

NURMIJÄRVEN KUNNALLE

ASIA Hankintaoikaisuvaatimus oppilaskuljetusten hankinnasta, hankintapäätös 1.4.2020
nro. 2/02.08.00/2020.

HANKINTAYKSIKKÖ

Nurmijärven kunta
PL 37
01901 Nurmijärvi
Keskustie 2 B
kunta@nurmijarvi.fi

HANKINTAOIKAISUN PYYTÄJÄ

HelpBus Oy (jäljempänä ”HelpBus”)

ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Lakimies, OTM Janne Rintamäki
Suomen Hankintajuristit Asianajotoimisto Oy
Erottajankatu 19 A 11, 6 krs.
00130 Helsinki
Puh. +358 40 356 2069
janne.rintamaki@hankintajuristit.fi ; info@hankintajuristit.fi
www.hankintajuristit.fi

HANKINTAOIKAISUVAATIMUS OPPILASKULJETUSTEN HANKINNASTA

HelpBus haluaa kohteliaimmin kiinnittää Nurmijärven kunnan (jäljempänä ”Hankintayksikkö”) huomiota siihen, että 1.4.2020 päivätyn hankintapäätöksen mukaisesti tehdyssä oppilaskuljetusten hankintaa koskevassa asiassa on, jäljempänä ilmenevin perustein, menetelty julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti. HelpBus katsoo, että Hankintayksikkö on muun muassa hyväksynyt tarjousten vertailuun mukaan tarjouksia, jotka sen olisi tullut hylätä tarjouspyynnön vastaisina. Tästä johtuen HelpBus vaatii, että Hankintayksikkö:

1. ensisijaisesti kumoo tehdyn hankintapäätöksen, korjaa virheellisen menettelynsä sulkemalla osa-alueittain tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset hankintamenettelystä ja suorittaa tarjousten vertailun uudelleen;
2. toissijaisesti, kilpailuttaa hankinnan uudelleen; ja
3. joka tapauksessa pidättäytyy hankintapäätöksen täytäntöönpanosta.

1 PERUSTELUT HANKINTAOIKAISULLE

1.1 Lainsäädäntötausta

Hankintalain (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 29.12.2016/1397) 133 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi ottaa hankintaoikaisun käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Hankintayksikön on ilmoitettava hankintaoikaisun vireilletulosta välittömästi niille, joita asia koskee. 133 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä vaatimus 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta. Hankintayksikkö voi itse ottaa hankintapäätöksen tai ratkaisun korjattavakseen 90 päivän kuluessa siitä, kun hankintaoikaisun kohteena oleva päätös tai ratkaisu on tehty. Edelleen saman lainkohdan 3 momentin mukaan muutoksenhaku markkinaoikeuteen ei estä hankintaoikaisun tekemistä tai hankintaoikaisun käsittelyä. Hankintaoikaisu voi koskea myös lainvoimaiseksi tullutta hankintayksikön päätöstä, jos asiaa ei ole saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Hankintapäätös on annettu tiedoksi HelpBus:lle sähköpostitse 1.4.2020. Lainmukainen määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiselle päättyy siten 15.4.2020.

1.2 Tarjouspyyntö ja hintavertailuperusteet

Hankintalain 67 §:n 1 momentin mukaan tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet on laadittava niin selviksi, että niiden perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Kyseistä lainkohtaa koskevassa lainvalmisteluaineistossa (HE 108/2016 vp, s. 164) todetaan, että pykälän 1 momentin mukaan tarjouspyynnön ja neuvottelukutsun tarkoituksena on hankinnan kohteen ja sen toteuttamiseen liittyvien seikkojen kuvaaminen siten, että sen perusteella saadaan lopullisia, yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia, joiden perusteella tarjouksia voidaan tasapuolisesti ver-

rata. Tarjouspyyntöjen sisällön puutteellisuudesta johtuva tarjousten vertailukelvottomuus on oikeuskäytännössä katsottu yhdeksi merkittävimmistä hankintamenettelyjä koskevaksi yksittäiseksi ongelmaksi. Yhteismitattomat tarjoukset ovat käytännössä johtaneet tarpeeseen täsmentää tarjouspyyntöä tai tarjouksia hankintamenettelyn aikana tarjoajien tasapuolisen kohtelun vaarantavalla tavalla.

