

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (25)
13.6.2011
Taltionumero
1573
Diaarinumero
3399/2/09
3405/2/09

Asia Julkista hankintaa koskevat valitukset

Valittajat 1) A Oy,
2) E k

Päätös, jota valitus koskee

Markkinaoikeuden päätös 28.9.2009 nro 455/2009

Asian aikaisempi käsittely

E k on pyytänyt 4.12.2007 julkaistulla rajoitettua menettelyä koskevalla kansallisella hankintailmoituksella osallistumishakemuksia *k* kiinteistöjen rakennushistoriallisen selvityksen laadinnasta järjestettävään tarjouskilpailuun. Hankintayksikkö on saanut viisi osallistumishakemusta, joista neljälle osallistumishakemuksen tekijälle on lähetetty 31.1.2008 päivätty tarjouspyyntö.

E k kiinteistötoimiston apulaistoimistopäällikkö on päätöksellään 4.4.2008 § 27 valinnut *k* kiinteistöjen rakennushistoriallisen selvityksen laatijaksi *O Oy:n*. Hankintasopimus on tehty 4.4.2008.

A Oy on markkinaoikeudelle toimittamassaan hakemuksessa vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa *e k* kiinteistötoimiston apulaistoimistopäällikön päätöksen ja velvoittaa *e k* korjaamaan virheellisen menettelynsä valitsemalla *A Oy:n* rakennushistoriallisen selvityksen laatijaksi. Lisäksi *A Oy* on vaatinut, että *e k* velvoitetaan maksamaan yhtiölle hyvitysmaksuna 20 000 euroa korkoineen. Edelleen *A Oy* on vaatinut, että *e k* velvoitetaan korvaamaan yhtiön arvonnalisäverottomat oikeudenkäyntikulut 9 345 eurolla korkoineen. *A Oy* on vielä vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Markkinaoikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A Oy:n vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta ja yhtiön hake muksen pääasian osalta. Markkinaoikeus on velvoittanut e k korvaamaan A Oy:n oikeudenkäyntikulut 3 000 eurolla korkoineen.

Markkinaoikeus on perustellut päätöstään, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys, seuraavasti:

(- - -)

Hankintamenettely

Julkisista hankinnoista annetun lain (jäljempänä hankintalaki) 1 §:n 2 momentin mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalain 2 §:n 2 momentin mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa muun ohella mahdollisimman taloudellisesti.

Kokonaistuntimäärä laadun vertailuperusteena

Hakija on esittänyt hankintayksikön menetelleen virheellisesti, kun laadun vertailuperusteena on käytetty kokonaistuntimäärää, joka ei ole laadun mittari. Työtuntien määrän pisteyttäminen kahteen kertaan on muuttanut hinnan suhteellista merkitystä tarjouspyynnössä ilmoitetusta.

Hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintalain 69 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan tarjouspyynnössä tai soveltuvin osin hankintailmoituksessa on oltava tarjouksen valintaperuste sekä käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteet ja niiden tärkeysjärjestys.

Hankintalain esitöissä lain 72 §:n kohdalla on todettu (HE 50/2006 vp, s. 116), että kansallisten hankintojen vertailuperusteita koskevat edellytykset vastaisivat EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen vertailuperusteille asetettavia edellytyksiä. EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin liittyen esitöissä on puolestaan lain 62 §:n kohdalla todettu (s. 106), että tarjousten valinnassa käytettävillä perusteilla tulisi pääsääntöisesti olla taloudellista merkitystä hankintayksikölle. Koska kysymys on julkisten varojen käytöstä, hankinnasta aiheutuville kustannuksille tulisi antaa riittävää painoarvoa tarjousten valinnassa. Kansallisessa oikeuskäytännössä onkin hallituksen esityksen mukaan katsottu, että julkisten hankintojen edullisuuden vaatimuksista johtuen hinnalle on annettava hankinnan luonteesta riippuen riittävä merkitys.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että vaikka hankintadirektiiveissä annetaan hankintaviranomaiselle mahdollisuus valita ne sopimuksen tekemistä koskevat vertailuperusteet, joita se haluaa soveltaa, tämä mahdollisuus koskee kuitenkin ainoastaan sellaisia vertailuperusteita, joiden perusteella voidaan selvittää, mikä tarjouksista on hankintayksikölle taloudellisesti edullisin (ks. esim. asia C-513/99, Concordia Bus Finland, tuomio 17.9.2002, Kok. 2002, s. I-7213, 59 kohta sekä asia C-315/01, GAT, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6351, kohdat 62–64). Siten myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vertailuperusteilla on pääsääntöisesti oltava taloudellista merkitystä hankintayksikölle siinäkin tapauksessa, että valintaperusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus.

Markkinaoikeus toteaa edellä mainittujen oikeuslähteiden perusteella, että hintaa koskevalla vertailuperusteella viitataan yleisesti hinnan halpuuteen, millä myös osaltaan turvataan hankintalain 1 §:n 2 momentin mukaista tavoitetta tehostaa julkisten varojen käyttöä. Laatuun liittyvien tekijöiden huomioon ottaminen on tarkoitettu puolestaan tehtäväksi muilla kuin hintaa koskevalla vertailuperusteilla. Laatuvertailuperusteilla on pääsääntöisesti kuitenkin oltava taloudellista merkitystä hankintayksikölle. Kun tarjouksen valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, hinnalle on arvioinnissa annettava riittävä merkitys.

Tarjouspyynnössä on ilmoitettu tarjouksen valintaperusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus ja sen vertailuperusteiksi laatu 60 prosentin painoarvolla ja hinta 40 prosentin painoarvolla. Tarjouspyynnössä on pyydetty tarjouslomakkeessa annettavien tietojen lisäksi seuraavia selvityksiä ja tietoja rakennushistoriallisen selvityksen laatijoista, joita käytetään valinnassa niin sanottuina laatukriteereinä:

- ”1. Projektin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi. (80 %)
 - selostus työryhmästä ja eri osapuolten roolista
 - toimittajan on nimettävä projektinvetäjä ja muu työryhmä.

Arvostelussa otetaan huomioon ao. henkilöiden panos kohteeseen (tarjouslomakkeessa merkityt tunnit).

- Em. avainhenkilöiden viimeaikaiset referenssityöt erityisesti kiinteistöjä vastaavista kohteista. Näiden selvitystöiden tulee olla valmistunut vuonna 2003 tai sen jälkeen. Näistä ilmoitetaan kohdekuvaus, laajuus (brm2), kohteen rakentamisaika, työn tekemisen ajan-kohta, selvitys ko. työn laatijoista sekä tilaajien yhteystiedot.
- Toimittajan on nimettävä käyttämänsä alikonsultit sekä heidän referenssit.

2. Arvio työhön käytettävästä kokonaistuntimäärästä henkilöittäin ja henkilötyöryhmittäin eriteltynä tarjouslomakkeen mukaan (20 %).”

Tarjouspyynnössä on vielä todettu, että kiinteän kokonaishinnan lisäksi toimittaja antaa työmääräarvion yhteydessä käytettävät tuntiveloitusperusteet mahdollisissa lisä- ja muutostöissä. Taloudelliset kriteerit lasketaan siten, että kiinteä kokonaishinta vaikuttaa 85 prosentin ja yksikköhinnat 15 prosentin painoarvolla.

Hankintayksikön laatimasta tarjousten vertailuasiakirjasta ilmenee, että laatuarvioinnissa hankintayksikkö on pisteyttänyt tarjoukset kokonaistuntimäärän osalta siten, että suurin kokonaistuntimäärä on saanut enimmäispistemäärän painotettuna sille tarjouspyynnössä ilmoitetulla painoarvolla. Kokonaishinnan arvioinnissa käytetty tarjoajan vertailuhinta on muodostunut siten, että jokaisen tarjouksessa ilmoitetun henkilön kokonaistuntimäärä on kerrottu henkilön tuntihinnalla ja määrät on laskettu yhteen.

