

Oikaisuvaatimus / Koulukuljetusten sekä palvelu- ja asiointiliikenteen kilpailutus / Kilpailutuksen hyväksyminen -päätökseen

KASV 27.08.2026

316/02.08.00.01/2025

Päätösesitys

Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta päättää, että oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta siltä osin kuin oikaisuvaatimus koskee markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvia eli päätöksen ja hankinnan hankintalain mukaisuutta koskevia seikkoja. Muilta osin oikaisuvaatimus hylätään perusteettomana.

Päätös

Käsittely

Perustelu

Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta päätti 3.6.2026 (§ 88) hyväksyä koulukuljetuksia sekä palvelu- ja asiointiliikennettä koskevan hankinnan yhteishankintayksikköhanke hankintalain 20 §:n ja Sansia Oy:n toteuttaman kilpailutusmenettelyn kautta. Pykälä tarkastettiin kokouksessa. Muutoksenhakuajan päätökseen on ollut 25.6.2026 saakka. Samuel Annala (jäljempänä "hakija") on tehnyt päätöksestä 6.6.2026 päivätyn oikaisuvaatimuksen (asian liitteenä), joten oikaisua on haettu määräajassa.

Asian tausta

Kaupunginhallitus on 18.12.2023 (§ 290) päättänyt merkitä yhden Sansia Oy:n osakkeen sekä hyväksyä kaupungin ja Sansia Oy:n välisen puitesopimuksen. Sansia Oy on voittoa tavoittelematon, julkisomisteinen yhteishankintayksikkö, jonka pääasiallinen tehtävä on tarjota omistaja-asiakkailleen hankintapalveluita. Omistajina toimii kuntia, kuntien tytäryhtiöitä, kuntayhtymiä ja säätiöitä. Sansia Oy rahoittaa toimintansa pääasiassa sopimustoimittajien maksamilla palvelumaksuilla.

Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta on 25.9.2025 (§ 73) päättänyt käynnistää koulukuljetusten sekä palvelu- ja asiointiliikenteen kilpailutuksen 1.8.2026 alkavalle sopimuskaudelle sekä valtuuttaa kuljetussuunnittelijan valmistelevan kilpailutusta sekä toimimaan kilpailutuksessa asiantuntijana/yhteyshenkilönä.

Hankintaa ja tarjousasiakirjoja on sittemmin sisäisesti valmisteltu kaupungin viranhaltijoiden ja Sansia Oy:n asiantuntijoiden yhteistyönä. Sansia Oy on julkaissut hankintailmoituksen 13.3.2026, ja lopulta Sansia Oy on tehnyt asiassa 27.4.2026 päivätyn hankintapäätöksen. Mainittu hankintapäätös on sisältänyt tavanomaisen ja asianmukaisen valitusosoituksen ja oikaisuohjeen.

Sansia Oy on sittemmin hylännyt asiassa saamansa hankintaoikaisua koskevan vaatimuksen, eikä hankintapäätöksestä ole määräajassa valitettu markkinaoikeuteen. Sansia Oy:n hankintapäätös on siten tullut lainvoimaiseksi.

Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta on 26.5.2026 (§ 77) merkinnyt Sansia Oy:n toteuttaman kilpailutuksen tuloksen tiedokseen sekä esittänyt kaupunginhallitukselle ja valtuustolle lisätalousarviota kuljetuskustannuksiin uusien kilpailutettujen hintojen vuoksi yhteensä 93 000 euroa. Sittemmin kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta on 3.6.2026 (§ 88) päättänyt hyväksyä koulukuljetuksia sekä palvelu- ja asiointiliikennettä koskevan hankinnan yhteishankintayksikköhankehanke hankintalain 20 §:n ja Sansia Oy:n toteuttaman kilpailutusmenettelyn mukaisesti.

Asianosainen on tehnyt lautakunnan 3.6.2026 päätöksestä (§ 88) 6.6.2026 päivätyn oikaisuvaatimuksen. Hakija on vaatinut, että lautakunnan päätös kumotaan kokonaisuudessaan ja että myös hankintamenettely keskeytetään kokonaisuudessaan. Edelleen hakija on vaatinut, että hankinta valmistellaan uudelleen ja kilpailutetaan uudelleen sen jälkeen, kun hankinnan toteuttamista koskevat päätökset on tehty toimivaltaisten kaupungin toimielinten toimesta. Hakija on vielä vaatinut, ettei päätöstä panna täytäntöön eikä hankintasopimuksia allekirjoiteta ennen kuin oikaisuvaatimukseen annettu ratkaisu on saanut lainvoiman.