Tarjouspyynnön mukaan tarjousten valintaperusteena on ollut halvin hinta. Laadulliset tekijät on määritetty vähimmäisvaatimuksina ja sopimusehtoina.

Hankintayksikön ilmoituksen mukaan kilpailutuksen perusteella muodostetaan puitejärjestely, johon valitaan yksi tai useampia palveluntuottajia.

Lopullisten palveluntuottajien määrä määräytyy tarjouspyynnössä kerrotulla tavalla seuraavasti: Jokainen osa-alue vertaillaan erikseen ja jokaiselle osa-alueelle valitaan riittävä määrä palveluntuottajia, jotta tarvittava kalustomäärä (määritelty osa-aluekohtaisesti) saadaan varmistettua sopimuskaudella. Osa-alueittain valitaan vähintään yksi palveluntuottaja.

Vertailuhinta osa-alueittain määräytyy seuraavasti:

Osa-alueet 1-4 ja 6: yksikköhinta €/km

Osa-alue 5: päivähinta €/päivä.

Hankintayksikkö on tarjouspyynnössä antanut kunkin osa-alueen osalta seuraavat hinnoitteluohjeet tarjoajille:

Osa-alue 1

"Hinta ilmoitetaan muodossa €/km (alv 0%), *kolmen desimaalin tarkkuudella*. Tilaaja sitoutuu maksamaan vähintään 600 km/vko/auto valituista autoista (takuukilometrit)."

Osa-alue 2

"Hinta ilmoitetaan muodossa €/km (alv 0%), *kolmen desimaalin tarkkuudella*. Tilaaja sitoutuu maksamaan vähintään 600 km/vko/auto valituista autoista (takuukilometrit)."

Osa-alue 3

"Hinta ilmoitetaan muodossa €/km (alv 0%), *kolmen desimaalin tarkkuudella*. Tilaaja sitoutuu maksamaan vähintään 600 km/vko/auto valituista autoista (takuukilometrit)."

Osa-alue 4

"Hinta ilmoitetaan muodossa €/km (alv 0%), *kolmen desimaalin tarkkuudella*. Tilaaja sitoutuu maksamaan vähintään 600 km/vko/auto valituista autoista (takuukilometrit)."

Osa-alue 5

"Hinta ilmoitetaan muodossa €/päivä (alv 0%). Hankintayksikön sitoutumaton arvio päiväauton päivittäisestä ajosta on noin 100 km/päivä. Tämä ei ole takuukilometrimäärä. Tilaaja sitoutuu maksamaan valituista autoista kaikkina koulupäivinä sopimuksenmukaisen päivähinnan."

Osa-alue 6

"Hinta ilmoitetaan muodossa €/km (alv 0%), *kolmen desimaalin tarkkuudella*. Tilaaja sitoutuu maksamaan vähintään 600 km/vko yhteensä valittujen autojen osalta (ei autokoh-
taisesti)."

Tarjoushinnat on tullut ilmoittaa Tarjouspalvelu-toimittajaportaalissa syöttämällä osa-aluekohtaisesti ne pyydettyihin kenttiin. Sinällään tarjouspyynnön hinnoitteluohteja on pidettävä varsin selvinä, eikä tarjoajille olisi pitänyt olla epäselvää, missä muodossa ja monenko desimaalin tarkkuudella tarjoushinnat tulee ilmoittaa. Osa-alueiden 1, 2, 3, 4 ja 6 tarjoushinnat on tarjoajan tullut ilmoittaa kolmen desimaalin tarkkuudella.