Tarjousten vertailuasiakirjasta ilmenee, että kokonaishinnaltaan halvimmalle tarjoukselle on annettu viisi pistettä ja muille tarjouksille pisteitä suhteessa halvimpaan hintaan siten, että kallein hinta on suhteutuksesta riippumatta saanut yhden pisteen. Kokonaishinnaltaan halvimmalla tarjouksella 41 005 euroa antanut K ja M Arkkitehdit Oy on saanut siten täydet viisi pistettä, voittanut tarjoaja 56 881 euron tarjoushinnalla 4,26 pistettä (pitäisi oikeastaan olla 98 760 euron tarjoushinnalla 2,32 pistettä) ja hakija 98 760 euron tarjoushinnalla 2,32 pistettä (pitäisi oikeastaan olla 56 881 euron tarjoushinnalla 4,26 pistettä). Kalleimman kokonaishinnan antanut A -säätiö on saanut 127 237 euron hinnalla yhden pisteen.

Tarjousten vertailuasiakirjasta ilmenee, että vertailuperusteesta ”arvio työhön käytettävästä kokonaistuntimäärästä henkilöittäin ja henkilötyöryhmittäin eriteltynä tarjouslomakkeen mukaan” täydet viisi pistettä on annettu A -säätiön tarjoukselle, jonka kokonaistuntimäärä on ollut 4 990 tuntia ja että K ja M . Arkkitehdit Oy:n

771 tuntia sisältäneelle tarjoukselle on annettu yksi piste. Voittanut tarjoaja on saanut kohdasta 1,89 pistettä 1 710 tunnilla ja hakija 1,33 pistettä 1 114 tunnilla. Pisteytystä on perusteltu vertailuasiakirjassa seuraavasti: ”Parhaimmat pisteet (5) työmääräarviosta annettiin A -säätiölle, koska toimistolla on eniten arvioituja tunteja kohteelle. Vähiten pisteitä (1) annettiin K ja M Arkkitehdit Oy:lle. Muiden ehdokkaiden pisteet suhteutettiin työmääräarvioin mukaan välille 1–5.”

Markkinaoikeus toteaa, että hankintayksiköllä on sinänsä harkintavaltaa tarjousten vertailuperusteiden asettamisessa, kunhan asetetut vertailuperusteet liittyvät hankinnan kohteeseen, mahdollistavat tarjousten puolueettoman arvioinnin ja ovat luonteeltaan syrjimättömiä. Vertailuperusteita asetettaessa on lisäksi otettava huomioon taloudellisuuden vaatimukset. Hankintayksikön on kyettävä osoittamaan käyttämiensä vertailuperusteiden hyväksyttävyys.

Hankintayksikkö on ilmoittanut tarjouspyynnössä vertailussa käytettävät perusteet painoarvoineen. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei kuitenkaan ole pystynyt esittämään perusteita sille, millä tavoin nyt kysymyksessä oleva kokonaistuntimäärän ja kokonaishinnan pisteytystapa on merkityksellinen hankinnan kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa, kun otetaan huomioon, että hankinnan vaativuuden edellyttämät laatutekijät on mahdollista ottaa hankintalain mukaan huomioon erikseen laatua koskevissa vertailuperusteissa.

Markkinaoikeus katsoo, että kokonaistuntimäärä liittyy kiinteästi tarjouksen kokonaishintaan, kokonaishinnan muodostuessa yksikköhinnan ja kokonaistuntimäärän tulona, ja siten hintavertailuun. Vertailuperusteita kokonaistuntimäärä voidaan pitää päällekkäisenä hintavertailun kokonaishinnan vertailuperusteiden kanssa. Suurempi tarjouksen kokonaishinta on perustunut suurempaan kokonaistuntimäärään ja suuremmasta kokonaistuntimäärästä on saanut puolestaan etua tarjousten laatuvertailussa. Hinnan ja laadun vertailuperusteet ovat sekoittuneet siten, että hintavertailussa huomioon otetut seikat on käytännössä otettu huomioon myös laadun vertailuperusteena ja hinnan suhteellinen merkitys kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa ei ole vastannut hinnalle ilmoitettua painoarvoa.

Tarjoajien soveltuvuus

Hakija on esittänyt, että A -säätiön tarjous olisi tullut sulkea tarjouskilpailusta, koska sillä on ollut erääntyneitä vakuutusmaksuja. Hakija on samoin esittänyt, että myös K ja M Arkkitehdit Oy:n tarjous olisi tullut sulkea tarjouskilpailusta, koska tarjouksen liitteenä ei ole ollut selvitystä YEL-maksujen suorittamisesta tai alikonsulttien osalta selvitystä näiden yhteiskunnallisten velvoitteiden suorittamisesta.

Hankintalain 71 §:n mukaan tarjoajat on rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä valittava sekä ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus arvioitava kaikissa hankintamenettelyissä ennalta ilmoitettuja, tarjoajien taloudelliseen ja rahoitukseen tilanteeseen, tekniseen suorituskykyyn tai ammatilliseen pätevyyteen liittyviä taikka muita objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita noudattaen. Tarjouskilpailusta tulee mainitun pykälän 2 momentin mukaan sulkea pois ehdokas tai tarjoaja, jolla ei ole teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi. Ehdokkaiden tai tarjoajien sulkemisessa tarjouskilpailun ulkopuolelle voidaan säännöksen mukaan noudattaa soveltuvien osin myös, mitä ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arvioinnista hankintalain 52–59 §:ssä säädetään.

Hankintalain 54 §:n 5 kohdan mukaan hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, joka on laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa Suomen tai sijoittautumismaansa veroja tai sosiaaliturvamaksuja.

Hankintalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 50/2006 vp, s. 97) mukaan hankintalain 54 §:n tarkoituksena on vähentää toimittajan heikosta taloudellisesta asemasta johtuvia taloudellisia tai muista tekijöistä johtuvia riskejä, jotka liittyvät hankinnan toteuttamiseen. Hankintayksiköllä on hallituksen esityksen mukaan harkintavalta poissulkemisperusteiden käyttämisessä. Ehdokkaiden ja tarjoajien poissulkemisessa hankintayksikön tulee noudattaa suhteellisuuden periaatetta. Koska tarjoajan sulkeminen tarjouskilpailusta on ankara toimenpide, tulee poissulkemista koskevassa harkinnassa ottaa huomioon esimerkiksi rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus, laatu ja laajuus, yhteys hankinnan kohteeseen, kulunut aika, mahdolliset muut aiheutuneet seuraamukset sekä rikkomukseen tai laiminlyöntiin syyllistyneen mahdolliset korjaavat teot. Tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteet edellyttävät, että poissulkemisperusteita sovelletaan samalla tavalla kaikkiin ehdokkaisiin ja tarjoajiin.

Tarjouspyynnössä on todettu tarjoajan ja tarjouksen kelpoisuudesta muun ohella, että toimittajan on annettava todiste siitä, että tarjoaja on huolehtinut lainsäädännön mukaisista sosiaaliturva- ja eläkemaksuista sekä että veroissa ja maksuissa ei saa olla laiminlyöntejä.

A -säätiön tarjouksen liitteenä olevasta TYEL- vakuutustodistuksesta ilmenee, että säätiöllä on ollut eräänntyneitä vakuutusmaksuja. Sanotusta asiakirjasta ilmenee muun ohella myös se, että maksujen hoitamisesta on tehty maksusopimus.

Hankintayksikkö on esittänyt selvittäneensä A -säätiöltä, että kyseessä on säätiön sopima tapa maksaa vuoden viimeinen erä seuraavan vuoden puolella lopullisen palkkasumman varmistuttua.