Hakija on perustellut vaatimuksiaan muun ohella sillä, ettei lautakunnan päätöksistä ja muista asiakirjoista ilmene, millä perusteella Sansia Oy on ollut toimivaltainen toteuttamaan hankintamenettelyn ja tekemään hankintaan liittyviä ratkaisuja kaupungin puolesta, ja että hankinnan toimivaltaperusta on siten jäänyt osoittamatta. Hakija on vedonnut asiassa myös siihen, että kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta on hyväksynyt hankinnan ja päättänyt siihen sitoutumisesta vasta Sansia Oy:n tekemän hankintapäätöksen jälkeen. Edelleen hakija on vedonnut asiassa Sansia Oy:n tekemän hankintaoikaisupäätöksen epäselvyyteen ja siihen, että hankintapäätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus on jäänyt hänelle epäselväksi. Lisäksi oikaisuvaatimusta on perusteltu Sansia Oy:n tekemän hankintapäätöksen sisältöä ja Sansia Oy:n hankinnan valmistelun puutteellisuutta koskevilla seikoilla.

Oikeudelliset lähtökohdat

Hankinnoista yhteishankintayksiköltä

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (jäljempänä hankintalaki) 4.1 §:n 12 kohdan mukaan yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan muun ohella hankintayksikköä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisesti hankintojen tukitoimintoja sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii näiden tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä. Sansia Oy on lainkohdassa tarkoitettu yhteishankintayksikkö.

Hankintalain 20 §:n mukaan hankintayksikkö voi hankkia tavaroita ja palveluita suoraan yhteishankintayksiköltä. Lainkohdan mukaan hankintayksikön katsotaan täyttäneen hankintalain mukaiset velvoitteensa, kun se hankkii tavaroita tai palveluja yhteishankintayksiköltä taikka käyttäen yhteishankintayksikön tekemää hankintasopimusta. Toisin sanoen hankintayksikkö täyttää kilpailuttamisvelvollisuutensa ja muut hankintalaista johtuvat velvoitteensa, mikäli se käyttää yhteishankintayksikön kilpailuttamia sopimuksia taikka hankkii hyödykkeen suoraan yhteishankintayksiköltä.

Yhteishankintayksikköä hyödynnettäessä yhteishankintayksikkö, ei siis yhteishankintayksikön palveluja käyttävä hankintayksikkö, toimii kilpailuttajan ja tilaajan roolissa. (Ks. esim. Eskola, Saila, Julkiset hankinnat 2017, s. 151.) Vastuullisen kilpailuttajan ja tilaajan roolissa toimivan yhteishankintayksikön on toki itse noudatettava hankintalainsäädännön menettelytapavelvoitteita ja se on myös vastuussa hankinnan asianmukaisesta kilpailuttamisesta. (Näin esim. Kuoppamäki, Petri, Uusi Kilpailuoikeus 2018, s. 459–460.)

Hankintalain 20 §:ssä säädetyn lisäksi yhteishankinnoista on määrätty Keuruun kaupungin hankintaohjeen 1.8 kohdassa, jonka mukaan kaupungin katsotaan noudattaneen hankintalain kilpailuttamisvaatimusta, kun kaupunki on tehnyt hankinnan suoraan yhteishankintayksiköltä tai käyttäen yhteishankintayksikön kilpailuttamaa hankintasopimusta. Samassa hankintaohjeen kohdassa on todettu, että hankinnan suorittamisesta yhteishankintana voi päättää se toimielin tai viranhaltija, jolla muutoinkin on oikeus päättää asianomaisesta hankinnasta.

Edellä esitetyn valossa kasvun ja hyvinvoinnin lautakunnalla on ollut hankintalain 20 §:n nimenomaisen säännöksen nojalla ja kaupungin hankintaohjeen 1.8 kohdan mukaisesti oikeus tehdä hankinta suoraan yhteishankintayksikön toteuttaman kilpailutusmenettelyn ja yhteishankintayksikön tekemän lainvoimaisen hankintapäätöksen mukaisesti. Kun kyse on ollut suoraan lakiin perustuvasta ja myös hankintaohjeessa tunnistetusta menettelytavasta, lautakunnan päätöksessä ei ole ollut kysymys viranomaisen toimivallan siirtämisestä, eikä lautakunnan tai muun kaupungin viranomaisen ole ollut tarpeen erikseen ja ennakolta päättää siitä, että lautakunta tulee myöhemmin tekemään yhteishankintayksiköltä hankintalain 20 §:ssä ja hankintaohjeen 1.8 kohdassa tarkoitetun hankinnan.