1.3 Hankintayksikkö on hyväksynyt tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia

Hankintalain 74 §:n 1 momentin mukaisesti tarjoajan tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa tavar-
an, palvelun tai rakennusurakan olevan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa esitettyjen
vaatimusten mukainen. Hankintayksikön on suljettava tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja
vastaamattomat tarjoukset tarjouksilpailusta. Hankintalakia koskevan lainvalmisteluaineiston mu-
kaan lainkohdan nojalla hankintayksikön tulisi lähtökohtaisesti hylätä sellaiset tarjoukset, jotka eivät
vastaa hankinta-asiakirjoissa esitettyjä vaatimuksia (HE 108/2016 vp, s. 172). Saman hallituksen esi-
tyksen kohdan mukaan hankintayksikön ei kuitenkaan tulisi sallia osallistumishakemusten taikka tar-
jousten olennaista muuttamista. Sallittua ei olisi pyytää täsmennyksiä, korjauksia ja täydennyksiä si-
ten, että menettelyllä olisi olennainen vaikutus ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Siten hankintayksi-
kön ei olisi sallittua pyytää tarjoajaa täydentämään tarjousta tarjousajan päättymisen jälkeen esimer-
kiksi pyytämällä tarjoajaa vaihtamaan tarjotun tarjouspyynnön vastaisen tuotteen taikka toimittamaan
tarjousten vertailussa käytettävän merkityksellisen hinta- tai puuttuvan laatu- tiedon. Hankintayksikkö
ei voisi myöskään pyytää tarjoajaa toimittamaan kokonaan puuttuvaa olennaista asiakirjaa, joka olisi
tullut liittää tarjoukseen. Tarjoajaa ei tulisi sallia myöskään poistamaan tarjouksessa esitettyä selkeää
ja tietoista varaumaa, joka liittyy esimerkiksi tarjouspyynnön sopimusehtojen hyväksymiseen taikka
tarjouksen hinnoitteluun. Varauksen poistamista voidaan kuitenkin arvioida toisin, jos tarjouksessa
on ilmeinen ristiriita. Näin voi esimerkiksi olla, jos tarjousasiakirjassa on varauksen lisäksi myös so-
pimusehtojen hyväksymistä koskeva tarjoajan tahdonilmaisu. Myöhästyneiden tarjousten hyväksy-
minen ei olisi säännöksen nojalla sallittua (HE 108/2016 vp, s. 173-174).

Hankintalain 79 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan ennen tarjousten valintaa hankintayksikön on tar-
kistettava, että seuraavat edellytykset täyttyvät:

- 1) tarjous on hankintailmoituksessa ja hankinta-asiakirjoissa asetettujen vaatimusten, ehtojen ja
perusteiden mukainen.

Tarjouspyynnössä ilmoitetuin tavoin osa-alueiden 1-4 ja 6 hinnat on tarjoajien tullut antaa kolmen
desimaalin tarkkuudella. HelpBus on saanut Hankintayksiköltä tiedoksi muiden tarjoajien tarjoukset
julkisin osin. Tarjouksista käy ilmi kunkin tarjoajan osa-aluekohtainen tarjoushinta, mikäli tarjoaja
on kyseiselle osa-alueelle tarjouksen jättänyt. Tarjousten vertailuun hyväksytyjen tarjoajien osa-
aluekohtaiset tarjoushinnat, siinä muodossa, jossa ne on tarjouksessa ilmoitettu, on esitetty kootusti
alla olevassa taulukossa:

Tarjoajan nimi	osa-alue 1	osa-alue 2	osa-alue 3	osa-alue 4	osa-alue 6
Mavo Oy	2,27	2,37	2,93	2,94	6,49
Ventoniemi Oy	2,32	2,30	2,42	2,58	ei tarjottu
Kuninkaantien Liikenne oy	3,15	ei tarjottu	3,58	ei tarjottu	ei tarjottu
Rapiditaxi Oy	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	2,25
The Yellow Line Oy	4,384	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	1,457
Nurmijärven Linja Oy	ei tarjottu	ei tarjottu	2,72	ei tarjottu	ei tarjottu
Cabing Oy	2,48	2,48	2,57	2,57	2,47
Suomen Taxi-Service Oy	2,47	2,47	2,47	ei tarjottu	ei tarjottu
Kymen Charterline Oy	2,65	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu
HelpBus Oy	2,811	2,911	3,081	3,511	4,43
Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy	2,44	2,49	2,59	2,68	1,79
Hyvinkään Tila-autot Oy	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	1,78
Korsisaari Oy	2,65	2,67	2,80	2,86	ei tarjottu
Majet Oy	2,27	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	1,58
Järvenpään Taksit Oy	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	ei tarjottu	2,99
Triviabus	2,79	2,89	2,99	3,09	ei tarjottu
VJL Kuljetus ja Koneurakointi Ky	2,91	3,45	2,95	ei tarjottu	ei tarjottu
Tilausliikenne Kuisma Ky	ei tarjottu	ei tarjottu	2,708	ei tarjottu	ei tarjottu
Taksi Päijänne Oy	2,799	2,799	ei tarjottu	ei tarjottu	1,49

Taulukosta on nähtävissä tarjoajakohtaisesti, onko tarjoaja ilmoittanut pyydetyn hintatiedon tarjouksessaan tarjouspyyntöä vastaavalla tavalla kolmen desimaalin tarkkuudella vai ei.

