

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassa dno 20523/2020, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiön hankintavalitus, Ostoliikenne 2019

3193/02.08.00.00.00/2018

Kaupunkikehityslautakunta 08.06.2021 § 146

Valmistelija: kaupunginlakimies Antti Mäkelä, p. 02 778 2302,
antti.makela@salo.fi ja lakiharjoittelija Johanna Kuusisto,
johanna.kuusisto@salo.fi

Asian taustaa

Salon kaupunki (jäljempänä myös hankintayksikkö) oli ilmoittanut 16.1.2019 julkaistulla EU-hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta ostoliikenteen palveluhankinnasta vuosille 2019–2024 ja kahden vuoden optiokaudelle.

Salon kaupungin kaupunkikehityslautakunta oli 26.2.2019 tekemällään hankintapäätöksellä (§ 37) muun ohella sulkenut Miodex Oy:n tarjouskilpailusta ja valinnut kohteiden 1 ja 2 osalta Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiön tarjouksen.

Miodex Oy oli markkinaoikeudelle tekemässään valituksessa vaatinut muun ohella, että markkinaoikeus kumoaa Salon kaupungin kaupunkikehityslautakunnan hankintapäätöksen. Miodex Oy oli esittänyt perusteluina vaatimuksilleen, että sitä ei olisi tullut sulkea tarjouskilpailusta ja että tarjouspyyntö on ollut epäselvä luottoluokituksen ilmoittamisen osalta.

Käsittely markkinaoikeudessa

Markkinaoikeus kumosi valituksenalaisella päätöksellään Salon kaupungin kaupunkikehityslautakunnan hankintapäätöksen 26.2.2019 (§ 37) hankinnan kohteiden 1 ja 2 osalta, joista korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys ja kielsi asettamansa 500 000 euron sakon uhalla Salon kaupunkia tekemästä hankintasopimusta sanotun päätöksen perusteella tai panemasta sitä muutoin täytäntöön.

Markkinaoikeus katsoi, ettei asiassa ole käynyt ilmi, että kysymyksessä olevan kuljetuspalvelun käyttöoikeus ja palveluun liittyvä liiketaloudellinen riski siirtyisivät hankintayksiköltä liikenteenharjoittajalle siten, että hankintaa voitaisiin pitää erityisalojen hankintalaissa tarkoitettuna palveluja koskevana käyttöoikeussopimuksena ja siten liikenteen palveluista annetussa laissa tarkoitettuna käyttöoikeussopimuksena.

Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö oli julkaissut väärän ilmoitustyyppin, kun se oli julkaissut hankintalain mukaisen EU-hankintailmoituksen eikä erityisalojen EU-hankintailmoitusta. Väärän

ilmoitustyyppin johdosta ne toimittajat, jotka ovat etsineet juuri erityisalojen kuten liikenteen alan toimijoiden hankintoja, eivät ole voineet löytää hankintailmoitusta. Markkinaoikeus katsoi, että vaikka hankintailmoitus on sinänsä ollut kaikkien mahdollisten tarjoajien luettavana hankintasäännöksissä tarkoitetuissa tietokannoissa ja ilmoituspaikoissa, ilmoitusten suuren lukumäärän vuoksi kaikkien hankintailmoitusten seuraaminen on kuitenkin työlästä eikä tällaista toimintatapaa voida pitää toimittajien kannalta vaikeuksista mahdollisena tai edes kohtuullisena.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö pyysi lupaa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä ja vaati, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen ja velvoittaa Suomen valtion ja/tai Salon kaupungin korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkoineen.

Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö lisäksi vaati, että korkein hallinto-oikeus kieltää markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpanon ja sallii hankintapäätöksen täytäntöönpanon, velvoittaa Salon kaupungin jatkamaan Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiön kanssa 30.4.2019 tekemäänsä väliaikaista hankintasopimusta ja sallii sopimuksen jatkamisen, kunnes korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen hankintasopimus voidaan allekirjoittaa tai uudelleen kilpailutetun hankinnan toteutus alkaa.

Asiassa oli korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavana, onko markkinaoikeudessa tapahtunut kuulemisvirhe ja onko asia tämän vuoksi palautettava markkinaoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus on antanut asiasta 21.5.2021 päätöksen H1696/2021.

Sovellettavat oikeusohjeet

Korkein hallinto-oikeus totesi ensinnäkin, että Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Erityisalojen hankintalain 128 §:n mukaan muutoksenhakuun mainitussa laissa tarkoitetuista ratkaisuksista sekä lainvastaisen menettelyn johdosta määrättäviin seuraamuksiin sovelletaan, mitä hankintalain 16 luvussa säädetään.