Näin ollen oikaisuvaatimus tulee hylätä perusteettomana siltä osin kuin hakija on katsonut, että asiassa olisi kysymys viranomaisen toimivallan perusteettomasta siirtämisestä ja myös siltä osin kuin hakija on katsonut, että lautakunnan olisi tullut etukäteen päättää siitä, että se tulee myöhemmin tekemään yhteishankintayksiköltä suoraan hankinnan hankintalain 20 §:n ja hankintaohjeen 1.8 kohdan mukaisesti.

Kaksinkertaisen muutoksenhaun kieltö

Yhteishankintayksiköiden käyttämisellä pyritään välttämään kaksinkertaista kilpailuttamista. Ajatuksena siis on, että

yhteishankintayksikkö kilpailuttaa hankinnan sen hankintayksikön puolesta, joka yhteishankintayksikön palveluita käyttää. Tästä syystä hankintalain 163 §:ssä säädetään etenkin yhteishankintayksiköiltä tehtäviä hankintoja koskevasta kaksinkertaisen muutoksenhaun kiellosta. Lainkohdan mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaan asiaan ei saa hakea muutosta kuntalain, hyvinvointialueesta annetun lain eikä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla. Todettakoon, että hankintalain 163 §:ssä tarkoitetussa muutoksenhakukiellossa ei ole kysymys kilpailuttamisvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta vaan yksinkertaisesti siitä, ettei samaa hankintaa tarvitse kilpailuttaa kahteen kertaan. Kun yhteishankintayksikkö on jo kilpailuttanut hankinnan, ei samaa hankintaa tarvitse kilpailuttaa uudelleen. (Näin esim. Eskola 2017, s. 151.)

Hankintalain esitöissä on tähdennetty lain 163 §:n muutoksenhakukiellosta johtuvan, että yhteishankintayksikön hankintamenettelyyn liittyvien päätösten tultua lainvoimaisiksi yhteishankintayksikköä käyttävien hankintayksiköiden hankinnoista ei ole mahdollista valittaa sillä perusteella, että yhteishankintayksikkö ei ole noudattanut hankintalainsäädäntöä kilpailuttaessaan hankintasopimusta (HE 108/2016 vp, s. 108–109). Hankinnan yhteishankintayksiköltä tehneen hankintayksikön päätöstä ei siis voi vaatia kumottavaksi tai muutettavaksi hankintalain vastaisuuteen vedoten.

Hakija on oikaisuvaatimuksessaan vedonnut muun ohella Sansia Oy:n hankinta-oikaisu päätöksen epäselvyyteen sekä siihen, että hänen oikeutensa hakea muutosta hankintapäätökseen on jäänyt epäselväksi. Edelleen oikaisuvaatimuksessa on katsottu, että Sansia Oy:n toteuttaman hankintamenettelyn valmistelussa, dokumentoinnissa ja päätöksenteossa on ollut olennaisia puutteita. Erityisesti oikaisuvaatimuksessa on vedottu siihen, ettei Sansia Oy ole riittävällä tavalla arvioinut tai perustellut hankinnan osa-alueiden 4 ja 5 keskeyttämistä. Nämä hakijan esittämät seikat koskevat hankintamenettelyn ja -päätöksen hankintalain mukaisuutta.

Edellä esitetyin tavoin tällaiset kysymykset kuuluvat markkinaoikeuden yksinomaiseen toimivaltaan, eikä lautakunnan tekemää päätöstä voi hankintalain 163 §:ssä tarkoitetun kaksinkertaisen muutoksenhaun kiellon vuoksi vaatia kumottavaksi tai muutettavaksi tällaisiin seikkoihin vedoten. Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta ei ole yhteishankintayksikön päätöstä koskeva muutoksenhakuelin, eikä lautakunnalla ole toimivaltaa kumota tai muuttaa yhteishankintayksikön tekemää lainvoimaista hankintapäätöstä. Siltä osin kuin oikaisuvaatimuksessa esitetyt seikat koskevat Sansia Oy:n toteuttaman hankintamenettelyn valmistelua ja dokumentointia sekä hankintapäätösmenettelyä ja päätöksen perusteita, lautakunnan tulee jättää oikaisuvaatimus tutkimatta.