Edellä kuvatulla tavalla merkittävä osa tarjoushinnoista on ilmoitettu tarjouspyynnön hinnoitteluvääräyksistä poikkeavalla tavalla. HelpBus katsoo, että tarjoukset, joiden tarjoushinnat on ilmoitettu kahden desimaalin tarkkuudella, ovat tarjouspyynnön vastaisia. Hankintayksikön olisi siten tullut kullakin osa-alueella hylätä tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset. Tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia ei Hankintayksikön olisi tullut ottaa mukaan tarjousten vertailuun. Tältä osin menettely on ollut hankintasäännösten vastaista.

HelpBus katsoo, että Hankintayksikön olisi tullut hylätä tarjouspyynnön vastaisina osa-alueittain seuraavien tarjoajien tarjoukset:

Osa-alue 1

- Mavo Oy
- Ventoniemi Oy
- Kuninkaantien Liikenne Oy
- Cabing Oy
- Suomen Taxi-Service Oy
- Kymen Charterline Oy
- Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy

- Korsisaari Oy
- Majet Oy
- Triviabus
- VJL Kuljetus ja Koneurakointi Ky

Osa-alue 2

- Mavo Oy
- Ventoniemi Oy
- Cabing Oy
- Suomen Taxi-Service Oy
- Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy
- Korsisaari Oy
- Triviabus
- VJL Kuljetus ja Koneurakointi Ky

Osa-alue 3

- Mavo Oy
- Ventoniemi Oy
- Kuninkaantien Liikenne Oy
- Nurmijärven Linja Oy
- Cabing Oy
- Suomen Taxi-Service Oy
- Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy
- Korsisaari Oy
- Triviabus
- VJL Kuljetus ja Koneurakointi Ky

Osa-alue 4

- Mavo Oy
- Ventoniemi Oy
- Cabing Oy
- Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy
- Korsisaari Oy
- Triviabus

Osa-alue 6

- Mavo Oy
- Rapiditaxi Oy
- Cabing Oy
- Taksikuljetukset Harri Vuolle Oy
- Hyvinkään Tila-autot Oy
- Majet Oy
- Järvenpään Taksit Oy
- Taksi Päijänne Oy

Mikäli Hankintayksikkö olisi edellä kuvatulla tavalla hylännyt tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset, olisi virheettömällä menettelyllä ollut vaikutusta HelpBus:n asemaan tarjouskilpailussa. Jos Hankintayksikkö olisi suorittanut vain tarjouspyynnön mukaisten tarjousten vertailun, olisi se johtanut HelpBusin käsityksen mukaan osa-alueittain seuraavaan lopputulokseen:

Osa-alue 1 (yhteensä 13 autoa):

1. Taksi Päijänne Oy, 2,799 eur/km, 10 autoa
2. HelpBus Oy, 2,811 eur/km, 8 autoa
3. The Yellow Line Oy, 4,384 eur/km, 6 autoa

Osa-alue 2 (yhteensä 4 autoa):

1. Taksi Päijänne Oy, 2,799 eur/km, 4 autoa
2. HelpBus Oy, 2,911 eur/km, 4 autoa

Osa-alue 3 (yhteensä 10 autoa):

1. Tilausliikenne Kuisma Ky, 2,708 eur/km, 1 auto
2. HelpBus Oy, 3,081 eur/km, 8 autoa

Osa-alue 4 (yhteensä 1 auto):

1. HelpBus Oy, 3,511 eur/km, 1 auto

Edellä kuvatulla tavalla Hankintayksikön lainvastaisella menettelyllä on ollut merkittävä vaikutus HelpBus:n asemaan.

1.4 Tarjousten vertailu on ollut lain vastainen

Hankintalain 3 §:n 1momentin mukaisesti hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan (KHO:2010:19), että hankintayksikkö oli menetellyt julkisista hankinnoista annettujen oikeusohjeiden vastaisesti, kun se ei ollut suorittanut tarjousten vertailua tarjouspyynnössä ilmoittamiensa hankinnan ratkaisemisen perusteiden mukaisesti ja kun se oli perustanut hankintapäätöksensä seikkoihin, joita se ei ollut ilmoittanut tarjouspyynnössä hankinnan ratkaisemisen perusteiksi.

