

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (9)
20.6.2011
Taltionumero
1735
Diaarinumero
4055/1/09

Asia Kunnallisia koskeva valitus

Valittaja L Oy,

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 20.11.2009 nro 09/1025/2

Asian aikaisempi käsittely

H kaupungin hankintakeskus on pyytänyt 3.7.2008 päivätyllä ja 29.9.2008 muutetulla tarjouspyynnöllä tarjouksia jäte- ja pyykkisäkeistä
H kaupungin virastoja, liikelaitoksia ja säätiöitä varten.

H kaupungin hankintakeskuksen hankintajohtaja on päättänyt 29.10.2008 § 1038 hyväksyä L Oy:n ja neljän muun tarjoajan tarjoukset tuotteiden toimittamisesta.

H kaupungin liikepalvelulautakunta (nykyisin teknisen palvelun lautakunta) on päätöksellään 4.12.2008 § 161 hyväksynyt L Oy:n oikaisuvaatimuksen siltä osin, kuin siinä on vaadittu hankintapäätöksen kumoamista positioiden 2, 3, 8, 10 ja 11 osalta. Lisäksi liikepalvelulautakunta on päättänyt kumota hankintapäätöksen position 5 osalta sekä velvoittaa hankintakeskuksen kilpailuttamaan hankinnan uudelleen kumottujen positioiden osalta.

L Oy on vaatinut, että Helsingin hallinto-oikeus kumoaa liikepalvelulautakunnan päätöksen.

L Oy on lausunut vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Liikepalvelulautakunnan päätöksessä on sinänsä todettu tapahtuneet erheet, mutta siinä on myös tehty virheellisiä johtopäätöksiä. Päätös ei ole hankintalakien eikä muutoksenhaussa sovellettavien prosessisäännösten mukainen. Lautakunta on erheellisesti ilman kenenkään vaatimusta edellyttänyt uutta tarjouskierrosta muuttunein ehdoin. Lisäksi se on ilman kenenkään hakemusta tai oikaisupyynnöä kumonnut hankintapäätöksen myös position 5 osalta.

Kysymys on edelleen samasta hankintakierroksesta, joka tulee viedä loppuun hankintayksikön itse määrittelemien ehdoin. Kaikkiin positioihin on tarjottu myös tarjouspyynnön mukaisia tuotteita.

Muoveissa nimenomaan vahvuus on määräävä tekijä sekä säkkien ominaisuuksissa sekä myös tuotantokustannuksessa käytetyn raaka-aineen määrän osalta. Siksi vahvuudet myös vakiintuneesti määritellään täsmällisin minimivaatimuksin. Tämä on yleinen käytäntö. Hankintayksiköt myös vakiintuneesti jättävät vahvuudelle ja materiaalille asetetut vähimmäisvaatimukset täyttämättömät tuotteet pois vertailusta. Nyt hankintakeskuksen muovipusseille asettamat tekniset vaatimukset ovat vastanneet yleisesti markkinoilla olevia tuotteita, mutta saadakseen hintaetua monet tarjoajat ovat tietoisesti tarjonneet huokeampia vaihtoehtoja. Tältä osin esityksen ja päätöksen johtopäätelmät ovat täysin erheelliset.

Hankintayksiköllä on vastuu määrittelemistään ehdoista sekä käyttötaroituksen mukaisista tuotteiden vaatimuksista. Myös tarjoajilla on vastuu, kun ne eivät ole tarjonneet tarjouspyynnön mukaisia tuotteita.

Hankintakeskus ei voi kesken vireillä olevan hankintamenettelyn korjata aiemmin valintaprosessissa tekemiään virheitä määrittelemällä joitakin keskeisiä hankintaehtoja uudelleen.

Liikepalvelulautakunta on ylittänyt toimivaltansa ja myös perustanut päätöksensä erheellisille ja tosiasioita vastaamattomille käsityksille. Lautakunnan toimivaltansa vastaisesti edellyttämä lisäehto jätelain tarkoittaman jätteen kierrättämisestä uusiotuotteina on edesvastuuton palvelujen käyttäjiä kohtaan ja se on syntynyt täysin puutteellisen taustatiedon valossa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt L Oy:n valituksen H liikepalvelulautakunnan päätöksestä tutkimatta.