Päätöksen muusta lainmukaisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta

Edellä todetuin tavoin kunnan viranomaisen hankintaa koskevaan päätökseen ei voi hakea muutosta kuntalain mukaisella oikaisuvaatimuksella tai kunnallisvalituksella siltä osin kuin valittaja vetoaa päätöksen hankintalain vastaisuuteen. Mikäli valittaja kuitenkin vetoaa julkista hankintaa koskien muun lain kuin hankintalain vastaisuuteen, voi hankinnassa tehtyyn päätökseen hakea muutosta kuntalain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla. Hankintalain esitöissä on tähdennetty, että tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun valittaja vetoaa kunnallisvalituksella kuntalain 97 §:ssä säädettyyn esteellisyyteen. (HE 108/2016 vp, s. 242.) Tämä esityölausuma on sellaisenaan mainittu myös kaupungin hankintaohjeen 5.3 kohdassa.

Vaikka siis lautakunnan hankinta-asiassa tekemää päätöstä koskee hankintalain 163 §:ssä tarkoitettu kaksinkertaisen muutoksenhaun kiello, päätöksestä on voitu valittaa muun lain kuin hankintalain vastaisuuden perusteella. Lisäksi lautakunnalla on oikaisuvaatimusasian yhteydessä oikeus kumota päätöksensä tai muuttaa sitä niin sanotuin tarkoituksenmukaisuusperustein. Toisin sanoen päätös voidaan kumota tai sitä voidaan muuttaa, vaikka päätös ei olisi ollut lainvastainen, mikäli lautakunta oikaisuvaatimuksen johdosta katsoo aikaisemman päätöksensä muutoin epätarkoituksenmukaiseksi.

Käsillä olevassa asiassa oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä on vaadittu kumottavaksi ennen muuta, sillä perusteella, että lautakunta olisi perusteetta siirtänyt hankinta-asiaa koskevan toimivaltansa, ja että lautakunta ei ole erikseen ja ennakolta päättänyt siitä, että se tulee myöhemmin tekemään asiassa päätöksen Sansia Oy:n toteuttamaan hankintamenettelyyn perustuen. Edellä todetuin tavoin lautakunnan 3.6.2026 päätös (§ 88) on perustunut hankintalain 20 §:n nimenomaiseen säännökseen, ja hankinnan tekemisestä suorahankintana yhteishankintayksikön kautta on päätetty kaupungin hankintaohjeen 1.8 kohdan mukaisesti. Hankintojen toteuttaminen yhteishankintayksikköhankeina on ylipäättään tavanomaista ja kunta-alalla vakiintuneiden hankintakäytäntöjen mukaista, eikä päätös ole ollut ristiriidassa kuntalain, hallintolain tai muunkaan kunnan hallintoa sääntelevän lain kanssa. Asiassa ei ole ylipäättään väitetty, että päätöstä valmisteltaessa tai tehtäessä olisi menetelty esimerkiksi kuntalain 97 §:n esteellisyyssäännöksen tai muun vastaavan menettelysäännöksen vastaisesti, tai että päätös muutoin olisi kuntalain, hallintolain tai muun lain nimenomaisen säännöksen taikka kaupungin hallintosäännön vastainen.

Edellä esitetyin perustein on katsottava, ettei oikaisuvaatimuksen kohteena oleva kasvun ja hyvinvoinnin lautakunnan päätös ole asiallisesti tai menettelyllisesti ollut kuntalain, hallintolain tai muunkaan lain vastainen, eikä päätöksen kumoamiselle tai muuttamiselle muun lain kuin hankintalain vastaisena ole siten perusteita.