K ja M Arkkitehdit Oy:n tarjouksen liitteenä on ollut Sisä-Suomen veroviraston 13.2.2008 päivämäärä todistus verojen maksamisesta sekä 13.2.2008 päivätty TYEL-vakuutustodistus. Tarjouksesta ilmenee lisäksi, että kahden yrityksen osakkaan lisäksi yrityksessä työskentelee yksi vakituinen työntekijä.

Edellä todetusti hankintayksiköllä on harkintavaltaa sen arvioidessa, onko tarjoajalla teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on voinut sille kuuluvan harkintavallan puitteissa hyväksyä A -säätiön ja K ja M Arkkitehdit Oy:n tarjoukset mukaan tarjouskilpailuun. Hankintayksikön ei ole katsottava menetelleen tältä osin hankintasäännösten vastaisesti tai hakijaa syrjivästi.

Tarjouksen sulkeminen tarjouskilpailusta poikkeuksellisen alhaisen hinnan perusteella.

Hakija on esittänyt, että A -säätiön tarjous olisi tullut sulkea tarjouskilpailusta, koska sen liian alhainen hinta perustuu yhteiskunnalta saatuihin kilpailua vääristäviin tukiin. (- - -)

Hankintalain 63 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi hylätä hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen. Hankintayksikön on tuolloin kirjallisesti pyydyttävä tarjoajalta kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista ennen tarjouksen hylkäämistä. Pykälän 3 momentin mukaan hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen, joka on hinnaltaan poikkeuksellisen alhainen tarjoajan saaman lainvastaisen valtiontuen vuoksi. Ennen hylkäämispäätöstä tarjoajalle on varattava kohtuullinen aika sen osoittamiseksi, että valtiontuki on myönnetty laillisesti.

Hankintalain esitöiden (HE 50/2006 vp, s. 107) mukaan poikkeuksellisen alhaisten tarjousten hylkäämisellä mahdollistetaan hankintayksikölle hankinnasta aiheutuvien riskien, kuten tarjoushinnan riittämättömyydestä todennäköisesti aiheutuvien taloudellisten riskien huomioiminen. Hylkäämisen tulee perustua nimenomaan siihen, ettei tarjoajan tarjoamalla hinnalla tai muulla ehdolla ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla.

Hankintayksiköllä on joka tapauksessa harkintavaltaa sen suhteen, arvioiko se tarjouksen hinnan merkitsevän mahdollista perustetta tarjouksen hylkäämiselle.

a) A -säätiön tarjous

Hankintayksikkö ei ole tässä tapauksessa harkinnut A -säätiön tarjouksen tai minkään muunkaan tarjouksen hylkäämistä sillä perusteella, että tarjousten hinnat olisivat olleet poikkeuksellisen alhaisia.

Hankintayksikön esittämän selvityksen mukaan A -säätiö ei saa omaan toimintaansa julkisia avustuksia. Selvityksen mukaan A -säätiön museon toiminnot jakaantuvat museotoimintaan sekä rakennusperinnön suojeluun keskittyvään neuvonta-, tutkimus- ja inventointitoimintaan ja että museotoimintaa varten A -säätiö saa lakisääteistä valtionosuutta ja harkinnanvaraista valtionavustusta.

A -säätiön kauden 1.1.2007–31.12.2007 tilinpäätösasiakirjoista ilmenee, ettei A -säätiö ole saanut omaan toimintaansa valtionavustuksia. Tilinpäätösasiakirjoista ilmenee sen sijaan hankintayksikönkin esittämä seikka siitä, että A -säätiön museotoiminta on saanut avustuksia.

Edellä lausuttu huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ole menetellyt hakijan esittämien tavoin virheellisesti, kun se ei ole sulkenut A -säätiön tarjousta tarjouskilpailusta sen museotoimintaan saamien avustusten vuoksi.

(- - -)

Hintavertailu yksikköhintojen osalta

Hakija on esittänyt hankintayksikön menetelleen virheellisesti hintavertailussa käyttäessään virheellistä keskiarvohinnan laskutapaa ja soveltaessaan laskutapaa epätasapuolisesti.

Tarjousten vertailuasiakirjasta ilmenee, että mahdollisten lisä- ja muutosten tuntiveloitusperusteet on arvioitu muodostamalla keskiarvo tuntihinnoille luokista 02–04/projektin vetäjä/projektin jäsen. Keskiarvoltaan halvimman tuntiveloitusperusteiden antanut tarjoaja on saanut täydet viisi pistettä ja muut tuntiveloitusperusteet ovat saaneet pisteitä suhteessa tähän halvimpaan hintaan.

Tarjousten vertailuasiakirjasta yhdessä tarjousten avauspöytäkirjan kanssa on pääteltävissä, että hakijan sekä voittaneen tarjoajan vertailussa käytetty yksikköhinta on saatu laskemalla keskiarvo henkilöryhmien 03 ja 04 ilmoitetusta tuntihinnasta eli kahdesta kalleimmasta tuntihinnasta. Edellä mainituista kumpikaan ei ole ilmoittanut henkilöryhmää 02. Asiakirjoista ilmenee lisäksi, että myös A -säätiön yksikköhinta on

saatu laskemalla keskiarvo sen ilmoittaman projektin vetäjän ja projektin jäsenen tuntihinnasta, jotka ovat myös olleet kaksi kalleinta ilmoitettua hintaa. Asiakirjoista on vielä pääteltävissä, että K ja M

Arkkitehdit Oy:n yksikköhinta on saatu laskemalla 02/03 henkilöryhmään kuuluvan projektinvetäjän ja 03/04 henkilöryhmään kuuluvan projektin jäsenen tuntihinnan sekä 03 henkilöryhmään kuuluvan tuntihinnan perusteella. Sanotut tuntihinnat ovat olleet toiseksi ja kolmanneksi kalleimmat ilmoitetut tuntihinnat. Sanottujen henkilöryhmien tuntimäärät ovat muodostaneet valtaosan tarjouksen kokonaistuntimäärästä. Henkilöryhmän 02 osuus on muodostanut vain vähäisen murto-osan tarjouksen tuntimäärästä. K ja M Arkkitehdit Oy:n keskiarvoa laskettaessa ei ole otettu huomioon henkilöryhmiin 02 ja 05 nimettyjen henkilöiden kalleinta ja halvinta tuntihintaa.

Markkinaoikeus toteaa, että keskiarvoja laskettaessa on otettu huomioon jokaisen tarjoajan osalta kahden projektin vetäjäksi sekä projektin jäseneksi nimettyjen henkilöiden tuntihinnat. K ja M

Arkkitehdit Oy:n tarjouksesta huomioon otetut hinnat ovat kuuluneet tarjouksen päätekiijälle ja vastuulliselle konsultille, pääasialliseen inventointityöhön, koordinointiin ja raportointiin sekä raportointiin nimetyille henkilöille sekä inventointityön ja detaljitarkastelun avustamiseen, kuvankäsittelyyn ja raportin taittoon nimetyille henkilöille. K ja M

Arkkitehdit Oy:n kallein tuntihinta, jota ei ole otettu vertailussa huomioon, on ollut henkilöryhmään 02 kuuluneilla henkilöillä, johon ryhmään kuuluvia henkilöitä muut tarjoajat eivät ole työryhmiinsä nimenneet. Henkilöryhmään 02 nimetyt henkilöt on lueteltu K

ja M Arkkitehdit Oy:n tarjouksessa kuuluvan muihin yhteistyöyrityksiin ja asiantuntijoihin, joiden erityisalut on lueteltu tarkemmin tarjouksessa.

Markkinaoikeus katsoo edellä lausutun perusteella ja ottaen erityisesti huomioon sen, että kaikkien tarjoajien osalta on otettu huomioon projektin vetäjän sekä varsinaiseksi projektin jäseneksi/jäseniksi ilmoitettujen henkilöiden tuntihinnat, että hankintayksikkö on menetellyt tältäkin osin harkintavaltansa puitteissa keskiarvohintoja laskiessaan.

