

Turun hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 20220715 kunnallisvalitukseen koskien Liikelaitos Salon Veden johtokunnan päätöstä 8.6.2022 § 34

Liikelaitos Salon Veden johtokunta 31.08.2022 § 41
2287/02.08.00.02.01/2022

Valmistelijat

Kaupunginlakimies Antti Mäkelä, antti.makela@salo.fi, 02 778 2302,
lakimiesharjoittelija Aino Suomaa, aino.suomaa@salo.fi, 02 778 2044.

Asia

Hallinto-oikeus pyytää Salon kaupunginhallitusta viimeistään 23.8.2022 antamaan lausunnon, jossa viranomainen

- antaa selostuksen asiasta
- vastaa valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä
- lausuu esitetystä selvityksestä.

Hallinto-oikeus pyytää liittämään lausuntoon myös valituksenalaisen päätöksen tehneen Salon Veden johtokunnan selityksen.

Hallinto-oikeus on pyynnöstä myöntänyt lisää aikaa lausunnon valmisteluun 30.9.2022 asti.

Salon kaupungin hallintosäännön 47 §:n perusteella Liikelaitos Salon Veden johtokunta edustaa kuntaa ja käyttää kunnan puhevaltaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Asiassa esitetyt vaatimukset

Valittaja Sujutek Oy on vaatinut, että Sujutek Oy:n tarjouksen vääräperusteinen hylkäys tarjouksen- ja oikaisuvaatimuksen käsittelyjen yhteydessä perutaan ja tarjous hyväksytään. Lisäksi valittaja vaatii, että tilaus annetaan tarjouspyynnön ehtojen ja annettujen tarjousten mukaisesti Sujutek Oy:lle.

Mikäli urakka on jo annettu toisen urakoitsijan suoritettavaksi, valittaja vaatii Liikelaitos Salon Vedeltä korvauksena tarjous- ja oikaisuvaatimusvaiheessa aiheutuneita kuluja sekä menetetyn urakan laskennallista katetta. Valittaja on ilmoittanut esittävänsä euromääräiset vaatimukset myöhemmin.

Liikelaitos Salon Veden johtokunnan lausunto Turun hallinto-oikeudelle

Selostus asiasta

Liikelaitos Salon Veden johtokunta päätti 9.5.2022, § 26 kokouksessaan Salon Itärannan pääviemärin ja Halikon kirkonseudun viemärin ns. sukituksen/sukkasujuttamisen hankinnasta. Salon kaupungille saapui 23.5.2022 Sujutek Oy:n hankintaoikaisuvaatimus kyseiseen hankintaan liittyen. Hankintapäätös lähetettiin tarjoajille tiedoksi Tarjouspalvelun kautta 10.5.2022 eli hankintaoikaisuvaatimus saapui muutoksenhakuajan kuluessa. Salon Veden johtokunta päätti valituksenalaisella päätöksellään 8.6.2022, § 34 hylätä Sujutek Oy:n hankintaoikaisuvaatimuksen. Hankintapäätös on pantu tarjouspyynnön mukaisesti täytäntöön kuntalain 143 §:n nojalla. Täytäntöönpanon lykkääminen olisi aiheuttanut päätöksen käymisen hyödyttömäksi.

Asiassa hankittu selvitys

Kyseessä olevan hankinnan arvioitu arvo alittaa erityisalojen hankintojen kynnysarvon eli kyseessä on pienhankinta, johon ei hankintalain 25 §:n mukaan sovelleta hankintalakia. Sen sijaan pienhankinta-asiassa sovelletaan Salon kaupungin hankintaohjeita ja hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita. Sekä Salon kaupungin hankintaohjeista että hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista johtuu, että hankinnassa on noudatettava tasapuolisuus-, puolueettomuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi kaupungin hankintaohjeissa edellytetään kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä hankinnoissa.

Sujutek Oy on liittänyt tarjoukseensa oman hintavaramaliitteen, jossa tarjoaja varaa oikeuden hinnan muutoksiin sopimuskauden aikana. Hintavaraman vuoksi tarjousta pidettiin tarjouspyynnön vastaisena, koska tarjouspyynnön vaatimusten mukaan tarjoajan on tullut tarjouksessaan ilmoittaa urakka-ajan loppuun eli 31.10.2022 asti voimassa oleva kokonaisurakkahinta.

