

Oikaisuvaatimus Joensuun kaupungin kansliapäällikön päätökseen 7.7.2023 § 51

KH 27.05.2024 § 202
1144/02.08.00.01/2023

1. Tausta

Pohjois-Karjalan hankintatoimi on kilpailuttanut Joensuun kaupungin koulukuvaukset sopimuskaudelle 1.8.2023 – 31.7.2026. Kilpailutus pitää sisällään option 1v + 1 v kausille 1.8.2026 – 31.7.2027 ja 1.8.2027 – 31.7.2028. Tarjouspyyntö julkaistiin 1.6.2023 ja määräaikaan 15.6.2023 mennessä tuli 16 tarjousta. Valinnan perusteena oli halvin hinta. Kaikki tarjoajat päätyivät tarjousvertailuissa tasapisteisiin ja hankintatoimi valitsi 22.6.2023 tekemällään päätöksellä toimittajaksi KK-KUVA OY:n.

Seppälän Koulukuvat Oy teki hankintapäätöksestä hankintaoikaisun 6.7.2023. Oikaisuvaatimuksessa Seppälän Koulukuvat Oy vaati hankintayksikköä poistamaan virheellisen päätöksen ja toteuttamaan kilpailutuksen sekä tarjousvertailun uudelleen hankintalain säännösten mukaisesti. Vaatimustaan Seppälän Koulukuvat Oy perusteli sillä, että hankintayksikkö ei kohdellut tarjouksenantajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi päätöstä tehdessään. Päätöstä on perusteltu ainoastaan kokonaistaloudellisella edullisuudella, jonka perusteena on ollut yksinomaan halvin hinta. Kaikki tarjoukset on kuitenkin annettu samalla halvimalla hinnalla, ja tarjoukset ovat kaikki saaneet samat ja täydet pisteet vertailussa. Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan hankintayksikkö oli tehnyt päätöksen virheellisesti sellaisella perusteella, joka ei erota tarjoajia toisistaan ja/tai jota ei ole päätöksessä julkituotu hankintalain edellyttämine perusteluineen. Hankintayksikkö on siten käyttänyt väärin hankintavaltaansa ja perustellut päätöksensä virheellisesti ja puutteellisesti.

Kansliapäällikkö hylkäsi hankintaoikaisun valituksenalaisella päätöksellään 7.7.2023 § 51. Päätöksessään kansliapäällikkö mm. totesi, että hankintalaissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten hankintayksikön tulisi menetellä, jos saadut tarjoukset ovat täysin samanarvoisia. Päätöksessä todettiin, että hankintayksikkö voi valita samanarvoisista tarjouksista haluamansa toimittajan. Päätöstä ei tällöin perustella muilla tiedoilla kuin tarjouspyynnössä olevilla kriteereillä: tässä tapauksessa päätöksessä ilmoitetuilla tarjouspyynnön mukaisilla valintaperusteilla. Hankintayksikkö on valinnut toimittajan tasapisteissä olevista tarjoajista.

Seppälän Koulukuvat Oy valitti kansliapäällikön päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Valituksessaan Seppälän Koulukuvat Oy vaatii hallinto-oikeutta kumoamaan hankintapäätöksen ja palauttamaan asian uudelleen käsiteltäväksi. Lisäksi Seppälän Koulukuvat Oy vaatii oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Vaatimustaan Seppälän Koulukuvat Oy perusteli mm. sillä, että hankintayksikön päätös on kuntalain 135 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainvastainen. Tarjousmenettely ja päätös on myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain säännösten sekä hallintolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden vastainen. Päätöstä on perusteltu ainoastaan väitteellä siitä, että voittajan tarjous olisi ollut hinnaltaan halvin, mikä väite ei pidä paikkansa. Voittajan hinta oli sama ja voittajan saamat pisteet samat kuin muillakin tarjoajilla: Kaikki 16 tarjousta annettiin yhtä halvalla hinnalla ja kaikki 16 tarjousta saivat samat ja/eli täydet pisteet pistevertilussa. Hankintayksikön päätökselle tarjoama perustelu ei ole lain edellyttämällä tavalla sellainen seikka, joka millään tapaa erottaisi tarjoajia tai tarjouksia toisistaan. Hankintayksikkö on käyttänyt väärin hankintavaltaansa ja perustellut päätöksensä virheellisesti ja puutteellisesti. Hankintayksikkö on tasatilanteessa valinnut haluamansa toimittajan voittajaksi. Tämä menettely ei täytä tasavertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden vaatimusta. Hankintayksiköt eivät voi ohittaa lakien määräyksiä vain asettamalla tarjouskilpailuissa valintaperusteeksi jonkin yksittäisen kriteerin, joka ei luo mitään eroa tarjoajien välille eli jonka tiedetään johtavan tasatilanteeseen – ja valitsevat sitten näin