Tarjousten vertailuasiakirjasta ilmenee, että hintavertailussa saadut pisteet on tämän jälkeen painotettu niille tarjouspyynnössä asetetuilla painoarvoilla. Asiassa ei ole tullut ilmi, että hintavertailu olisi tehty virheellisesti tai hakijaa syrjivästi.

Vertailuperusteen ”projektiin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi” arvioiminen

Hakija on vielä esittänyt hankintayksikön menetelleen virheellisesti vertailuperusteen ”projektiin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi” pisteytyksessä ja arvioimisessa. Hakija on esittänyt, että hakija olisi tullut saada kohdasta viisi pistettä ja voittaneen tarjoajan kolme pistettä.

Hakija on vielä esittänyt, että lisäarvona ei olisi saanut ottaa huomioon tietokantapohjaisen ohjelmoinnin asiantuntevuutta, koska sillä ei ole ollut tarjouspyynnön lisäkirjeen nro 1 mukaan enää merkitystä hankinnassa. Hakija on edelleen esittänyt, että lisäarvona on otettu huomioon myös maisema-arkkitehtuurin asiantuntevuus, vaikka sillä on työn kannalta vähäinen merkitys, mutta että erityisasiantuntemusta kalusteinvestointien osalta ei ole pidetty merkityksellisenä, vaikka sen merkitys on maisema-arkkitehtuuria huomattavampi. Hakija on myös esittänyt, että sen nimeämällä henkilöillä on ollut laajempi kokemus rakennushistoriallisten selvitysten laatimisesta kuin voittaneella tarjoajalla ja että hakijan tarjouksen laatu ja laajuus on ollut tällä perusteella voittaneen tarjoajan nimeämien henkilöiden referenssikohteita merkittävämpi.

Tarjouspyynnön lisäkirjeessä nro 1 (13.2.2008) on muun ohella todettu, että tietokantasovelluksena käytetään joko rakennushistoriallisen selvityksen laatijan omaa mallia tai rakennuttajan antamaa mallia ja että rakennushistoriallisen selvityksen laatijan ei tarvitse kehittää projektin muiden osapuolten käyttöön soveltuvaa järjestelmää. Tarjouspyynnössä ei siten todeta, ettei tietokantaosaamisella ole merkitystä.

Hankintayksikkö on perustellut tarjousten vertailumuistiossa voittaneen tarjoajan saamaa viittä pistettä todeten, että voittaneen tarjoajan kahdella nimetyllä henkilöillä on mittavaa kokemusta 1900-luvun alun ja puolen välin jälkeen rakennetuista kohteista. Vertailumuistiossa on edelleen todettu, että molemmat henkilöt osallistuvat tarjouslomakkeen mukaisesti eduskunnan rakennushistoriallisen selvityksen laadintaan huomattavalla panoksella verrattuna muiden toimijoiden paitsi A -säätiön päätekijöihin. Voittaneella tarjoajalla on edelleen todettu olevan myös tietokantapohjaisen ohjelmoinnin asiantuntija sekä maisema-arkkitehtuurin asiantuntija ja että tietokantapohjaisen ohjelmoinnin asiantuntija on merkittävä lisäarvo tarjouskyselyn mukaisessa yhteensovituksessa rakennuttajan ja pääsuunnittelijan ATK-järjestelmiin. Maisema-arkkitehtuurin asiantuntijan on puolestaan todettu olevan merkittävä lisäarvo eduskunnan ympäristön arvioimisessa.

Hakijan osalta vertailumuistiossa on puolestaan todettu, että hakijalla on kokemusta rakennushistoriallisista selvityksistä. Hakijan saamaa pisteytystä on vertailumuistion mukaan laskenut se, että valtaosaa mainituissa referensseissä olleiden kohteiden tekijöitä (kenttätyö, arkistotyö) ei ollut nimetty rakennushistoriallisen selvityksen laadintaan.

Voittaneen tarjoajan tarjouksesta ilmenee, että sen 1 710 tunnin kokonaismäärästä 730 tuntia koskee projektin vetäjäksi ja selvitystyön tekijäksi nimetyn henkilön hankkeeseen esitettyä tuntimääräarviota ja että toiseksi selvitystyön tekijäksi nimetyn henkilön tuntimääräarvio on ollut 760 tuntia. Työryhmään on lisäksi kuulunut maisemasuunnittelun suuntautumisvaihtoehdolta valmistunut arkkitehti 160 tunnin osuudella sekä inventointitietokantaosaaja 60 tunnin osuudella. Maisemasuunnittelun suuntautumisvaihtoehdolta valmistuneen arkkitehdin osalta tarjouksessa on vielä esitetty kyseisen henkilön kokemus tehdyistä historiallisista maisemaselvityksistä.

Voittaneen tarjoajan tarjoukseen on oheistettu luettelo sen suorittamista rakennushistoriallisista selvitystyön kohteista vuosina 2003–2008. Luettelosta ilmenee, että jokaisen kohteen työryhmään on kuulunut projektin vetäjäksi ja selvitystyöntekijäksi nimetty henkilö ja että toiseksi selvitystyöntekijäksi nimetty henkilö on kuulunut yli puoleen kohteitten työryhmistä.

Hakijan tarjouksesta puolestaan ilmenee, että sen kokonaistuntimääräarviosta 1 114 projektin vetäjäksi nimetyn henkilön osuus on ollut 261 tuntia. Tarjouksen referenssiluettelosta ilmenee, että projektin vetäjäksi ilmoitettu henkilö on ollut projektin johtajana mukana kaikissa hakijayrityksen rakennushistoriallisissa selvityksissä. Tarjouksessa on myös ilmoitettu, että kyseinen henkilö on osallistunut työskentelyyn eri rooleissa.

Hakijan tarjouksesta ilmenee edelleen, että projektissa arkistotyöhön, haastatteluihin ja editointiin nimetyn henkilön työn osuudeksi on arvioitu 233 tuntia. Sanottu henkilö ei ole osallistunut rakennushistoriallisten selvitystöiden laadintaan referensseiksi ilmoitetuissa kohteissa. Sanotun henkilön referenssiksi on sen sijaan esitetty työryhmäkuvauksessa vuonna 2007 valmistunut väitöstutkimus.

Hakijan tarjouksessa kolmanneksi henkilöksi arkistotyöhön, haastatteluihin, editointiin ja huonekaluinventointiin ilmoitetun henkilön tuntiarvio on ollut 238 tuntia. Sanottu henkilö ei ole myöskään osallistunut rakennushistoriallisten selvitystöiden laadintaan referensseiksi ilmoitetuissa kohteissa. Sanotun henkilön referensseiksi on esitetty työryhmäkuvauksessa osallistuminen talomuseon rakennushistoriallisen selvityksen tekoon erään toisen arkkitehtitoimiston työryhmässä

2007–2008 ja talon ikkunoiden inventointiin erään kolmannen arkkitehtitoimiston työryhmässä 2006. Henkilön on ilmoitettu työskennelleen myös 2001–2002 hakijayrityksessä osallistuen rakennushistoriallisten selvitysten tekoon.

Tarjouksesta ilmenee vielä, että neljänneksi henkilöksi nimetyn jäsenen 22 tunnin osuuden tehtävät ovat koostuneet täydentävistä valokuvista muun muassa ulkotilojen ja rinnastuskuvien osalta. Referenssiluettelosta ilmenee, että kyseinen henkilö on osallistunut lukuisten referenssikohteiden valokuvaukseen. Projektin jäseniksi on vielä nimetty 150 tunnin osuudella graafikko layout -tehtäviin sekä 210 tunnin osuudella arkkitehtiopiskelija avustaviin tehtäviin inventoinnissa ja taitossa. Referenssiluettelosta ilmenee, että molemmat ovat olleet mukana yhden rakennushistoriallisen selvitystyön tekemisessä.