Hintavaramaliitteen sisältävän tarjouksen hyväksymisen katsottiin olevan vastoin hallintolain 6 §:n ja Salon kaupungin hankintaohjeiden edellyttämää tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta, koska se antaisi Sujutek Oy:lle perusteetonta etua tarjouskilpailussa suhteessa tarjoajiin, jotka ovat tarjouspyynnön mukaisesti ilmoittaneet urakka-ajan loppuun asti voimassa olevan kokonaisurakkahinnan.

Markkinaoikeuden päätöksen MAO H: 296/2021 mukaan tarjouspyynnön vaatimusten suhteellisuutta ja syrjimättämyyttä arvioidaan suhteessa hankinnan ennakoituun arvoon ja vaatimusten käytännön vaikutuksiin potentiaalisten tarjoajien mahdollisuuksiin osallistua tarjouskilpailuun. Vaatimusta urakka-ajan loppuun asti sitovan kokonaisurakkahinnan ilmoittamisesta ei ole pidetty hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatteen vastaisena tarjouksen jättöaikaan vallinneeseen taloudelliseen epävarmuuteenkaan nähden, koska kyseessä on ollut vain 6 kk kestävä urakka ja muut tarjoajat ovat pitäneet ehtoa kohtuullisena ja kyenneet sitä noudattamaan. Tarjoajan on ollut myös mahdollisuus pyytää hankintayksiköltä lisätietoja hankintaan liittyen 13.4.2022 klo 16:00 mennessä, mutta Sujutek Oy ei ole käyttänyt tätä mahdollisuutta hyväkseen.

Hankintaohjeissa on vedottu tarjoajan edustajan ja hankintayksikön yhteys henkilön väliseen puhelinkeskusteluun, jossa Sujutek Oy olisi vetänyt pois hintavaramaan liittyneen ehdon tarjouksestaan. Tähän ei ole hankintayksikön puolelta suostuttu, koska kyseessä olisi ollut suuri muutos tarjoukseen ja pyyntö on tehty suullisesti tarjousten jättämisen määräajan jälkeen. Julkisissa hankinnoissa on yllä mainitun tarjoajien tasapuolisuuden ja menettelyn läpinäkyvyyden vaatimusten vuoksi lähtökohtana, että tarjoukset ovat lopullisia.

Valittajan perustelut vaatimuksille ja vastineet niihin

Valittaja on valituksensa perusteeksi esittänyt hallinto-oikeudelle, että tarjouspyyntö ei ehdottomasti kiellä omien ehtojen asettamista vaan ehdottomien hylkäämisperusteiden jälkeen käyttää muotoa ”Tarjoajan omien toimitusehtojen tai alan yleisten ehtojen liittäminen tarjoukseen saattaa johtaa tarjouksen hylkäämiseen niissä olevien tarjouspyynnön vastaisten ehtojen (esim. hintavaramien ja poikkeavien maksuehtojen) vuoksi.” Ehdolla on tarkoitettu selvittää tarjoajalle se, että mikäli tarjoajan tarjoukseensa liittämä oma ehto on tarjouspyynnön vastainen, voi hankintayksikkö tämän perusteella hylätä tarjouksen. Sovelletavan oikeuden ja tarjouspyynnön kokonaisuus huomioon ottaen Sujutek Oy:n tarjouksen hylkääminen siinä olleen hintavaraman perusteella on ollut perusteltua.

Valittajan mukaan tarjouspyynnön voimassaoloaika on poikkeuksellisen pitkä, yli 6kk. Valittajan esityksen mukaan tämän tyyppisissä tarjouspyynnöissä tarjousten voimassaoloaika on yleisesti 1-2kk. Valittaja pitää oikaisuvaatimuksen hylkäyspäätöksessä mainittua tarvetta tarjouksen pitkään voimassaoloon, jopa urakka-ajan loppuun, perusteettomana, sillä tarjous on urakkasopimuksessa liitteenä. Kuten jo päätöksessä, jolla Sujutek Oy:n hankintaoikaisu hylättiin, on mainittu, hankintayksikkö ei pidä kyseessä olevan pienhankinnan urakka-aikaa erityisen pitkänä ja muut tarjoajat ovat voineet vaikeudetta sitoutua koko urakan ajaksi tarjouspyynnössään ilmoittamaansa hintaan. Tarjouspyynnön vaatimusta koko urakan ajan sitovan kokonaisurakkahinnan ilmoittamisesta on pidettävä oikaisuvaatimuspäätöksessä mainituin tavoin hallintolain 6 §:n kohtuullisuusperiaatteen mukaisena.