Myös markkinaoikeus on todennut ratkaisussaan MAO:409/15, että hankintayksikkö oli menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se oli arvioinut tarjousten tarjouspyynnön mukaisuutta tavalla, joka ei ollut ennalta tarjoajien tiedossa. Markkinaoikeus katsoi, että kyseinen menettelytapa ei ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Ratkaisussaan MAO:41/10 markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli menetellyt virheellisesti muuttaessaan tietoliikennetarkaisua koskevan hintavertailun soveltamistapaa. Hankintayksikön menettelyn johdosta voittaneen tarjoajan tarjouksen hinta oli muodostunut halvemmaksi kuin se olisi ollut tarjouspyynnössä ilmoitetulla tavalla kaikkien liittymien hintojen vertailun perusteella tai esimerkiksi käytettäessä vertailuhintana kyseessä olevan nopeuden kalleinta tarjottua hintaa. Näin ollen hankintamenettelyssä ei ollut toteutunut tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Markkinaoikeuden mukaan, *mikäli hankintayksikkö on havainnut saadut tarjoukset vertailukelvottomiksi, olisi sen tullut keskeyttää hankintamenettely ja järjestää asiassa uusi tarjouskilpailu saatakseen tarjoukset yhteismitallisiksi ja vertailukelpoisiksi.*

Hankintayksikkö on suorittanut tarjousten vertailun ja ratkaissut kilpailutuksen lopputuloksen ottamalla tarjousten vertailuun mukaan tarjouksia, jotka sen olisi hankintalain nojalla tullut sulkea tarjouskilpailusta, koska ne eivät ole olleet tarjouspyynnön mukaisia. Hankintayksikkö on siten vertailut tarjouksia, jotka eivät lähtökohtaisesti ole olleet vertailukelpoisia. Edelleen Hankintayksikkö on menetellyt virheellisesti ja tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua loukkaavasti, kun se on omatoimisesti lisännyt hankintapäätöksessä esitettyihin vertailuhintoihin kolmannen desimaalin, vaikka tämä on tarjoajien Tarjouspalvelussa ilmoittamista hinnoista puuttunut. Hankintayksikkö on hankintapäätöksen ”Tarjousvertailu”-kohdassa ilmoittanut osa-alueittain taulukoituna vertailuhintoihin perustuvan tarjouskilpailun lopputuloksen. Tarjoajien valinnan perusteena ilmoitetut hinnat hankintapäätöksessä eivät kuitenkaan ole yhdenmukaisia niiden hintojen kanssa, jotka ilmenevät tarjoajien tarjouksista. Hankintayksikkö on ilmoittanut hankintapäätöksessä hintatiedot kaikkien tarjoajien osalta kolmen desimaalin tarkkuudella myös sellaisen tarjoajien osalta, jotka olivat tarjouksiinsa ilmoittaneet hinnat kahden desimaalin tarkkuudella. Hankintayksikkö ei ole siten tehnyt tarjoajan valintaa niiden valintaperusteiden mukaisesti, jotka se on tarjouspyynnössä ilmoittanut. Hankintayksikkö on myös hankintapäätöksen osalta menetellyt hankintasäännösten vastaisesti.

Markkinaoikeus on todennut ratkaisussaan MAO:539/19, että *tarjousten vertailussa tarjoajien tasapuolinen kohtelu voi toteutua ainoastaan, mikäli tarjoukset ovat keskenään yhteismitallisia ja vertailukelpoisia. Hankintayksikkö on tämän vuoksi velvollinen sulkemaan tarjouskilpailusta tarjouspyyntöä vastaamattoman tarjouksen, mikäli tarjouksen puutteellisuus tai tarjouspyynnön vastaisuus vaarantaa tarjoajien tasapuolisen kohtelun tarjousten vertailussa, ja kyseessä ei ole epäolennainen puute tai virhe.*

Ottaen huomioon, että kilpailutuksessa on kysymys kilometripohjaisesti hinnoitelluista kuljetuspalveluista ja lisäksi, että hankintayksikkö on sitoutunut eri osa-alueilla korvaamaan valittavalle palveluntuottajalle ns. takuukilometrimäärän, on katsottava, että hintojen antamisella kahden tai kolmen desimaalin tarkkuudella on olennainen merkitys. Tarjoushintojen hyväksyminen tarjouspyynnön vastaisesti muussa muodossa kuin kolmen desimaalin tarkkuudella aiheuttaa sen, että tarjoukset eivät ole keskenään vertailukelpoisia.