Markkinaoikeus toteaa, että tarjouspyynnössä on nimenomaisesti edellytetty vertailuperusteesta ”projektiin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi” selostusta työryhmästä ja eri osapuolten roolista ja ilmoitettu, että arvostelussa otetaan huomioon asianomaisten henkilöiden panos kohteeseen. Tarjouspyynnössä on vielä edellytetty avainhenkilöiden viimeaikaisia referenssitöitä erityisesti kiinteistöjä vastaavista kohteista. Kohteiden selvitystöiden on tullut olla valmistunut vuonna 2003 tai sen jälkeen ja kohteista on tullut ilmoittaa kohdekuvaus, laajuus (brm2), kohteen rakentamisaika, työn tekemisen ajankohta, selvitys kyseessä olevan työn laatijoista sekä tilaajien yhteystiedot.

Edellä tarjousten sisällöstä todettu huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö on voinut harkintavaltansa puitteissa ja esittämillään perusteluilla pisteyttää tarjoukset vertailuperusteen ”projektiin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi” osalta tarjousten vertailumuistiosta ilmenevällä tavalla ja ettei menettelyn voida todeta olleen hakijan esittämien tavoittein virheellistä tai tarjoajia kohtaan epätasapuolista ja syrjivää.

Hakija on vielä esittänyt, että A -säätiön referenssien pisteytyksen perusteena ollut henkilö on siirtynyt toisen työnantajan palvelukseen syksyllä 2008. Markkinaoikeus toteaa, että tarjoaja vastaa tarjouksesta sen antamisen hetkellä ja ettei työntekijän siirtyminen toisen työnantajan palvelukseen hankintamenettelyn jälkeen anna aiheutta arvioida asiaa toisin.

Hankintasopimuksen tekeminen

Hakija on vielä esittänyt hankintayksikön menetelleen virheellisesti, koska hankintayksikkö on tehnyt hankintasopimuksen samana päivänä kuin hankintapäätöksenkin.

Markkinaoikeus toteaa, ettei hankintalaissa ole säädetty EU-kynnysarvon alittavien hankintojen osalta hankintalain 74 §:ää vastaavaa odotusaikaa. Hankintayksikön menettelyä ei siten tällä perusteella voida pitää hankintalain vastaisena.

Johtopäätös

Markkinaoikeus katsoo edellä lausutun perusteella hankintayksikön menetelleen hankinnassaan hankintalain 76 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti ottaessaan laadun vertailuperusteena huomioon kokonaistuntimäärän, joka on ollut päällekkäinen vertailuperuste hintavertailun kanssa. Asiassa tulee näin ollen harkittavaksi hankintalain 76 §:ssä säädettyjen seuraamusten määrääminen.

Seuraamus

Hakemuksen kohteena oleva hankinta on pantu täytäntöön. Näin ollen hankintalain 76 §:ssä määrättyistä seuraamuksista voi tulla kyseeseen ainoastaan hyvitysmaksun määrääminen. Hankintalain 76 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaisella asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

Hankintamenettely on edellä esitetyin tavoin ollut virheellistä siltä osin kuin tarjouspyynnössä on asetettu laadun vertailuperusteeksi hintavertailun kanssa päällekkäinen vertailuperuste kokonaistuntimäärä. Kokonaistuntimäärän osuus kokonaispistemäärästä on ollut 12 prosenttia. Hinnan painoarvo kokonaispistemäärästä on ollut puolestaan 40 prosenttia ja laatuvertailussa arvioidun vertailuperusteen ”projektiin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi” painoarvo 48 prosenttia.

Hakija on saanut hintavertailusta toiseksi eniten pisteitä eli 3,77 pistettä. Voittaneen tarjoajan hintapisteet ovat olleet 2,22 pistettä, A-säätiön 1,60 pistettä ja K ja M Arkkitehdit Oy 4,54 pistettä. Vertailuperusteesta ”projektiin nimettävät avainhenkilöt ja ehdotus työryhmäksi” hakija sekä K ja M Arkkitehdit Oy ovat saaneet 3 pistettä, voittanut tarjoaja 5 pistettä ja A-säätiö 4 pistettä. Painotuksen jälkeen kokonaispistemääräksi ilman kokonaistuntimäärän huomioon ottamista olisi tullut voittaneelle tarjoajalle 3,29 pistettä, K ja M Arkkitehdit Oy:lle 3,26 pistettä, hakijalle 2,95 pistettä ja A-säätiölle 2,56 pistettä. Näin ollen hakija olisi ollut vertailussa toiseksi viimeinen, mikäli kokonaistuntimäärää ei olisi otettu huomioon vertailussa.

Markkinaoikeus on lisäksi edellä todennut, että hankintayksikkö ei ole menetellyt virheellisesti hyväksyessään kaikki tarjoukset tarjousvertailuun ja tarjousvertailua muutoin suorittaessaan.

Hankintayksikön tekemän virheellisuuden luonne huomioon ottaen on jälkikäteen vaikea arvioida, millaiseksi virheettömästi toteutettu tarjousmenettely ja tarjousten vertailu olisi muodostunut.

Edellä todettu huomioon ottaen markkinaoikeus katsoo, että asiassa ei voida riittävällä varmuudella todeta, että hakijalla olisi ollut hankintalain 76 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Hyvitysmaksun määräämiselle ei siten ole edellytyksiä. Hakemus on näin ollen 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. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on pykälän 2 momentin mukaan otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Ottaen huomioon asian lopputulos ja hankintayksikön virheellinen menettely olisi kohtuutonta, mikäli hakija joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa asiassa vahinkonaan. Tämän vuoksi hankintayksikkö on velvoitettava korvaamaan hakijan arvonlisäverottomat oikeudenkäyntikulut markkinaoikeuden kohtuulliseksi harkitsemalla määrällä.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. Archtours Oy:n valitus

A Oy (jäljempänä myös yhtiö) on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus muuttaa markkinaoikeuden päätöstä siltä osin kuin markkinaoikeus ei ole määrännyt eduskunnan kanslian maksamaan yhtiölle vaadittua hyvitysmaksua ja velvoittanut korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikuluja täysimääräisesti. Lisäksi yhtiö on vaatinut, että *e k* velvoitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkoineen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Yhtiö on vielä vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista.

A Oy on uudistanut markkinaoikeudessa lausumansa ja lisäksi esittänyt perusteluinaan muun ohella seuraavaa:

Markkinaoikeus on katsonut, että laadun pisteyttämisessä on ollut kysymys hinnan kanssa päällekkäisestä menettelystä siltä osin kuin laatupisteitä on annettu kokonaistuntimäärän osalta. Menettely on siten vähentänyt hinnan vaikutusta ilmoitetusta 40 prosentista.

Markkinaoikeus ei ole kuitenkaan katsonut laatupisteytyksen olevan hinnan merkitystä alentavaa siltä osin kuin laatupisteytys on perustunut keskeisiksi työntekijöiksi katsottujen henkilöiden tuntimäärään. Tätä seikkaa markkinaoikeus ei ole tarkastellut lainkaan.

Laatupisteiden antaminen keskeisten työryhmän jäsenten tuntimäärän perusteella on merkinnyt, että tarjousten vertailussa hinnan ja laadun vertailuperusteet ovat sekoittuneet siten, että hintavertailussa huomioon otetut seikat on käytännössä otettu huomioon myös laadun vertailuperusteena. Hinnan suhteellinen merkitys kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa ei ole siten vastannut hinnalle ilmoitettua painoarvoa. Hinnalla ei ole ollut käytännössä lainkaan merkitystä.

Keskeisten työntekijöiden suuri tuntimäärä on merkinnyt automaattisesti suurempaa kokonaishintaa. Voittaneen tarjoajan kokonaistuntimäärä on ollut 1 710 tuntia ja keskeisiksi katsottujen työntekijöiden tuntimäärä 1 490 tuntia. Voittaneen tarjoajan hinnasta on 87,5 prosenttia muodostunut keskeisiksi katsottujen kahden henkilön palkkiosta. Laatupisteiden antaminen tällä perusteella pienentää siten välittömästi hinnan vaikutusta pisteytyksessä. Laadulla on kompensoitu virheellisesti korkeaa hintaa.