Hallinto-oikeus on lausunut ratkaisunsa perusteluina seuraavaa:

Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) (hankintalaki) 76 §:n 1 momentin mukaan, jos hankinnassa on menetelty mainitun lain tai sen nojalla annettujen säännösten, Euroopan yhteisön lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, markkinaoikeus voi hakemuksesta ryhtyä pykälässä mainittuihin toimenpiteisiin, muun muassa kumota kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen. Hankintalain 82 §:n mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta valittamalla kuntalain (365/1995) eikä hallintolainkäyttölain nojalla sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on kysymys H kaupungin jäte- ja pyykkisäkkejä koskevasta julkisesta hankinnasta, jolloin sovellettavaksi tulee edellä mainitun lain 82 §. Muutoksenhaku on kuitenkin mahdollista kuntalain mukaisilla valitusperusteilla.

L Oy on katsonut, että lautakunta on päätöksessään tehnyt virheellisiä johtopäätöksiä ja perustanut päätöksensä erheellisille ja tosiasioiden vastaamattomille käsityksille. Yhtiön mukaan lautakunta on ylittänyt toimivaltansa edellyttäessään lisäehtona uusiutuotteita hankinnassa tarkoitettuihin käyttökohteisiin. Yhtiö on myös esittänyt, että lautakunta on erheellisesti ilman kenenkään vaatimusta edellyttänyt uutta tarjouskierrosta muuttunein ehdoin ja ilman kenenkään hakemusta tai oikaisu-pyyntöä kumonnut hankintapäätöksen position 5 osalta. Ottaen myös huomioon, että oikaisuvaatimus ja valitus perustuvat vaatimukseen kumota päätös, jossa on ollut kysymys hankintamenettelyn keskeyttämisestä ja uuden tarjouskilpailun järjestämisestä, hallinto-oikeus toteaa, että yhtiön valitusperusteet kohdistuvat siihen, onko liikepalvelulautakunta menetellyt ja päättänyt julkisista hankinnoista annetun lain 76 §:ssä mainitun lainsäädännön ja sopimuksen vastaisesti. Valitusperusteissa ei ole kyse sellaisesta kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitettusta lainvastaisuudesta tai menettelyvirheestä, joka tulisi tutkittavaksi kunnallisvalituksena hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 100 §
Markkinaoikeuslaki 1 §
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 momentti
Hallintolaki 3 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

L Oy (jäljempänä myös yhtiö) on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa sekä Helsingin hallinto-oikeuden että H liikepalvelulautakunnan päätökset. Lisäksi yhtiö on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa alkuperäisen oikaisuvaatimuksen mukaisesti H kaupungin hankintakeskuksen hankintajohtajan virheellisessä menettelyssä syntyneen päätöksen positioiden 2, 3, 8, 10 ja 11 osalta, velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä sekä oikaisemaan tapahtuneet virheet. L Oy on vielä vaatinut, että korkein hallinto-oikeus velvoittaa hankintayksikön oikaisemaan päätöksensä siten, että tarjouspyyntöä vastaamattomia tuotteita ei huomioida tarjousten vertailussa. Toissijaisesti L Oy on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa H liikepalvelulautakunnan päätöksen ja palauttaa oikaisuvaatimuksen liikepalvelulautakunnan käsiteltäväksi.

L Oy on lausunut vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

H liikepalvelulautakunta on ylittänyt toimivaltansa sekä tehnyt lakien ja oikeusjärjestyksen vastaisen päätöksen, joka ei ole perustunut yleisesti tunnettuihin tosiasioihin, sitoviin viranomaismääräyksiin taikka ohjeisiin. Päätös on ollut Suomea velvoittavan EU-oikeuden vastainen.

Lautakunta on omasta aloitteestaan päätenyt virheelliseen ja tosiasioita vastaamattomaan lopputulokseen. Lisäksi lautakunta on muutoksenhaku- ja oikaisuelimenä omasta aloitteestaan ja virheellisin perustein kumonnut hankintapäätöksen position 5 osalta, vaikka kaikki hankintamenettelyn osapuolet ovat hankintapäätökseen tuon position osalta tyytyneet. Liikepalvelulautakunta on myös muuttanut ilman asiassa esitettyjä vaatimuksia ja omaamatta minkäänlaista alakohtaista tuntemusta tarjouskilpailun ehtoja.

Lautakunnan päätöksen virheellisyys johtaa tilanteeseen, jossa hankintamenettelyyn osallistuneita tahoja on kohdeltu kunnallisessa muutoksenhakuelimessä syrjivästi ja epätasapuolisesti.