Hankintaa koskevan päätöksen tarkoituksenmukaisuuden osalta todettakoon, että lautakunnan 3.6.2026 päätöksessä (§ 88) todetuin

tavoin koulukuljetuksia sekä palvelu- ja asiointiliikennettä koskevan hankintamenettelyn osoittaminen tätä tarkoitusta varten erikseen perustetun yhteishankintayksikön hoidettavaksi tehostaa hankinnan tekemistä, tuottaa kustannussäästöjä, parantaa hankintamenettelyn asiantuntemusta sekä vapauttaa kaupungin resursseja sen ydintoimintoihin. Näistä syistä, ja kun kaupungin osaomistaman yhteishankintayksikön palvelut ovat kaupungille maksuttomia, koulukuljetuksia sekä palvelu- ja asiointiliikennettä koskeva kilpailutus on taloudellisesti ja asiallisesti ollut perusteltua ja tarkoituksenmukaista antaa Sansia Oy:n hoidettavaksi. Lisäksi lautakunnalla ei edellä todetuin tavoin ole toimivaltaa kumota tai muuttaa yhteishankintayksikön tekemää hankintapäätöstä. Näin ollen päätöstä ei ole aiheellista kumota tai muuttaa myöskään tarkoituksenmukaisuusperustein.

Yhteenvedo

Yhteenvedona todettakoon, että kasvun ja hyvinvoinnin lautakunnan 3.6.2026 päätös (§ 88) on ollut hankintalain 20 §:n nimenomaisen säännöksen ja myös kaupungin hankintaohjeen 1.8 kohdan mukainen. Tekemällä hankintalain 20 §:n mukaisen hankinnan yhteishankintayksikön välityksellä kaupunki on hankintayksikkönä täyttänyt kilpailutusvelvollisuutensa ja muut hankintalaista johtuvat velvoitteensa. Kysymys ei siten ole ollut lakiin perustumattomasta viranomaisen toimivallan siirtämisestä tai kilpailutusvelvoitteen laiminlyönnistä vaan lain nimenomaisen säännökseen ja hankintaohjeen määräykseen perustuvasta päätöksestä.

Hankinnan toteuttaminen yhteishankintayksikköhankintana on myös ollut tavanomainen ja kunta-alalla vakiintuneiden käytäntöjen mukainen järjestely, eikä päätös yhteishankintayksikköhankinnan tekemisestä ole ollut ristiriidassa kuntalain, hallintolain tai muun kunnan hallintoa tai päätöksentekoa koskevan lain kanssa. Lautakunnan päätös tai sitä edeltänyt menettely ei ole ollut myöskään kaupungin hallintosäännön, hankintaohjeen tai muun kaupungin sisäisen säännösten vastainen. Päätös on ollut myös taloudellisesti ja asiallisesti kaupungin edun mukainen, eikä päätöksen kumoamiselle tai muuttamiselle ole sen epätarkoituksenmukaisuudesta johtuvia perusteita.

Siltä osin kuin lautakunnan päätöstä koskevassa oikaisuvaatimuksessa on vedottu markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviin seikkoihin eli päätöksen ja hankinnan hankintalain mukaisuutta koskeviin seikkoihin, oikaisuvaatimus tulee hankintalain 163 §:n muutoksenhakukiellon mukaisesti jättää tutkimatta. Vastuu hankintalain noudattamisesta hankinnassa on ollut yhteishankintayksiköllä, ja yhteishankintayksikkö on tehnyt asiassa lainvoimaisen hankintapäätöksen. Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta ei ole yhteishankintayksikön päätöstä koskeva muutoksenhakuelin, eikä lautakunnalla ole toimivaltaa kumota tai muuttaa yhteishankintayksikön tekemää lainvoimaista hankintapäätöstä.

Edellä esitetyistä syistä oikaisuvaatimus tulee jättää tutkimatta siltä osin kuin oikaisuvaatimus koskee markkinaoikeuden toimivaltaan

kuuluvia eli päätöksen ja hankinnan hankintalain mukaisuutta koskevia seikkoja, ja muilta osin oikaisuvaatimus tulee hylätä perusteettomana.

Toimivalta

Hallintosääntö 27 §: Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta päättää selvityksen ja lausunnon antamisesta vastuualueelleen kuuluvista asioista.

Hallintosääntö 27 §: Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta päättää yli 200 000 euron hankinnoista talousarvion ja investointiohjelman puitteissa.

Hallintosääntö 28 §: Kasvun ja hyvinvoinnin lautakunta päättää koulukuljetuksista ja koulumatkaeduista (POL 32 §).

Valmistelija

Hyvinvointijohtaja Nevalainen Marko, marko.nevalainen(at)keuruu.fi, puh. 040 749 7718

Esittelijä

Hyvinvointijohtaja Nevalainen Marko

Tiedoksi

Oikaisuvaatimuksen tekijä

Muutoksenhaku

Kunnallisvalitus oikaisuvaatimukseen