saavutetun tasatilanteen verukkeella voittajaksi haluamansa eli suosimansa tarjoajan.

2. Hallinto-oikeuden päätös

Itä-Suomen hallinto-oikeus on 13.5.2024 ratkaisut asian päätöksellään nro 1094/2024.

Päätöksessä hallinto-oikeus on todennut seuraavaa:

- Hallinto-oikeus ei varaa valittajayhtiölle ja KK-KUVA OY:lle tilaisuutta tulla kuulluksi Pohjois-Karjalan hankintatoimen antaman lausunnon ja markkinaoikeuden päätöksen johdosta.
- Hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta ja siirtää sen Joensuun kaupungin toimivaltaiselle toimielimelle kuntalain mukaisena oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi.
- Hallinto-oikeus hylkää valittajayhtiön ja Pohjois-Karjalan hankintatoimen oikeudekäyntikuluvaatimukset.

Oikeudenkäyntimenettelyä koskevaa ratkaisuaan hallinto-oikeus on perustellut sillä, että koska valitus on jätetty tutkimatta, oikeudekäynnistä hallintoasioissa annetun lain 44.2 §:n mukaan asia voidaan ratkaista varaamatta asianosaisille tilaisuutta tulla kuulluksi. Myöskään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä asianosaisten kuulemista.

Pääasian osalta hallinto-oikeus on todennut, että asiassa on kysymys Joensuun kaupungin koulukuvauksia koskevasta käyttöoikeussopimuksesta, jonka arvo alittaa hankintalain 25 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen kynnysarvon. Hankintalakia ei sovelleta kansalliset kynnysarvot alittavaan hankintaan. Kunnan tällaista hankintaa koskevaan päätökseen voi hakea muutosta asianomaiselle kunnan toimielimelle tehtävällä oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksin hallinto-oikeudelta siten kuin kuntalaissa säädetään. Hankintalain 135 §:n perusteella asianosainen voi hakea kynnysarvon alittavaan hankintaan muutosta myös hankintoaikaisilla. Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tällaiseen hankintoaikaispäätökseen voi edelleen hakea muutosta siten kuin kuntalaissa on kunnallisvalituksesta säädetty.

Päätöksen valittajayhtiön hankintoaikaisun johdosta on tehnyt Joensuun kaupungin kansliapäällikkö. Hallinto-oikeus toteaa, että kuntalain mukaan kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen voi tehdä valtuuston ja kuntayhtymän kuntalain 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätöksestä sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä. Pohjois-Karjalan hankintatoimen päätös 22.6.2023 ja kansliapäällikön päätös 7.7.2023 eivät ole kuntalain 135 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamia päätöksiä, joista saisi kunnallisvalituksin valittaa hallinto-oikeuteen. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on jättänyt jättänyt valituksen tutkimatta ja siirtää sen Joensuun kaupungin toimivaltaiselle toimielimelle kuntalain mukaisena, kansliapäällikön päätökseen 7.7.2023 kohdistuvana oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi.

3. Asian käsittely kuntalain mukaisena oikaisuvaatimuksena

Joensuun kaupunginhallitus ottaa Seppälän Koulukuvat Oy:n hallinto-oikeudelle tekemän valituksen käsiteltäväkseen kuntalain mukaisena oikaisuvaatimuksena. Vastauksena oikaisuvaatimukseen toistetaan hankintapäällikön laatimassa hallinto-oikeudelle annettussa vastineessa esitetty relevanteilta osin.