Helsingin hallinto-oikeus ei ole ottanut lautakunnan menettelyä käsiteltäväkseen ja markkinaoikeus ei ole omassa päätöksessään ottanut lainkaan kantaa lautakunnan menettelyn lainmukaisuuteen. Kysymyksessä on ilmeinen oikeusturvavaje, koska markkinaoikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden tulkinnoilla selvästi virheellistä ja lakiin perustumatonta lautakunnan hankintamenettelyä koskevaa päätöstä ei saataisi millään tavoin oikaistuksi tai edes riippumattoman tahon tutkittavaksi. Kysymys

on lisäksi varsin merkittävästä intressistä sekä viranomaisen päätökseen sisällyttämistä useista selvistä asiavirheistä, jotka ovat johtaneet väärään lopputulokseen. Hankintamenettelyä on arvioitava kokonaisuutena siten, että viranomaisten päätösten on vastattava tosiasioita ja julkisissa hankinnoissa noudatettavia säännöksiä ja periaatteita. Tilanne on kestävä, mikäli muutoin tarkoin säännellyssä hankintamenettelyssä voidaan oikaisumenettelyssä tehdä päätöksiä, joiden ei tarvitse olla tosiasioiden, velvoittavien säännösten ja asetusten mukaisia. Lisäksi selvästi virheellisiin päätöksiin ei tosiasiallisesti voisi hakea muutosta.

Alkuperäisessä tarjouspyynnössä tuotteille asetettuja vaatimuksia ei voida pitää lautakunnan katsomalla tavalla virheellisenä taikka muita tarjoajia poissulkevana. Lautakunnan kehrittelemät uudet perusteet ovat tarkoitushakuisia ja johtavat tässä tapauksessa siihen, että tarjouspyynnön ehtojen mukaista tarjoajaa, joka oikein suoritettuna hankinnassa olisi voittanut hankintamenettelyn, kohdellaan erheellisin ja jopa velvoittavien EU-säännösten vastaisin perustein syrjivästi. Mainituilla perusteilla lautakunta on selvästi ylittänyt toimivaltansa ja tehnyt lakiin perustumattoman ja jopa velvoittavan yhteisöoikeuden vastaisen ratkaisun.

H kaupunki on selityksessään vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen.

H kaupunki on lausunut vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Valituksenalaisessa liikepalvelulautakunnan päätöksessä on ollut osaksi kyse oikaisuvaatimuksen käsittelystä ja osaksi hankinnan keskeyttämisestä. Kunnallisvalituksena voidaan tutkia vain, onko oikaisuvaatimuksen käsittelyssä toimittu kuntalain säästöjen mukaisesti.

Liikepalvelulautakunta on toiminut toimivaltansa puitteissa. Kysymys on ollut oikaisuvaatimuksen ja hankinnan keskeyttämistä koskevan asian yhdistetystä käsittelystä. Oikaisuvaatimus on käsitelty kuntalain mukaisesti. Hankinnan keskeyttämistä koskeva asia on puolestaan käsitelty julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaisesti.

Liikepalvelulautakunta on hyväksynyt L Oy:n oikaisuvaatimuksen, jossa on vaadittu hankintapäätöksen kumoamista positioiden 2, 3, 8, 10 ja 11 osalta. Samalla lautakunta on todennut hankintapäätöksen ja sitä edeltävän hankintamenettelyn olleen siinä määrin hankintalain vastaisia ja virheellisiä, että hankintalain mukaiseen lopputulokseen pääseminen edellyttää uuden kilpailutuksen järjestämistä. Lisäksi lautakunta on todennut hankintapäätöksen ja -menettelyn olleen samalla tavoin virheellinen myös position 5 kohdalla. Näin ollen lautakunta on kumonnut

myös positiota 5 koskevan hankintapäätöksen ja velvoittanut hankintakeskusta kilpailuttamaan sen uudelleen. Hankintapäätöksen kumoaminen position 5 osalta ja uuden kilpailutuksen järjestäminen koskien positiota 2, 3, 5, 8 ja 10 on merkinnyt hankinnan keskeyttämistä näiltä osin. Päätös ei tältä osin ole ollut oikaisuvaatimuksen käsittelyä.

Hankinnan keskeyttämistä on käsitelty markkinaoikeudessa, joka on todennut, että keskeyttäminen on tehty hankintasäännösten mukaisesti.

L Oy on antanut vastaselityksen, joka on annettu tiedoksi *H kaupungille*, joka puolestaan on ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa vastaselityksestä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus kumooa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta *L Oy:n H liikepalvelulautakunnan päätöksestä* tekemän valituksen siltä osin kuin yhtiö on esittänyt liikepalvelulautakunnan ylittäneen toimivaltansa yhtiön oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Asia palautetaan tältä osin Helsingin hallinto-oikeudelle valituksen tutkimista varten.