Hintojen desimaaleissa on ollut kyseessä tarjousten vertailuun vaikuttavasta olennaisesta tiedosta, joita koskevia vaatimuksia Hankintayksiköllä ei ole mahdollisuutta muuttaa hankintamenettelyn aikana. Myös hankintalakia koskevissa esitoissa (HE 108/2016 vp, s. 202) on todettu, että hankintayksikkö ei saisi kesken tarjouskilpailun tai tarjousten vertailuvaiheessa lisätä, poistaa tai muuttaa etukäteen asettamiaan vertailuperusteita, niiden osatekijöitä ja painotuksia.

Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se on ottanut tarjousten vertailuun mukaan tarjouksia, jotka ovat olleet tarjouspyynnön vastaisia. Koska osa tarjoushinnoista on annettu kahden ja osa kolmen desimaalin tarkkuudella, eivät hinnat ole olleet myöskään vertailukelpoisia. Tästä johtuen tarjousten vertailu on tehty virheellisesti, eikä Hankintayksikön menettely ole kohdellut tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hankintayksikön olisi tullut hyväksyä tarjousten vertailuun ainoastaan tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset. Hankintayksiköllä olisi ollut mahdollisuus myös keskeyttää hankintamenettely.

1.5 Tarjouspyyntö on ollut epäselvä

Hankintalain 87 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikön on vaadittava käytettäväksi yhteistä eurooppalaista hankinta-asiakirjaa alustavana näyttönä siitä, että ehdokas tai tarjoaja täyttää seuraavat vaatimukset:

- 1) mikään 80 ja 81 §:ssä tarkoitetuista poissulkemisperusteista ei koske ehdokasta tai tarjoajaa;
- 2) ehdokas tai tarjoaja täyttää hankintayksikön asettamat 83 §:ssä tarkoitetut soveltuvuusvaatimukset.

Hankintayksikkö on tarjouspyynnön kohdassa ”Muut ehdot” ilmoittanut, että tarjoajan tulee antaa ESPD-asiakirjalla vakuutus siitä, että se täyttää hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset ja että sitä ei koske julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 80 §:n tai 81 §:n mukainen poissulkemisperuste. Tarjoaja voidaan sulkea hankintamenettelyn ulkopuolelle, jos se ei täytä asetettuja vaatimuksia, se ei ole antanut kaikkia pyydettyjä tietoja, se on antanut vääriä tietoja ESPD-asiakirjaa täyttäessään tai se ei toimita hankintayksikön tarjouskilpailun aikana pyytämiä täydentäviä asiakirjoja asetetussa määräajassa. Tarjoaja, joka syyllistyy olennaisesti väärien tietojen antamiseen, suljetaan pois tarjouskilpailusta.

Hankintayksikkö on myös tarjouspyynnön kohdassa ”Tekninen suorituskkyky ja ammatillinen pätevyys” pyytänyt tarjoajia ilmoittamaan referenssitietoja. Hankintayksikkö on kyseisessä kohdassa pyytänyt tietoja siitä, että ehdokas täyttää Hankintayksikön asettamat hankintalain 83 §:n mukaiset soveltuvuusvaatimukset. Hankintayksikön olisi tullut hankintalain 87 §:n mukaisesti pyytää tarjoajien soveltuvuutta koskevat tiedot, joihin sisältyvät myös referenssitiedot, käyttämällä ESPD-lomaketta.

Hankintalain 83 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa ehdokkaiden tai tarjoajien rekisteröitymistä, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevia 84–86 §:ssä tarkoitettuja vaatimuksia. Vaatimuksista on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Vaatimusten tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. Vaatimuksilla tulee voida asianmukaisesti varmistaa, että ehdokkaalla tai tarjoajalla on oikeus harjoittaa ammattitoimintaa ja että sillä on riittävät taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat sekä tekniset ja ammatilliset valmiudet toteuttaa kyseessä oleva hankintasopimus. Ehdokkaat tai tarjoajat, jotka eivät täytä hankintayksikön asettamia vähimmäisvaatimuksia, on suljettava tarjouskilpailusta.

Hankintayksikkö on esittänyt tarjouspyynnössä referenssivaatimuksen, jonka mukaan tarjoajalla tulee olla hankinnan kohde, laajuus ja laatu huomioon ottaen riittävä kokemus vastaavan tyyppisistä ja kokoisista hankinnoista viimeksi kuluneelta kolmelta (3) vuodelta. Referenssikohteita on oltava vähintään yksi (1) ja sen on oltava laajuudeltaan ja laadultaan vähintään tarjottua osuutta vastaava.