Markkinaoikeus on virheellisesti katsonut, että hankintayksiköllä on ollut harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus hyväksyä A säätiön sekä K ja M Arkkitehdit Oy:n tarjoukset mukaan tarjouskilpailuun huolimatta siitä, että ne eivät ole todistaneet huolehtineensa lainsäädännön mukaisista sosiaaliturva- ja eläkemaksuista.

Hankintailmoitus on rajannut mahdollisten tarjoajien ulkopuolelle sellaiset yritykset, joilla on ollut laiminlyöntejä ja myös sellaiset, jotka ovat tehneet maksusopimuksen laiminlyöntien korjaamisesta.

Mikään asiakirja ei osoita, että eduskunnan kanslia olisi selvittänyt, että kysymys on ollut A -säätiön sopimasta tavasta suorittaa vuoden viimeinen maksuerä seuraavan vuoden puolella. Kysymys ei voi olla muutoinkaan tällaisesta menettelystä. TyEL-maksut perustuvat aina arvioon. Maksut suoritetaan pääsääntöisesti neljässä yhtä suurassa erässä ja tammikuussa tehtävän vuosi-ilmoituksen perusteella

tehdään laskelma lopullisesta maksusta, joka lankeaa maksettavaksi toukokuussa tai vastaavasti hyvitetään kesäkuun maksun yhteydessä. A -säätiön tekemä maksusopimus tarkoittaa myös sitä, että maksut olivat jo erääntyneet. E k ilmoittama A -säätiön selitys merkitsisi sitä, että olisi tehty sopimus erääntymättömien ja jopa vielä määrittelemättömien maksujen maksamisesta. A -säätiön selitys ei voi perustua tosiasioihin. Vakuutusyhtiö ei olisi voinut tehdä euromääräistä laskua, joka perustuu tulevaisuudessa saatavaan selvitykseen lopullisesta palkkamäärästä.

E k ei ole esittänyt millään tavalla selvittäneensä, miten K. ja M. Arkkitehdit Oy täyttävät kelpoisuusehdot eläkemaksujen osalta. K. ja M. Arkkitehdit Oy ovat esittäneet selvityksen vain yhden työntekijän osalta. Kysymys on siten olennaisesta laiminlyönnistä vaadittujen todistusten toimittamisessa.

Hankintayksikön selvitys siitä, että A -säätiö ei olisi saanut toimintaansa julkisia avustuksia, ja markkinaoikeuden tulkinta A -säätiön tilikauden 1.1.–31.12.2007 tilinpäätösasiakirjoista ovat virheellisiä. A -säätiö on yksi yhtenäinen juridinen yksikkö. Sitä ei voi jakaa taloudellisesti toisistaan riippumattomiin osiin. A -säätiön saamat tekijänoikeuskorvaukset muodostavat alle 10 prosenttia säätiön tuloista. Yhteiskunnan suoranaisten tuki on 75 prosenttia säätiön tuloista. A -säätiön tarjous on perustunut yksinomaan sen yhteiskunnalta saamaan tukeen, mikä on vääristänyt tarjousten vertailua. Tarjoajat eivät ole olleet yhdenvertaisia. A -säätiö olisi tullut sulkea tarjousvertailusta.

Yksikköhintojen hintavertailu on tehty virheellisesti. E k. ja markkinaoikeuden hyväksymä laskutapa on ollut voittanutta tarjoajaa suosiva. Hintavertailu olisi tullut tehdä laskemalla kaikkien ilmoitettujen työntekijöiden luokista 02-04 painotettu keskiarvo. Jos markkinaoikeuden perustelut keskihinnan laskemisesta projektin vetäjän ja varsinaisen projektin jäsenen tuntihinnan perusteella hyväksytään, niin voittaneen tarjoajan kohdalla näin ei ole menetelty. Markkinaoikeuden perustelujen mukaan voittaneen tarjoajan keskihinta olisi tullut laskea projektin vetäjän ja varsinaisen työryhmän jäsenen tuntihintojen perusteella ja tulokseksi olisi muodostunut 58 euroa eikä 54,5 euroa.

Laatupisteystystä ei ole suoritettu yhdenvertaisesti. Laatupisteytys on syrjinyt valittajaa ja suosinut voittanutta tarjoajaa sekä A säätiötä.

A -säätiön vain yhdellä työntekijällä on ollut varsinaisesti kokemusta rakennushistoriallisista selvityksistä eivätkä nekään vastanneet kiinteistöjä. A -säätiö on saanut lisäpisteitä perusteetta myös huonekaluinventoinnista.

Valittajan laatupisteityksen arvioinnin pohjaksi ei ole otettu, että M on vetänyt ja ollut suorittamassa kenttätyötä yli 11 kohteessa. Kyseiset kohteet ovat olleet yksittäisiä rakennuksia ja osa niistä on ollut useita rakennuksia käsittäviä alueellisia selvityksiä, jolloin yksittäisten rakennusten tasolla laskettaessa M ja valittajan referenssikohteet vastasivat paremmin tarjouspyynnön edellyttämää vastaavuutta kiinteistöjen kanssa kuin yhdenkään muun tarjoajan referenssikohteet.

Voittaneen tarjoajan referenssikohteet ovat olleet pieniä. Voittaneen tarjoajan referenssiluettelossa ei ole ollut yhtään kohdetta, joka vastaisi kiinteistöjä. Valittajan referenssiluettelossa on sen sijaan useita kohteita, joiden laajuus ja laatu vastaavat kiinteistöjä. Valittajan laatu ei missään tapauksessa voi olla yhtä pistettä voittanutta tarjoajaa huonompi.

Voittaneen tarjoajan saamaa pistemäärää on perusteltu myös sillä, että tietokantapohjaisen ohjelmoinnin asiantuntija on merkittävä lisäarvo tarjouskyselyn mukaisessa yhteensovituksessa rakennuttajan ja pääsuunnittelijan ATK-järjestelmiin. Peruste on siten alkuperäisen tarjouskyselyn mukainen eikä siinä ole otettu huomioon, että lisäkirjeen numero 1 mukaan tällaista yhteensovittamista eri ohjelmien välillä ei ole enää tarvittu ja siten kyse ei ole ollut tarpeesta sisällyttää työryhmään ATK-ohjelmoijaa vaan tarjoajan toimistossa olevan tietokantaohjelman käytön osaaminen on riittänyt. Voittanut tarjoaja on saanut tältä osin perusteetta etua pisteityksessä.

Valittajalla olisi ollut virheettömässä menettelyssä todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Markkinaoikeuden päätös hyvitysmaksuvaatimuksen hylkäämisestä on virheellinen. Hankintayksiköltä ei voida poistaa hyvitysmaksuvelvollisuutta sillä perusteella, että virheettömän menettelyn jälkikäteinen arviointi on vaikeaa. Hankintayksikön tulee kantaa vastuu virheellisestä menettelystä eikä virheen seuraamuksia voida jättää virheellisen kohtelun kohteeksi tulleen tarjoajan kannettavaksi.

Asiassa tulee toimittaa suullinen käsittely, jotta valittajalla on mahdollisuus näyttää M toimiminen referenssikohteissa myös arkistotutkijana ja kenttäinventoinnissa työntekijänä, A -säätiön TyEL-maksulainlyönti ja säätiön saamat avustukset sekä keskeisten työntekijöiden työtuntimäärän perusteella annettavien laatupisteiden vaikutus hintavertailussa.

E k on selityksessään vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen ja velvoittaa A Oy:n korvaamaan e k oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa korkoineen.

