

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (8)
22.8.2011
Taltionumero
2315
Diaarinumero
789/3/10

Asia Julkista hankintaa koskeva valitus

Valittaja K Oy,

Päätös, jota valitus koskee

Markkinaoikeus 2.2.2010 nro 70/2010

Asian aikaisempi käsittely

K seurakuntayhtymä on pyytänyt tarjouspyynnöllä 22.9.2008 tarjouksia työterveyshuollon järjestämisestä. Hankinnasta on 19.9.2008 julkaistu avointa menettelyä koskeva kansallinen hankintailmoitus.

K seurakuntayhtymän yhteinen kirkkoneuvosto on päätöksellään 20.11.2008 § 45 valinnut palvelun toimittajaksi K Oy:n.

K seurakuntayhtymän yhteinen kirkkoneuvosto on päätöksellään 4.12.2008 § 59 kumonnut hankintapäätöksen ja päättänyt palauttaa asian uuteen valmisteluun.

K seurakuntayhtymän yhteinen kirkkoneuvosto on päätöksellään 18.12.2008 § 87 päättänyt keskeyttää hankintamenettelyn ja kilpailuttaa hankinnan uudelleen.

K seurakuntayhtymä on pyytänyt 9.1.2009 päivätyllä tarjouspyynnöllä tarjouksia K seurakuntayhtymän ja siihen kuuluvien seurakuntien henkilöstön työterveyshuollon järjestämisestä.

K seurakuntayhtymän yhteinen kirkkoneuvosto on 12.3.2009 § 44 päättänyt valita K seurakuntayhtymän työterveyspalvelujen tuottajaksi K Lääkäriasema Ky:n.

K Oy on markkinaoikeudelle toimittamassaan hakemuksessa vaatinut, että markkinaoikeus kumoaa K seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston päätöksen 12.3.2009 § 44 hankintalain vastaisena ja kieltää sen täytäntöönpanon. K

Oy on lisäksi vaatinut, että hankintayksikkö velvoitetaan tekemään hankinta alkuperäisen hankintapäätöksen 20.11.2008 § 45 mukaisesti. Toissijaisesti K

Oy on vaatinut, että markkinaoikeus palauttaa asian hankintayksikölle uudelleen käsiteltäväksi ja velvoittaa hankintayksikön vertailemaan tarjouksia alkuperäisten 20.11.2008 tehtyyn päätökseen sisältyneiden hintojen mukaisesti. Vielä K Oy on vaatinut, että hankintayksikkö velvoitetaan suorittamaan yhtiölle hyvitysmaksuna 20 prosenttia hankinnan arvosta ja että hankintayksikkö velvoitetaan korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut.

Markkinaoikeuden ratkaisu

Markkinaoikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt hakemuksen ja oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Markkinaoikeus on lausunut päätöksensä perusteluina seuraavaa:

Hakemuksen tutkiminen

Hankintayksikkö on päätöksellään 4.12.2008 § 59 kumonnut 20.11.2008 tekemänsä päätöksen § 45, jolla se oli valinnut hakijan seurakuntayhtymän työterveyspalvelujen tuottajaksi, ja palauttanut asian uuteen valmisteluun. Hankintayksikkö on päätöksellään 18.12.2008 § 87 päättänyt keskeyttää hankintamenettelyn ja järjestää hankinnasta uuden tarjouskilpailun. Sanottu työterveyspalvelujen hankintaa koskeva menettely oli aloitettu 19.9.2008 julkaistulla hankintailmoituksella.

Hakemus on kohdistettu hankintayksikön päätökseen 12.3.2009 § 44. Hakijan väitteiden vuoksi asiassa on kysymys siitä, onko sanottuun hankintapäätökseen liittyvä hankintamenettely ollut hakijaa syrjivää tai muulla tavalla julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaista sen vuoksi, että hankintayksikkö on keskeyttänyt 19.9.2008 aloitetun hankintamenettelyn päätöksellään 18.12.2008 § 87 hankintaa tekemättä ja onko päätös 12.3.2009 § 44 tämän vuoksi kumottava.

Asiassa on siten tutkittava, onko hankintayksikkö menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti keskeyttäessään hankintamenettelyn.

Hankintamenettely

Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 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 72 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Hankintalain esitöissä (HE 50/2006 vp, s.116) on mainitun säännöksen perusteluissa todettu, että käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, hankintayksikön tulisi noudattaa ennalta ilmoitettuja vertailuperusteita.

Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaatimus edellyttää, että hankintayksikön tulee soveltaa etukäteen ilmoittamiaan vertailuperusteita kaikkiin tarjouksiin tasapuolisesti ja syrjimättä. Hankintapäätöksen tulee perustua kaikkiin ennalta ilmoitettuihin vertailuperusteisiin. Tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi hankintayksikön on tarjousten vertailussa sovellettava vain ennalta ilmoittamiaan tarjousten vertailuperusteita.

Markkinaoikeus toteaa, että hankintalaissa 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.

Korkein hallinto-oikeus on 28.9.2006 antamassaan päätöksessä nro 2514 todennut, ettei hankintayksikön suorittamaa hankintamenettelyn keskeyttämistä voitu pitää julkisista hankinnoista annettujen säännösten vastaisena, kun hankintayksikön suorittama tarjouskilpailun keskeyttäminen oli perustunut todellisiin syihin.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esimerkiksi asia C-27/98, Fracasso ja Leitschutz, tuomio 16.9.1999, Kok. 1999, s. 1-5697, asia C-92/00, HI, tuomio 18.6.2002, Kok. 2002, s. I-5553 sekä asia C-244/02, Kauppatalo Hansel Oy, määräys 16.10.2003, Kok. 2003, s. 1-12139) on samoin vakiintuneesti katsottu, että hankintamenettelyn keskeyttäminen ei edellytä vakavien tai poikkeuksellisten

seikkojen olemassaoloa. Hankintaviranomaisen on kuitenkin keskeytyspäätöksen tehdessään noudatettava julkisia hankintoja koskevia yhteisön oikeuden perussääntöjä, kuten muun ohella syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.

Hankintayksikön 19.9.2008 aloittamassa hankintamenettelyssä hankintailmoituksen mukaan tarjouksen valintaperusteena on ollut kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous ja sen vertailuperusteina hinta 60 prosentin painoarvolla, palvelujen saatavuus 30 prosentin painoarvolla ja laadunhallintajärjestelmä 10 prosentin painoarvolla.

Tarjouspyynnön 22.9.2008 mukaan halvin tarjous saa parhaat pisteet. Tarjouspyynnössä on pyydetty ilmoittamaan hinnat palveluille hinta/tutkimus. Seurakuntayhtymään kuuluvien seurakuntien henkilöstömäärä on tarjouspyynnön mukaan noin 310.

Seurakuntayhtymän yhteisen kirkkoneuvoston päätöksen 20.11.2008 § 45 tarjousten vertailun perusteluista käy ilmi, että kullekin tarjoukselle on laskettu kokonaishinta, joka muodostuu kiinteästä hinnasta 310 henkilöä kohden, käynneille ja tutkimuksille tarjotusta hinnasta tutkimusta kohden sekä laboratorion osalta tutkimusta kohden lasketusta hinnasta.

Hankintayksikön päätöksessä 4.12.2008 § 59 hankintapäätöksen kumoamista ja asian lähettämistä uuteen valmisteluun on perusteltu sillä, että päätöksen jälkeen on käynyt ilmi, että tarjouspyynnössä oli tulkinanvaraisia kohtia, jolloin pisteytyksen lopputulos on saattanut vääristyä. Markkinaoikeudelle antamassaan vastineessa hankintayksikkö on perustellut hankintamenettelyn keskeyttämistä lisäksi toteamalla, että hankintapäätös on voinut olla lainvastainen sillä perusteella, että tarjouspyynnössä hinnat oli pyydetty esitetyn palveluluettelon mukaan hinta/tutkimus, mutta pisteytystä varten pyydetty yleismaksun hinta oli kerrottu työntekijöiden lukumäärällä 310.

Markkinaoikeus toteaa, että tarjousvertailu ei ole vastannut tarjouspyyntöä siltä osin kuin hintapisteisiin on vaikuttanut 310 henkilölle laskettu yleismaksuun perustuva kiinteä hinta. Sanottua seikkaa ei ollut ilmoitettu tarjouspyynnössä tarjousten vertailuperusteena. Tarjousten vertailu ei siten ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua hankintamenettelyssä.