Hankintayksikön referenssivaatimusta ei ole ilmoitettu riittävällä tarkkuudella. Referenssivaatimuksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä tarjottavaa osuutta ja miltä osin referenssitoimituksen olisi oltava hankinnan kohdetta vastaava. Edelleen referenssivaatimuksessa ei ole esitetty täsmällisesti referenssisopimuksen ajallista kestoa koskevaa vaatimusta. Tästä johtuen tarjoajille on jäänyt epäselväksi, millainen referenssi todellisuudessa katsottaisiin soveltuvaksi. Samoin epätarkka referenssivaatimus on jättänyt Hankintayksikölle rajoittamattoman valinnanvapauden sen suhteen, millaisen referenssitoimituksen se tarjoajalta hyväksyy. Tämä menettely on ollut omiaan vaarantamaan tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun.

Hankintayksikkö on osa-alueittain tarjouspyynnön kohdassa ”II.2.11) Lisähankinta-mahdollisuudet” ilmoittanut ”Kyllä” ja edelleen alakohdassa ”Kuvaus mahdollisuuksista” todennut ”Sopimusta voidaan laajentaa tilaamalla tarvittaessa lisäkalustoa valituilta puitesopimustoimittajilta etusijajärjestyksessä. Lisäkaluston tilaaminen voi koskea loppusopimuskautta tai tilaus voidaan tehdä määräajaksi.”

Tarjouspyynnön liitteenä olevan sopimusluonnoksen kohdassa 12.1 ”Lisätilaukset sopimuskaudella” on puolestaan todettu, että ”Tilaaja voi sopimuskauden aikana hankkia tarvittaessa lisää kalustoa Palveluntuottajilta siinä tapauksessa, että kalustotarve muuttuu sopimuskauden aikana. Lisätarve voi johtua esim. uusista kuljetusoppilaista, asuinpaikkojen muutoksista, muutoksista oppilaskuljetusperusteissa tai säännöissä, mahdollisista palveluverkkomuutoksista, muutoksista julkisessa liikenteessä jne. Lisätarve voi olla tilapäistä (esim. tapaturman takia myönnettyt väliaikaiset kuljetukset tai erityisoppilaiden kuljetuksiin liittyvät muutokset) tai pysyväisluonteista. Pysyvämmän lisätarpeen osalta tehdään aina kirjallinen lisäsopimus tai liite sopimukseen. Mikäli Tilaaja tarvitsee sopimuskauden aikana lisäkalustoa palvelun toteuttamiseen, tehdään lisätilaukset valituilta palveluntuottajilta etusijajärjestyksessä siten, että tarvittavan autokokoluokan ensisijaiseksi toimittajaksi valitulta Palveluntuottajalta kysytään lisäkalustoa ensin, ellei tällä ole tarjota lisäkalustoa, kysytään seuraavaksi tulleelta jne. Mikäli yhdelläkään valituista palveluntuottajista ei ole tarjota tarvittavaa lisäkalustoa sopimuskaudella, pidättää Tilaaja oikeuden hankkia tarvitsemansa kalusto tämän sopimuksen ulkopuolelta. Lisähankinta voi olla määräaikainen tai koskea koko loppusopimuskautta. Lisähankinta tehdään ensisijaisesti siitä autokokoluokasta (osa-alueesta), joka parhaiten vastaa kulloista tarvetta. Palveluntuottaja ei sitoudu resursoimaan kalustoa koko sopimuskaudeksi mahdollisia lisätilauksia varten. Palveluntuottaja sitoutuu, mikäli tällä on tarjota sopivaa kalustoa, tarjoamaan lisäpalvelun alkuperäisen sopimuksen mukaisesti hinnoiteltuna.”