Valittaja väittää, että tarjouksen tekemisen aikaan oli ilmeinen vaara, että tarjouksia tilaajan puolella käsittelevät kuntatyöntekijät ovat pitkässäkin lakossa. Toisin sanoen oli epävarmuutta siitä, koska tarjous käsitellään tilaajan puolella. Tarjoajalla oli käsitys, että tämä käsittelyn pitkittymisen mahdollisuus oli syy pitkään tarjousten voimassaoloaikaan. Valittaja perustelee hintavarauman jättämistä myös sillä, että valittajan mukaan tämän tyyppisissä tarjouspyynnöissä esitetyt työaikataulut ovat harvoin pitäviä, vaan niitä muutetaan usein tilaajan toiveesta selontekoneuvotteluissa ennen urakkasopimuksen allekirjoitusta. Hankintayksikkö huomauttaa, että tarjoaja ei ole tarjoukselle asetetun määräajan puitteissa tiedustellut hankintayksiköltä työn aikataulujen mahdollisista lakon tai muun syyn aiheuttamista muutoksista. Tarjouspyynnössä on mainittu urakan aikataulu, eikä hankintayksikkö ole hankintamenettelyn aikana ilmoittanut muutoksista tähän. Tarjoajan käsitys tarjousten käsittelyn pitkittymisestä on ollut perusteeton.

Valittaja vetoaa valituksessaan, kuten jo hankintaoikaisussaan, siihen, että yleinen taloustilanne oli hyvin epävakaa tarjouksen tekemisen hetkellä. Kuten oikaisuvaatimuspäätöksen perusteluissa todetaan: "Voittanut tarjoaja Aarsleff Oy on antanut asiaan 1.6.2022 kirjallisen lausuman, jonka mukaan urakka-aika on rajattu kesään 2022, mikä tekee hintavaraumista tarpeettomia, koska lyhyellä ajalla voimassa olevat hinnat ovat ennakoitavissa." Valittaja väittää, että tällaista varmuutta lyhyestä urakka-ajasta ei tarjoajilla annettujen tietojen mukaan voinut tarjousten laadinnan aikana olla. Tarjousaikana tehdyillä kysymyksilläkään asiasta ei valittajan mukaan olisi voitu varmistua. Hankintayksikkö toteaa, kuten jo hankintaoikaisun hylkäävässä päätöksessä, että muut tarjoajat ovat voineet sitoutua tarjouspyynnön mukaiseen kokonaisurakkahintaan yleisestä taloudellisesta epävarmuudesta huolimatta. Voittanut tarjoaja Aarsleff Oy on pitänyt noin 6 kk kestävästä urakasta verraten lyhyenä. Hankintayksikkö tuo jälleen esiin sen, ettei valittaja ole käyttänyt hyväkseen tarjoajille annettua mahdollisuutta esittää hankintayksikölle tarkentavia kysymyksiä ennen tarjousten jättämisen määräaika.

Valittaja esittää myös, että oikaisuvaatimuksen hylkäyspäätöksessä esitetty väite "jonka hintaa toinen osapuoli voi yksipuolisesti sekä lähes rajattomasti muuttaa", on perusteeton. Valittajan mukaan hintavaraumassa päinvastoin rajataan tilaajasta tai tarjoajasta riippumattomien hintamuutosten vaikutukset hyvinkin tarkoin. Hankintayksikön kanta hintavaraumaan on, että se on avoimesti muotoiltu ja monitulkintainen, ja sen hyväksyminen olisi ollut hallintolain 6 §:n ja kaupungin hankintaohjeiden tasapuolisuusvaatimuksen vastaista ja myös kaupungin taloudellisen edun vastaista.

Valittaja vetoaa valituksessaan, kuten hankintaoikaisussaan, pyrkimyksensä vetää pois hintavarauma tarjousten jättämisen määräajan jälkeen. Valittaja pitää perusteettomana sitä, että hankintayksikkö on tulkinnut hintavarauman pois vetämisen tarjouksen parantamiseksi

määräajan jälkeen. Valittajan mukaan tarjouspyyntöasiakirjoista ja oikaisuvaatimuksen hylkäämispäätöksestä selviää, että hintavarauman tapaiset lisäehdot ovat urakkasopimuksessa sovellettavista asiakirjoista pätevyysjärjestyksessä viimesijaisina. Hankintayksikkö huomauttaa, että viimesijainen ehto ei tarkoita välttämättä samaa kuin pätemätön ehto. Joka tapauksessa julkisen hankintayksikön on edellä mainituin tavoin noudatettava myös pienhankintoja kilpailuttaessaan tasapuolisuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia. Tähän liittyen hankintaoikeuden peruseriaatteisiin kuuluu tarjousten lopullisuus ja kieltä muuttaa tarjousta niille tarjouspyynnössä asetetun määräajan jälkeen. Hankintayksikkö olisi rikkonut tasapuolisuus- ja läpinäkyvyysvelvoitettaan hyväksyessään sen, että Sujutek Oy vetää pois hintavarauman tarjousten jättämisen määräajan jälkeen.