Muilta osin valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei näiltä osin muuteta.

Perustelut

Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimeilimen päätökseen sekä kunnan-hallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Pykälän 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että: 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Julkisista hankinnoista annetun lain 76 §:ssä (348/2007, jäljempänä hankintalaki) on säädetty markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista. Säännöksen perusteella markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu sen tutkiminen, onko hankinnassa menetelty hankintalain tai muiden kyseisessä lainkohdassa mainittujen julkista hankintaa koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Hankintalain 82 §:n (348/2007) mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta valittamalla kuntalain eikä hallintolainkäyttölain nojalla sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen.

Hallituksen esityksessä laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006 vp) lausutaan 82 §:n yksityiskohtaisissa perusteissa seuraavaa: "Pykälä sisältäisi nimenomaisen muutoksenhakukiellon koskien kuntalain ja hallintolainkäyttölain mukaista valitusta. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saisi hakea muutosta kuntalain tai hallintolainkäyttölain nojalla sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen. Hankinta-asioissa, joissa hankintayksikkönä on kunnan viranomainen, on sitä vastoin mahdollista tehdä kuntalain 89 §:n mukainen oikaisuvaatimus. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimusmenettely on vakiintuneesti katsottu kunnan sisäiseksi hallintomenettelyksi eikä hankintalain säännöksessä tarkoitetuksi valitukseksi. On myös huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainitut muutoksenhakutiet ovat toisistaan erilliset, eikä kuntalain mukainen oikaisuvaatimuksen tekeminen vaikuta siten esimerkiksi markkinaoikeudelle tehtävän hakemukselle säädetyn 14 päivän määräajan kulumiseen. Kunnan tekemä hankintapäätös saattaa siten olla vireillä samanaikaisesti sekä kunnassa oikaisuvaatimuksena että hakemuksena markkinaoikeudessa. Hankintalain nojalla oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä ei kuitenkaan voisi tehdä varsinaista kunnallisvalitusta sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen. Kunnallisvalitus on sen sijaan mahdollista tehdä sellaisella lainvastaisuutta tai päätöksen syntymistä virheellisessä järjestyksessä koskevalla perusteella, jota ei voida tutkia markkinaoikeudessa. Pykälän valituskielto koskee myös hallintovalituksia hankintalainsäädännön vastaisuusperusteella."

L Oy on hallinto-oikeudelle tekemässään liikepalvelulautakunnan päätöstä koskevassa valituksessa esittänyt, ettei liikepalvelulautakunnalla ole ollut toimivaltaa kumota hankintajohtajan päätöstä position 5 osalta, koska kukaan ei ollut sitä vaatinut. Lisäksi yhtiö esittänyt, että vastoin oikaisuvaatimuksessa esitettyä vaatimusta uuden tarjousvertailun suorittamisesta lautakunta on velvoittanut hankintakeskuksen uuden tarjouskilpailun järjestämiseen uusine tarjouspyynnön ehtoineen.

Toimivallan ylitystä koskevien valitusperusteiden osalta kysymys ei ole siitä, onko liikepalvelulautakunta menetellyt julkisista hankinnoista annetun lain vastaisesti. Toimivallan ylitystä koskevat valitusperusteet ovat itsenäisiä verrattuna julkisista hankinnoista annettuun lakiin. Hallinto-oikeuden ei olisi tullut päätöksessään mainitulla perusteella jättää L

Oy:n H liikepalvelulautakunnan päätöksestä tekemää valitusta tutkimatta siltä osin kuin yhtiö on esittänyt liikepalvelulautakunnan ylittäneen toimivaltansa oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Näin ollen hallinto-oikeuden päätös on tältä osin kumottava ja asia palautettava hallinto-oikeudelle.

Muilta osin L Oy:n valituksen tueksi esitetyt valitusperustelut koskevat asiallisesti sitä, onko H liikepalvelulautakunta menetellyt hankintalain vastaisesti. Näin ollen ja ottaen muutoin tältä osin huomioon valituksenalaisen päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet hallinto-oikeuden on tullut jättää valitus tältä osin tutkimatta.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pirkko Ignatius

Irma Telivuo (t)

Matti Pellonpää

Eila Rother

Outi Suviranta

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Riitta Hämäläinen

Jakelu

Päätös

Jäljennös

L Oy, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
H kaupunki
Helsingin hallinto-oikeus
Työ- ja elinkeinoministeriö