Kuvatussa hankintasopimuksen ehdossa on tarjouspyynnön mukaisesti ollut kysymys sopimuksen laajentamisesta. Laajentamista koskeva hankintasopimuksen ehto on kuitenkin jätetty niin avoimeksi, että tarjoaja ei pysty sen perusteella päättämään, missä määrin sopimuksen laajentaminen sopimuskaudella on mahdollista ja miten ehto voi vaikuttaa tarjoajan asemaan. HelpBus:n näkemyksen mukaan kyseinen hankintasopimuksen ehto ei ole riittävän täsmällinen kuvaus lisähankinta-

mahdollisuuksista. Lisäksi kyseinen ehto jättää Hankintayksikölle lähes rajoittamattoman valinnanvapauden sen suhteen, miten se menettelee lisätilausten kanssa sopimuskauden aikana. Sopimusehto mahdollistaa Hankintayksikölle lisätilausten tekemisen myös kokonaan puitesopimuksen ulkopuolelta. Lisähankintamahdollisuuksien epätasällinen kuvaus ei täytä tarjouspyynnön täsmällisyydelle hankintalaissa asetettuja vaatimuksia.

Edellä mainituin perustein HelpBus katsoo, että tarjouspyyntö on ollut siten epäselvä ja hankintalain 67 §:n 1 momentin vastainen, että sen perusteella ei ole voitu saada keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

2 YHTEENVETO

Tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien on voitava luottaa siihen, että Hankintayksikkö toteuttaa tarjoustensa tarjouspyynnön mukaisuuden arvioinnin ja vertailun hankintalain edellyttämällä tavalla noudattaen lisäksi niitä ennalta ilmoitettuja tietoja, jotka ovat luettavissa tarjouspyynnöstä. Hankintalain periaatteet tarjoajien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta sekä avoimesti toteutetusta menettelystä eivät täyty, mikäli Hankintayksikkö ei itse noudata laatimiaan vähimmäisvaatimuksia hankintamenettelyn aikana taikka toimii nimenomaisesti vastoin itse asettamiaan ohjeita.

Hankintayksikkö on menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se on hyväksynyt tarjoustensa vertailuun tarjouspyyntöä vastaamattomia tarjouksia. Hankintayksikön olisi tullut hankintalain 74 §:n mukaisesti hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset kunkin osaluokan osalta. HelpBus:n näkemyksen mukaan, koska hintoja on käytetty suoraan tarjoustensa vertailussa, Hankintayksiköllä ei olisi edes ollut mahdollista pyytää hintoja koskevia täsmennyksiä, vaan puutteellisia tai väärin ilmoitettuja hintoja sisältäneet tarjoukset olisi tullut hylätä tarjouspyynnön vastaisina.

Hankintayksikkö on menetellyt lain vastaisesti myös hankintapäätöksen osalta, kun se on perustanut ratkaisunsa hintoihin, joihin se on itsenäisesti lisännyt kolmannen desimaalin. Hankintayksikkö ei näin ollen ole perustanut ratkaisuaan niihin hintatietoihin, jotka tarjoajat ovat tarjouksissaan ilmoittaneet. HelpBus katsoo, että hankintakilpailun ratkaisu olisi voinut perustua ainoastaan tarjouspyynnön mukaisten tarjoustensa tarjoushintoihin. Näiltä osin Hankintayksikkö ei ole noudattanut itse tarjouspyynnössään asettamiaan ehtoja tai valintaperusteita, ja hankintapäätöksestä ilmenevät hankintamenettelyn lopputulokseen vaikuttavat seikat ovat jääneet tarjoajille epäselviksi.

Edellä mainituin tavoin tarjouspyyntö on ollut epäselvä yhteiseurooppalaisen hankinta-asiakirjan (ESPD) käyttämisen, referenssitietojen pyytämisen sekä hankintasopimuksen laajentamista koskevien ehtojen osalta. Tarjouspyynnön epäselvyys on johtanut siihen, että sen perusteella ei ole voitu saada hankintalain edellyttämällä tavalla keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.

Kokonaisuutena arvioiden Hankintayksikön menettely on ollut sellaista, että se ei ole kohdellut tarjoajia hankintalain 3 §:n 1 momentin vaatimusten mukaisesti.

Edellä mainituin perustein HelpBus katsoo, että Hankintayksikön virheellinen menettely on ensisijaisesti korjattavissa hylkäämällä osa-alueittain tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset ja suorittamalla tarjoustensa vertailu uudelleen ja toissijaisesti järjestämällä asiassa uusi tarjouskilpailu.

HelpBus haluaa saattaa Hankintayksikön tietoon myös, että se on jättänyt tätä hankintaa koskevan valituksen markkinaoikeudelle.

HelpBus Oy:n puolesta,

Helsingissä, 15.4.2020

Janne Rintamäki, lakimies