Taustatietoa kilpailutusprosessista

Pohjois-Karjalan hankintatoimi kilpailutti Joensuun kaupungin koulukuvaukset sopimuskaudelle 1.8.2023 - 31.7.2026 + yhden (1) vuoden + yhden (1) vuoden optiomahdollisuudet.

Sopimus jatkuu yhdellä (1) vuodella ajalle 1.8.2026 - 31.7.2027 ja yhdellä (1) vuodella ajalle 1.8.2027 - 31.7.2028, ellei Pohjois-Karjalan hankintatoimi irtisano sopimusta päättymään sopimuskauden loppuun. Jos sopimus irtisanoetaan, se tehdään viimeistään kuusi (6) kuukautta ennen sopimuskauden päättymistä kirjallisesti.

Mikäli sopimus jatkuu, sovelletaan optiokaudella hankintasopimusta entisin ehdoin, sen mukaisesti kuin ne ovat voimassa sopimuskauden päättyessä. Allekirjoittaessaan hankintasopimuksen sopimustoimittaja sitoutuu omalta osaltaan siihen, että sopimus jatkuu mainitun määräajan, mikäli Pohjois-Karjalan hankintatoimi niin haluaa.

Tilaajien (oppilaiden huoltajien) tulee voida tilata vertailuhintaisia tuotteita (ryhmän yhteiskuva, muotokuva-arkki, tarra-arkki ja pakettihinta) rajattomasti kolmen (3) kuukauden ajan koulukuvauksen toteuttamisesta laskien.

Hankintamalli on yhden (1) toimittajan sopimus, jossa tilaaja tulee tekemään tilaukset suoraan valitulta toimittajalta.

Tarjouspyyntö julkaistiin 1.6.2023 ja määräaikaan 15.6.2023 klo 10.00 mennessä saapui yhteensä 16 tarjousta.

Päätöksenteon perusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus. Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena on halvin hinta, max. 100 pistettä. Valituksi tulee palveluntuottaja, jonka tarjousvertailun yhteenlasketut hintapisteet ovat suurimmat.

Hintapisteet lasketaan kaavalla halvin hinta / tarjottu hinta x 100 p.

Kaikki tarjoajat olivat tarjousvertailussa tasapisteissä, jonka vuoksi hankintayksikkö valitsi toimittajan. Oikeuskäytännön mukaisesti tasatilanteessa hankintayksikön oma valinta on sallittu tapa ratkaista tarjouskilpailun voittaja.

Hankintalaki ei sisällä säännöksiä menettelystä tilanteessa, jossa tarjousvertailu päättyy tasapisteisiin. Hankintayksiköllä on näin ollen harkintavaltaa sen suhteen, millä perusteella se valitsee tarjouskilpailun voittajan. Hankintayksikön menettelyä on tällöin arvioitava hankintalain 2 § 1 momentissa asetetun hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun näkökulmasta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintayksiköllä on tarjousvertailun päättyessä tasatulokseen oikeus valita esimerkiksi halvimman hinnan tarjonnut tarjoaja.

Pohjois-Karjalan hankintatoimen hankintasuunnittelija päätti 22.6.2023, että sopimus Joensuun kaupungin koulukuvauksien hankinnasta sopimuskaudelle 1.8.2023 - 31.7.2026 + yhden (1) vuoden + yhden (1) vuoden optiomahdollisuudet tehdään KK-KUVA OY:n kanssa.

Päätös lähetettiin uudelleen tiedoksi 27.6.2023, koska päätöksen yhdellä rivillä oli virheellisesti mainittu "Kontiolahden kunnan" vaikka kyseessä oli Joensuun kaupungin hankintaa koskeva päätös.

Oikaisuvaatimuksen tekijä teki hankintayksikölle asiaan liittyvän hankinto-oikaisuvaatimuksen, jonka käsittely ei vaikuttanut päätöksen sisältöön vaan hankinto-oikaisuvaatimus hylättiin. Hankintayksikkö on tulkinnanvaraisuudesta johtuen lähettänyt 14.08.2023 aiemmin 07.07.2023 lähetetyn hankinto-oikaisuvaatimuksen päätöksen tiedoksi uudella valitusosoituksella, joka mahdollisti kunnallisvalituksen tekemisen. Kun hankintalain esitöissä oli todettu, että "[S]ekä hankinto-oikaisua koskevan vaatimuksen että kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun kunnan viranomaisen antamaan päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin kunta laissa on kunnallisvalituksesta säädetty" hankintayksikkö tulkitsee, että kansliapäällikön hankinto-oikaisuun annetusta vastauksesta valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen.