E k on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Hankintamenettelyssä tarjousten arvioinnin ja vertailun on suorittanut arviointiryhmä. Tarjousten arvioinnissa ja vertailussa on toimittu hyvän hankintakäytännön mukaisesti. Arviointiryhmällä on kokemusta rakennushistoriallisten selvitysten arvioinnista.

Voittanutta tarjoajaa ei ole suosittu eikä valittajaa ole syrjitty. Valittaja on sijoittunut tarjousten vertailussa neljänneksi. Tarjouskilpailussa toiseksi sijoittunut K ja M Arkkitehdit Oy:n tarjoushinta on ollut merkittävästi valittua tarjoajaa edullisempi ja kolmanneksi tarjouskilpailussa sijoittunut A -säätiön kokonaistuntimäärä puolestaan on ollut merkittävästi valittua tarjoajaa korkeampi. Tarjousvertailu on muodostunut kokonaisuudesta ja tarjouskilpailun ratkaisu on perustunut kokonaispisteisiin.

Valittaja on esittänyt, että A -säätiö olisi tullut sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle eräänntyneiden TyEL-vakuutusmaksujen vuoksi. Säätiöltä saadun selvityksen mukaan kysymyksessä on ollut säätiön sopima tapa, jonka mukaan säätiö maksaa vuoden viimeisen erän seuraavan vuoden puolella. E k sai A -säätiöltä selvityksen sen sopimasta maksujärjestelystä. Säätiön sopima maksujärjestely ei aiheuttanut hankintayksikölle sellaista riskiä, jonka vuoksi säätiö olisi tullut sulkea pois tarjouskilpailusta.

A -säätiö ei saa eduskunnan kanslialta tukea tarjouksensa hinnoitteluun eikä A -säätiön tarjouksesta olisi hyväksytyksi tullessaan aiheutunut mitään lisäkustannuksia eduskunnan kanslialle. A -säätiön tarjoukseen ei sisällynyt sellaista tukea, joka julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaan olisi voitu ottaa tarjousvertailussa huomioon. Hankintayksikkö on menetellyt A -säätiön tarjouksen osalta julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaisesti.

K ja M Arkkitehdit Oy:n tarjouksen liitteenä on ollut veroviraston antama todistus verojen maksamisesta ja vakuutusyhtiön antama TyEL-vakuutustodistus. Tarjouspyyntöön nähden K ja M Arkkitehdit Oy on esittänyt riittävän selvityksen. Tarjouspyynnössä ei ole edellytetty todistuksia mahdollisista alikonsulteista. Valittaja itse ei ole toimittanut tarjouksensa yhteydessä todistuksia sosiaaliturva- ja eläkemaksujen eikä verojen maksamisesta.

Tärkeimpien avainhenkilöiden panostus ja tuntimäärä hankkeeseen kuvaavat sitä, kuinka hyvin avainhenkilöt osallistuvat hankkeeseen. Kokonaistuntimäärä kuvaa sitä, kuinka paljon toimittajayritys kokonaisuudessaan panostaa hankkeeseen. E k ei ole pisteyttänyt kahteen kertaan samaa asiaa. Avainhenkilöiden henkilökohtainen tuntimäärä ja toimittajayrityksen kokonaistuntimäärä ovat eri asioita.

Työmääräarvio on kuitenkin yleisesti käytetty ja tunnustettu tarjousten vertailuperuste esimerkiksi suunnittelupalveluissa. Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto SKOL ry ja Rakennustieto Oy ovat vuonna 2007 ohjeistaneet, että suunnittelupalveluissa olisi tarkoituksenmukaista ja hankintalain nojalla mahdollista käyttää tarjousten arviointikriteerinä projektisuunnitelmaa, jonka yhtenä osana voidaan arvioida tekijää "resurssien määrä ja käyttö".

Markkinaoikeus on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut työmääräarvion julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaisesti tarjousten vertailuperusteeksi.

E k on suorittanut tarjousten vertailun tarjouspyynnön mukaisesti. Voittaneen tarjoajan avainhenkilöiden kokemus on arvioitu oikein.

Tarjouspyynnön lisäkirjeen 1 mukaan tietokantasovellusta käytetään, mutta selvitystyön tekijän ei tarvitse kehittää muiden käyttöön soveltuvaa järjestelmää. Tarjousvertailu on suoritettu tältä osin oikein.

Valittaja ei ole tarjouksessaan esittänyt esimerkiksi asema-alueen, kartanon ja kohteiden osalta selvitystä rakennuskohteiden valmistumisvuosista ja sisällöstä. Oikeudenkäyntikirjelmissä olevilla, tarjousta yksityiskohtaisemmilla tiedoilla ei ole merkitystä asiassa.

Valittaja on sekoittanut valituksessaan myös referenssityön ja referenssityöhön sisältyvät yksittäiset rakennukset. Valittaja on laskenut referenssien lukumäärän voittaneen tarjoajan avainhenkilöiden osalta referenssitöiden perusteella, mutta valittajan itsensä osalta M henkilökohtaiset referenssit referenssityöhön sisältyvien yksittäisten rakennusten perusteella. Valittaja ei ole arvostanut voittaneen tarjoajan avainhenkilöiden referenssiksi V, mutta valittaja on sen sijaan arvostanut M referenssiksi esimerkiksi kartanon osalta lantalan ja juureskellarin.

Museovirasto on todennut, että laadun määrittelyssä olennaista on tarjotun työn konkreettisten toteuttajien kokemus ja osaaminen, erityisesti suhteutettuna tutkittavaan rakennukseen sekä heille osoitetut tuntimäärät.

Valittajan tarjouksen mukaan M on osallistunut toimiston tarjouksessaan referensseinään mainitsemien kohteiden selvityksiin pääsääntöisesti projektin vetäjänä ja johtajana. Valittaja on ilmoittanut tarjouksessaan M osuudeksi tässä hankkeessa vain 261 tuntia. Valittajan tarjouksessaan mainitsemien useiden referenssikohteiden asiantuntijaa P .toimisto ei ole nimennyt hankintamenettelyn kohteena olevaan e k hankkeeseen. Valittaja ei ole tarjouksessaan esittänyt nimeämälleen T yhtään referenssikohdetta rakennushistoriallisen selvityksen laadinnasta. Valittaja on tarjouksessaan maininnut nimeämälleen B referensseinä talo- museon rakennushistoriallisen selvityksen sekä talon ikkunoiden inventoinnin. Arviointiryhmä ei ole pitänyt näiden referenssien työtä erityisen merkittävänä tarjousvertailussa.

Voittaneen tarjoajan tarjouksessaan nimeämillä päätekiijöillä on ollut useita referenssikohteita ja erittäin merkittävä työosuus tässä hankkeessa.

Hyvitysmaksuvaatimus on perusteeton ja määrältään moninkertainen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

A Oy ei ole käyttänyt sille varattua tilaisuutta vastaselityksen antamiseen.

A Oy on lisälausumassaan ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi 4 200 euroa korkoineen. Lisälausuma on annettu tiedoksi e k .

E k on lisälausumassaan ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi 536,80 euroa korkoineen. Lisälausuma on annettu tiedoksi A Oy:lle.

2. Eduskunnan kanslian valitus

E k on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen siltä osin kuin markkinaoikeus on katsonut e k menetelleen hankinnassa julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti ottaessaan laadun vertailuperusteena huomioon kokonaistuntimäärän ja siltä osin kuin markkinaoikeus on velvoittanut eduskunnan kanslian korvaamaan A Oy:n oikeudenkäyntikulut 3 000 eurolla korkoineen. Lisäksi e k on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa A Oy:n korvaamaan e k oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa korkoineen.

E k on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Markkinaoikeus on valituksenalaisella päätöksellään katsonut, että hankintamenettely on ollut virheellistä siltä osin kuin tarjouspyynnössä on asetettu laadun vertailuperusteeksi hintavertailun kanssa päällekkäinen vertailuperuste kokonaistuntimäärä.