Korkein hallinto-oikeus sovelsi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 126 §:n 2 momenttia, jonka mukaan mainitun lain voimaan tullessa hallintotuomioistuimessa vireillä olevat asiat käsitellään tässä hallintotuomioistuimessa loppuun soveltaen mainitun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Siten hankintalain 167 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen lainmuutosta 844/2019, on säädetty, että sen lisäksi, mitä hankintalaissa säädetään, valitukseen sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Korkein hallinto-oikeus totesi siten, että hallintolainkäyttölain (586/1996) 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista

varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt, että asiassa on tapahtunut kuulemisvirhe, kun markkinaoikeus ei ollut varannut yhtiölle tilaisuutta lausua hankintamenettelyyn sovellettavasta laista eikä Salon kaupungin markkinaoikeudelle antamasta sovellettavaa lakia koskevasta selvityksestä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että markkinaoikeudelle valituksen tehnyt Miodex Oy ei ollut valituksessaan vedonnut siihen, että hankintayksikkö olisi soveltanut hankinnassaan väärää lakia.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että markkinaoikeus oli ottanut viran puolesta esille kysymyksen hankintamenettelyyn sovellettavasta laista ja pyytänyt hankintayksikköä lausumaan siitä, sovelletaanko kyseessä olevaan joukkoliikennepalvelujen hankintaan hankintalakia, erityisalojen hankintalakia vai liikenteen palveluista annettua lakia. Hankintayksikkö on markkinaoikeudelle toimittamassaan vastineen täydennyksessä ilmoittanut käsityksensä, että hankintaan sovelletaan hankintalakia.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoi, että markkinaoikeus oli varannut tarjouskilpailun voittaneelle Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiölle tilaisuuden lausunnon antamiseen Miodex Oy:n valituksen johdosta. Markkinaoikeus ei ollut kuitenkaan varannut Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiölle tilaisuutta lausua hankintayksikön vastineesta, jonka täydennyksessä hankintayksikkö on markkinaoikeuden pyynnön johdosta ilmoittanut käsityksensä hankintaan sovellettavasta laista. Markkinaoikeus oli päätöksessään katsonut, että kysymyksessä olevaan hankintamenettelyyn on tullut soveltaa erityisalojen hankintalain menettelysäännöksiä ja että hankintayksikön olisi tullut toimittaa hankinnasta julkaistavaksi erityisalojen EU-hankintailmoitus eikä hankintalain mukaista EU-hankintailmoitusta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että markkinaoikeus päättää, mihin seikkoihin se voi ratkaisunsa perustaa, mutta sen on kuitenkin hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentin perusteella kuultava asianosaista sellaisesta oikeudenkäyntiaineistosta, joka voi vaikuttaa asianosaista koskevan asian ratkaisuun.

Markkinaoikeus ei ollut kuullut Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiötä hankintayksikön vastineesta, jossa on käsitelty markkinaoikeuden viran puolesta esille ottamaa kysymystä hankintamenettelyyn sovellettavasta laista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hankintayksikön vastine on voinut vaikuttaa Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiötä koskevan asian ratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiaa käsiteltäessä markkinaoikeudessa on tapahtunut kuulemisvirhe. Koska Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiö oli voinut korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilmaista kantansa hankintaan sovellettavasta laista ja hankinnasta

ilmoittamisesta, asiaa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut tapahtuneesta menettelyvirheestä huolimatta syytä palauttaa markkinaoikeudelle eikä markkinaoikeuden päätöstä valituksenalaisilta osin tällä perusteella kumota.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys huomioden markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen valituksenalaisilta osin ei ole perusteita.

Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkein hallinto-oikeus totesi, että hankintalain mukaan hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 luvussa säädetään, ei kuitenkaan 95 §:n 3 momenttia. Siten oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Kyseisen sääntelyn mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Korkein hallinto-oikeus lopuksi totesi, että asian näin päättyessä ja otettaessa huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentti, Turun Linja-autoilijain Osakeyhtiölle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanon kieltämistä tai sallimista taikka hankinnan väliaikaista järjestämistä koskevista vaatimuksista ollut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tarpeen lausua.

Ostoliikenteen hankintavalmistelut

Markkinaoikeuden päätöksen jälkeen kaupungin joukkoliikennettä on hoidettu väliaikaisin järjestelyin. Salon kaupunki myös käynnisti markkinaoikeuden päätöksen mukaisesti joukkoliikenteen uuden hankinnan valmistelut. Osana hankintavalmistelua on 8.6.2021 kaupunkikehityslautakunnan kokouksessa hyväksyttäväksi esitetty Salon joukkoliikenteen palvelutasotavoitteet 2021-2029 -päivitystyö. Suunnitelmana on, että palvelutasopäätöksen jälkeen käydään markkinavuoropuheluja ja kesälomien jälkeen syksyllä 2021 viimeistellään ja julkaistaan ostoliikenteen tarjouspyyntö. Uuden hankinnan mukainen ostoliikenne on tarkoitus käynnistää syksyllä 2022 talviaikatauluihin siirryttäessä. Näin palveluntarjoajille varmistetaan hankintapäätöksen jälkeen riittävä aika mahdollisiin kalustohankintoihin, sillä sopimusta koskee elokuussa 2021 voimaan astuva EU:n direktiivi puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä.

Kaupunkikehitysjohdaja:

Kaupunkikehityslautakunta merkitsee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen sekä ostoliikenteen hankintavalmistelut tiedoksi.

Päätös:

Kaupunkikehityslautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.