Vastaukset oikaisuvaatimuksen tekijän perusteluihin

Kynnysarvon ylittyminen

Siltä osin kun on kyse siitä, onko hankinta ylittänyt hankintalain 25 §:n mukaisen kynnysarvon markkinaoikeus on ratkaisussaan asian päätöksellään 15.12.2023 nro 596/2023. Markkinaoikeus on jättänyt tutkimatta Pohjois-Karjalan hankintatoimen hankintapäätöksestä 22.6.2023 tehdyn valituksen. Markkinaoikeus on päätöksensä perusteluissa todennut, ettei asiassa ole perusteita katsoa hankintayksikön määrittäneen käyttöoikeussopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa siten virheellisesti, että ennakoidun kokonaisarvon olisi katsottava ylittäneen hankintalain 25 §:n mukaisen käyttöoikeussopimuksia koskevan kansallisen kynnysarvon. Hankintayksikön kilpailuttamassa käyttöoikeussopimuksessa ei siten ole ollut kyse hankintalain soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta, jota koskevan valituksen markkinaoikeus olisi toimivaltainen tutkimaan.

Vaatimusten perusteet

Koska pienhankinnat eivät ole hankintalain soveltamisalassa niin tällöin noudatetaan hankintayksikön omia menettelyohjeita.

Oikaisuvaatimuksen tekijän mukaan tehtyä hankintapäätöstä ei ole perusteltu, mutta tämä ei kuitenkaan pidä paikkansa. Hankintapäätöksessä on ilmoitettu, että päätöksenteon perusteena on kokonaistaloudellinen edullisuus, joka kyseisessä tapauksessa on arvioitu halvimman hinnan perusteella. Oikaisuvaatimuksen tekijän mielestä päätöksessä olisi tullut tuoda esille uusia perusteita, millä perusteella hankintayksikkö on valinnut juuri kyseisen toimijan.

Hankintalaissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten hankintayksikön tulisi menetellä, jos saadut tarjoukset ovat täysin samanarvoisia. Hankintayksikkö voi valita samanarvoisista tarjouksista haluamansa toimittajan. Päätöstä ei tällöin perustella muilla tiedoilla kuin tarjouspyynnössä olevilla kriteereillä kuten tässä tapauksessa on päätöksessä ilmoitettu tarjouspyynnössä ilmoitetut valintaperusteet, ja hankintayksikkö on valinnut tasapisteissä olevista tarjouksista valittavan toimittajan.

Oikaisuvaatimuksen tekijän viittaama MAO:269/15 liittyy tapaukseen, jossa useampi tarjoaja on ollut tasatilanteessa siitä huolimatta, että hankinnassa on käytetty useita eri vertailuperusteita. Tällöin hankintayksikkö on ilmoittanut, että valinta on tehty halvimman hinnan perusteella. Halvin hinta on ollut yksi useasta eri vertailuperusteesta, jolloin hankintayksikkö on valinnut lopulta kyseisen vertailuperusteen ratkaisevaksi perusteeksi.

Nyt käsillä olevassa tapauksessa ei ole muita vertailuperusteita kuin pelkästään kokonaishinta. Tällöin hankintayksikkö ei voi hankintapäätöksessä ilmoittaa muita valintaperusteita kuin halvimman hinnan käyttäminen.

Oikaisuvaatimuksen tekijä ei myöskään ole ottanut huomioon sitä seikkaa, että tasatilanteessa käytettävästä menettelystä on ilmoitettu jo ennakkoon tarjouspyynnössä, että tasatilanteessa hankintayksikkö tulee valitsemaan haluamansa toimittajan. Näin ollen oikaisuvaatimuksen tekijällä on jo tarjousta jättäessään ollut tiedossa tasatilanteessa käytettävä menettely.