Työmääräarvio on kuitenkin yleisesti käytetty ja tunnustettu tarjousten vertailuperuste esimerkiksi suunnittelupalveluissa. Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto SKOL ry ja Rakennustieto Oy ovat vuonna 2007 ohjeistaneet, että suunnittelupalveluissa olisi tarkoituksenmukaista ja hankintalain nojalla mahdollista käyttää tarjousten arviointikriteerinä projektisuunnitelmaa, jonka yhtenä osana voidaan arvioida tekijää "resurssien määrä ja käyttö". Markkinaoikeuden päätös on tältä osin vastoin vaativalla asiantuntijapalveluiden toimialalla vakiintunutta käytäntöä. Markkinaoikeus on myös vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut työmääräarvion julkisia hankintoja koskevien oikeushojjeiden mukaiseksi tarjousten vertailuperusteeksi.

Korkea työmääräarvio kuvaa osaltaan suoritettavan työn laatua. Erityisesti rakennushistoriallisen selvityksen tyyppisessä hankinnassa työhön käytettävä aika vaikuttaa työn lopputulokseen. Käytännössä kaikki tarjousten laadulliset vertailuperusteet ovat osittain sidoksissa tarjouksen hintaan.

Työmääräarvio ja tarjouksen kokonaishinta eivät ole korreloineet suoraan tarjousvertailussa. E k on ilmoittanut tarjouspyynnössään työmääräarviota ja tarjouksen hintaa koskevat vertailutekijät, ja tarjoajat ovat voineet ottaa ne huomioon tarjouksia tehdessään. Menettely on ollut avoin ja tasapuolinen kaikille tarjoajille.

A Oy on selityksessään vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen ja velvoittaa e k korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa korkoineen.

A Oy on uudistanut aikaisemmin lausumansa ja lisäksi esittänyt perusteluinaan muun ohella seuraavaa:

Markkinaoikeus on katsonut, että laatupisteytyksessä kysymys on ollut hinnan kanssa päällekkäisestä menettelystä siltä osin kuin laatupisteitä on annettu kokonaistuntimäärän perusteella. Menettely on siten vähentänyt hinnan vaikutusta vertailussa ilmoitetusta 40 prosentista.

Suunnittelupalvelujen hankintaopas 2007 ei tue valitusta. Opas koskee suunnittelua, joka on eri asia kuin rakennushistoriallisen selvityksen tekeminen. Suunnittelussa saatetaan tiettyyn rajaan asti suuremmalla tuntimäärällä saada aikaiseksi kokonaistaloudellisesti edullisempi ratkaisu. Rakennushistoriallisia selvityksiä tämä ei koske. Kyse on rajallisemmasta työmäärästä, joka kyetään paremmin ennalta arvioimaan kuin suunnittelutyö. Rakennushistoriallisessa selvityksessä kustannussäästö ja laatu syntyvät ennen kaikkea järjestelmällisen tiedon keruun, työryhmän monipuolisuuden, kokemuksen, alaan perehtyneisyyden, koulutuksen, jatkokoulutuksen, tutkimus- ja kirjoitustyön, tulkinnan, suhteuttamisen ja arvottamisen kautta. Käytettävä tuntimäärä perustuu tehokkuuteen.

E k on nostanut esiin hankintaoppaasta vain yhden arviointiperusteen ja tulkinnut sitäkin oppaan ohjeiden vastaisesti. Opas edellyttää tarjoajan ilmoittaman tuntimäärän vertaamista hankkeen läpiviennin edellyttämään hankintayksikön tuntimääräarvioon. Oppaassa ei esitetä, että tarjouksen tuntimäärä korreloisi laatuun tai että ne olisivat verrannolliset.

Markkinaoikeuden oikeuskäytäntö ei tue valitusta eikä myöskään tehtyä hankintapäätöstä. Vaikka työmääräarvio on yleisesti käytetty laadun vertailuperuste ja vaikka markkinaoikeus on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut työmääräarvion julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaiseksi tarjousten vertailuperusteeksi, työmääräarviota ei kuitenkaan voida käyttää vertailussa mielivaltaisesti syrjäyttäen kokonaistaloudellisen edullisuuden vaatimuksen.

Korkea työmääräarvio ei kuvaa suoritettavan työn laatua eikä tarkoittain tavoin siten, että laatu kasvaisi työmääräarvion kasvaessa. E k näkemys siitä, että korkeampi hinta merkitsee parempaa laatua, on perusteeton.

Kokeneempi ja ansioituneempi asiantuntija suoriutuu samasta työtehtävästä nopeammin kuin kokematon, ja lopputuloksena suuremmasta tuntihinnasta huolimatta kokonaishinta on halvempi. Kokeneempi ja ansioituneempi asiantuntijajayritys kykenee myös valitsemaan työryhmän jäsenet niin, että ne vastaavat paremmin projektin kunkin osa-alueen tarpeita. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on laadukkain ja yleensä löytyy myös halvimpien tarjousten joukosta.

Työmääräarvio ja tarjouksen kokonaishinta ovat korreloineet suoraan tarjousvertailussa, kun laatupisteet kokonaistuntimäärän nojalla ovat perustuneet käänteisesti hintaan. Halvimmalla hinnalla on saanut viisi pistettä ja kalleimmalla hinnalla yhden pisteen. Vastaavasti suurimmalla tuntimäärällä, johon kokonaishinta on perustunut on saanut viisi pistettä ja pienimmällä tuntimäärällä yhden pisteen.

Antamalla laatuasteita kokonaistuntimäärän perusteella e k on vähentänyt hinnan vaikutusta ja siten muuttanut tarjouspyynnön mukaista hinnan ja laadun välistä suhdetta. Tarjoajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti ja syrjimättä. E k on menetellyt hankintalain vastaisesti.

E k on antanut vastaselityksen, jossa se on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää A Oy:n oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Vastaselitys on annettu tiedoksi A Oy:lle.

E k on lisälausumassaan ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa 817,70 euroa korkoineen.

Lisälausuma on annettu tiedoksi A Oy:lle.

A Oy on lisälausumassaan ilmoittanut oikeudenkäyntikulujensa määräksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa 3 900 euroa korkoineen.

Lisälausuma on annettu tiedoksi e k .

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus hylkää A Oy:n vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta.
2. Korkein hallinto-oikeus hylkää A Oy:n valituksen. Markkinaoikeuden päätöstä ei muuteta pääasiallisen eikä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun osalta.
3. Korkein hallinto-oikeus hylkää eduskunnan kanslian valituksen. Markkinaoikeuden päätöstä ei muuteta pääasiallisen eikä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun osalta.
4. Korkein hallinto-oikeus hylkää A Oy:n ja e k oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Perustelut

1. Suullisen käsittelyn toimittamista koskeva vaatimus

A1 Oy on vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista henkilötodistelun vastaanottamista varten muun muassa A -säätiön saamista avustuksista ja työeläkevakuutusmaksujen laiminlyönneistä sekä keskeisten työntekijöiden työtuntimäärän vaikutuksesta tarjousten vertailussa.

Kysymyksessä olevan asian tosiseikat on asiakirja-aineiston perusteella riittävästi selvitetty niiden oikeudellista arviointia varten. Suullisen käsittelyn toimittaminen asiassa ei ole siten tarpeen hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin nojalla. Tämän vuoksi vaatimus suullisen käsittelyn toimittamisesta hylätään.

2. A Oy:n valitus

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.

3. E k valitus

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.

4. Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

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

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pirkko Ignatius

Kari Kuusiniemi

Irma Telivuo (t)

Matti Pellonpää

Outi Suviranta

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Riitta Hämäläinen

Jakelu

Päätös	A Oy, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
	E k , oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Jäljennös	Markkinaoikeus Työ- ja elinkeinoministeriö
Asiakirjat	Korkein hallinto-oikeus