Markkinaoikeus katsoo, että hankintamenettelyn keskeyttämistä ja uuden tarjouskilpailun järjestämistä ei voida pitää hakijaa syrjivänä tilanteessa, jossa hankintayksikkö on keskeyttänyt hankintamenettelyn hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintamenettelyssä havaitsemansa virheen vuoksi. Hankintamenettelyn keskeyttäminen on perus-

tunut hyväksyttäviin syihin. Asiassa ei ole muutoinkaan ilmennyt, että hankintayksikön menettely olisi ollut hakijaa tai muita tarjoajia syrjivää.

Hakija on perustellut hakemustaan ainoastaan sillä, että hankintapäätös 12.3.2009 § 44 on ollut hakijaa syrjivä hankintamenettelyn keskeyttämissä päätöksien 18.12.2008 § 87 hankintasäännösten vastaisuudesta johtuen. Asiassa ei ole edes väitetty eikä asiassa esitetystä selvityksestä muutoinkaan ole käynyt ilmi, että hankintailmoituksella 8.1.2009 aloitettu hankintamenettely olisi ollut muulla tavoin julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastainen.

Johtopäätös

Edellä esitetyillä perusteilla markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ole menetellyt asiassa hankintamenettelyn keskeyttäessään hankintalain 76 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla hankintasäännösten vastaisesti. 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 lopputulos huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että hakija pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

K *Oy* on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen. Hankintamenettelyn keskeyttäminen on todettava perusteettomaksi, toinen kierros todettava tinkimiskierrokseksi ja asia palautettava markkinaoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Toissijaisesti yhtiö on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa hankintapäätöksen 12.3.2009 § 44 ja toteaa hankintapäätöksen 20.11.2008 § 45 voimassa olevaksi.

K *Oy* on lausunut valituksessaan muun ohella seuraavaa:

K seurakuntayhtymä on keskeyttänyt hankinnan siinä vaiheessa, kun tarjoushinnat ovat tulleet julkisiksi. Valittajaa on kohdeltu eriarvoisesti. Ensimmäisessä tarjouskilpailussa valittajan tarjous on ollut

selvästi edullisin. Toisessa tarjouskilpailussa valittaja on antanut samanhintaisen tarjouksen kuin ensimmäisessä tarjouskilpailussa. K

Lääkäriasema Ky on laskenut hintojaan toisessa tarjouskilpailussa ja sen tarjoushinta on ollut edullisempi kuin valittajan tarjoushinta. Muista ominaisuuksista tarjoajat ovat saaneet samat pisteet.

K Lääkäriasema Ky on selkeästi käyttänyt hyväkseen seurakuntayhtymän julkaisemia hinnastoja ja näin ollen se on alentanut hintojaan verrattuna ensimmäiseen tarjouskilpailuun. Myös K Työterveyden tarjoushinta on toisessa tarjouskilpailussa ollut edullisempi kuin valittajan tarjoushinta.

Toisessa tarjouskilpailussa on oltu tietoisia muiden tarjoajien hinnoista ja on siten lähdetty hankintalain vastaiselle tinkimiskierrokselle.

Tarjouskilpailujen tarjouspyynnöissä ei ole ollut hintojen esittämisen osalta eroja. Ensimmäisen tarjouskilpailun tarjouspyyntö on ollut selkeä ja ymmärrettävä. Sen tulkinnanvaraisuudesta ei ole valitettu. Valittaja on saanut tietää tarjouspyynnön tulkinnanvaraisuudesta vasta markkinaoikeuden päätöksestä.

K *seurakuntayhtymä* on selityksessään lausunut, että markkinaoikeuden päätös on oikea. K *seurakuntayhtymän* yhteisen kirkkoneuvoston 4.12.2008 tekemä päätös hankintapäätöksen kumoamisesta ja 18.12.2008 tekemä päätös hankintamenettelyn keskeyttämisestä ja uuden kilpailutuksen järjestämisestä on perustunut hyväksyttäviiin syihin eikä se ole ollut valittajaa syrjivä.

K *Lääkäriasema Ky* on selityksessään vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen.

K *Oy* ei ole käyttänyt sille varattua tilaisuutta vastaselityksen antamiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Markkinaoikeuden päätöstä ei muuteta.

Perustelut

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.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi

Irma Telivuo (t)

Matti Pellonpää

Alice Guimaraes-Purokoski

Outi Suviranta

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Riitta Hämäläinen

Jakelu

Päätös	K	Oy, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Jäljennös	K	seurakuntayhtymä
	K	Lääkäriasema Ky
		Markkinaoikeus
		Työ- ja elinkeinoministeriö
Asiakirjat		Korkein hallinto-oikeus