Oikaisuvaatimuksen tekijä väittää, että hankintayksikkö olisi tarkoituksellisesti ohjannut tarjouskilpailun tasatilanteeseen. Oikaisuvaatimuksen tekijä ei kuitenkaan esitä mitään järkevää perustetta, miksi hankintayksikkö menettelisi näin. Hankintayksikkö ei luonnollisesti voi etukäteen olettaa, että kaikki tarjoajat tarjoavat kolme erillistä tuotetta sekä tuotepaketin veloituksetta.

Oikaisuvaatimuksen tekijän mielestä hankintayksikön tulisi oikaista menettelyä siten, että voittajan valinta voidaan tehdä lainmukaisesti. Kuitenkaan hankintalaissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten hankintayksikön tulisi menetellä, jos saadut tarjoukset ovat täysin samanarvoisia eikä edes edellytetä ilmoittamaan tasatilanteessa käytettävää menettelyä tarjouspyynnössä.

Oikeuskäytäntö myös osoittaa, että hankintayksiköllä on tasatilanteessa laaja harkintavalta, koska hankintalaissa ei ole erikseen säädetty siitä, miten hankintayksikön tulisi menetellä, jos saadut tarjoukset ovat täysin samanarvoisia. Esimerkiksi markkinaoikeuden vuoden 2017 oikeuskäytännössä tasatilanteessa valinnan perusteeksi on hyväksytty mm. myös aiemmat hyvät kokemukset tarjoajasta, vaikka tämän seikan huomioimista ei ole millään tavalla ilmaistu tarjousmenettelyn aikana.

Oikaisuvaatimuksen tekijä vaatii perusteluissaan suorittamaan kilpailutuksen uudelleen mutta ei kuitenkaan esitä yhtään perustetta, minkä vuoksi hankintayksikön tulisi toteuttaa koko kilpailutus uudelleen. Oikaisuvaatimuksen tekijä ainoastaan esittää vaatimuksen tarjouspyynnössä ilmoitettavan tasatilanteen ratkaisumenettelystä. Tätä ei kuitenkaan hankintalaissa edellytetä eikä kilpailutuksen päätyminen tasatilanteeseen ole hankintalain vastaista. Lisäksi asian käsittelyssä tulee edelleen ottaa huomioon, että kyseinen hankinta ei ole hankintalain soveltamisalassa.

Hankintayksikkö on myös perustellut hankintapäätöksen tarjouspyynnössä esitettyjen vertailuperusteiden mukaisesti. Tämän lisäksi tarjouspyynnössä on jo ilmoitettu tasatilanteessa käytettävä menettelytapa. Myös hankintapäätöksessä on ilmoitettu, että koska kaikki tarjoajat ovat olleet tasapisteissä, hankintayksikkö on tehnyt valinnan ratkaistakseen tarjouskilpailun voittajan.

Koska tarjouspyynnössä ja toteutetussa vertailussa ei ole ollut puutteita niin myöskään hankintapäätöksen poistaminen ja sen tekeminen uudelleen ei vaikuttaisi lopputulokseen millään tavalla. Mitään perustetta kilpailutuksen suorittamiselle uudelleen ei ole. Hankintayksiköllä on edelleen tasatilanteessa mahdollisuus käyttää harkintavaltaansa ja valita KK-Kuva Oy sopimustoimittajaksi. Markkinaoikeuden vuoden 2017 (MAO 313/17) oikeuskäytännön mukaan hankintayksikkö voi käyttää hyväksi aiempia hyviä kokemuksia tarjouskilpailuun osallistuneista toimittajista.

Pohjois-Karjalan hankintatoimi on toiminut kyseisessä hankinnassa hankintalain periaatteiden sekä Joensuun kaupungin omien menettelyohjeiden mukaisesti ja kohdellut tarjoajia avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Päätöksen liitteet ja oheismateriaalit ovat luettavissa sähköisessä kokouksessa.

Valmistelija: hankintapäällikkö ja hallintopalvelut

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää

hylätä Seppälän Koulukuvat Oy:n oikaisuvaatimuksen ja pitää voimassa Pohjois-Karjalan hankintatoimen päätöksen 22.6.2023 ja kansliapäällikön päätöksen 7.7.2023 § 51.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.