Vielä valittaja esittää, että se olisi vetänyt pois hintavarauman viimeistään ennen urakkasopimuksen allekirjoitusta pidettävissä selontoto- tai urakkaneuvotteluissa. Tätäkään menettelyä ei hankintayksikkö yllä mainittujen tasapuolisuus- ja läpinäkyvyysvaatimusten sekä tarjousten pysyvyyden periaatteen vuoksi olisi voinut hyväksyä. Hankintaoikeuden tavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä ja parantaa yritysten kilpailumahdollisuuksia julkisissa hankinnoissa ja tämä tarkoitus vesittyisi, mikäli hankintayksikkö voisi kilpailuttamisen jälkeen vapaasti uudelleen neuvotella tarjouksen ehtoja.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:189 on käsitelty sitä, miten hallinto-oikeuden toimivalta rajoittuu pienhankinnoissa, joihin ei sovelleta hankintalakia. Ratkaisun mukaan kunnallisvalituksen kassatorisen perusluonteen vuoksi hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu sen vahvistaminen, että valittaja olisi valittava tarjouskilpailun voittajaksi. Kyseinen valittajan vaatimus on siten jätettävä tutkimatta. Hankintapäätöstä koskevan kunnallisvalituksen johdosta asiassa on ratkaistava ainoastaan, onko kunta menetellyt hankinnasta päättäessään hallintolain 6 §:ssä määriteltyjen hallinnon oikeuseriaatteiden ja erityisesti yhdenvertaisuuseriaatteen vastaisesti. KHO lausuu ratkaisussaan, että vaikka hankintalainsäädäntö ei sovellukaan asiaan, on sen sisältämiä periaatteita koskevasta oikeuskäytännöstä saatavissa johtoa tulkittaessa hallinnon oikeuseriaatteita.

Valittajan korvausvaatimus tälle hankinta- ja oikaisuvaatimusmenettelyissä aiheutuneista kuluista on ratkaistava pääsäännön mukaan siten, että hallintoasiassa kukin osapuoli vastaa omista kuluistaan.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei myöskään kuulu tutkia vahingonkorvauslain mukaisia korvausvaatimuksia, joten valittajan vaatimus menetetyn urakan laskennallisen katteen korvaamisesta on jätettävä tutkimatta.

Oikaisuvaatimus päätöksen perusteena olleet asiakirjat

- tarjouspyyntö 2287 /02.08.00.02.0112022 (395752), 8.4.2022
- Sujutek Oy:n tarjous 2287102.08.00.02.0112022 (395752), jätetty 22.4.2022
- hankintapäätös 26 § 9.5.2022
- Sujutek Oy:n hankintaoikaisu, saapunut kaupungille 23.5.2022
- Liikelaitos Salon Veden johtokunnan oikaisuvaatimus päätös § 34 08.06.2022
- Sujutek Oy:n tarjoukseensa liittämä hintavaraumaliite, päiväys 1.3.2022
- Salon kaupungin hankintaohjeet, voimaantulo 1.11.2021

Edellä olevaan selitykseen sekä asiaan liittyviin asiakirjoihin viitaten Salon kaupunki katsoo, että asianosaisen valitus hallinto-oikeudelle tulee hylätä. Valittajan oikaisuvaatimukseen tehty Liikelaitos Salon Veden johtokunnan

päätös 8.6.2022 § 34 on ollut lainmukainen ja asiallisesti perusteltu ja tulee pysyttää voimassa. Valittaja on määrättävä vastaamaan itse hankinta- ja oikaisuvaatimusmenettelyissä aiheutuneista kuluistaan.

Esittelijä	Liikelaitos Salon Veden toimitusjohtaja
Päätösehdotus	Liikelaitos Salon Veden johtokunta päättää antaa Turun hallinto-oikeudelle edellä olevan valmistelun mukaisen lausunnon oikaisuvaatuspäätöksestä jätetystä valituksesta ja vaatii, että valitus tulee hylätä. Pöytäkirja tämän pykälän osalta tarkastetaan kokouksessa.
Päätös	Liikelaitos Salon Veden johtokunta hyväksyi päätösehdotuksen.
Tiedoksianto	Turun hallinto-oikeus