

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. Ilari Kotimäki (jäljempänä "hakija") on tehnyt päätöksestä 17.6.2026 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.

Kunnan jäsen on tehnyt lautakunnan 3.6.2026 päätöksestä (§ 88) 17.6.2026 päivätyn oikaisuvaatimuksen. Hakija on vaatinut, että lautakunnan päätös kumotaan kokonaisuudessaan ja että lautakunta käsittelee koulukuljetusten sekä palvelu- ja asiointiliikenteen kilpailutuksen tai sen hyväksymisen uudelleen.

Hakija on perustellut vaatimustaan sillä, ettei lautakunta ole tehnyt erikseen ja etukäteen päätöstä kilpailutuksen toteuttajasta sekä hankinnan sopimuskauden pituudesta. Oikaisuvaatimuksessa on katsottu, että kilpailutuksen lainmukainen toteuttaminen olisi edellyttänyt, että kilpailutuksesta olisi vastannut kaupungin kuljetussuunnittelija. Hakija on oikaisuvaatimuksessaan myös viitannut julkisista hankinnoista annetun lain (jäljempänä hankintalaki) 123 §:n säännökseen, jossa säädetään hankintapäätöksen sisällöstä. Lisäksi oikaisuvaatimuksessa on viitattu Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoimivaltaa koskevaan hankintalain 139 §:n säännökseen.

Oikeudelliset lähtökohdat

Hankinnoista yhteishankintayksiköltä

Hankintalain 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 tai muun kaupungin viranomaisen ei ole ollut tarpeen erikseen ja ennakolta päättää siitä, että lautakunta tulee myöhemmin tekemään yhteishankintayksiköltä hankintalain 20 §:ssä ja hankintaohjeen 1.8 kohdassa tarkoitetun suorahankinnan.

Puheena olevassa hankinnassa yhteishankintayksikkö eli Sansia Oy on toiminut vastuullisen kilpailuttajan ja tilaajan roolissa. Vastuu hankintalainsäädännön menettelytapavelvoitteiden noudattamisesta on siten ollut yhteishankintayksiköllä eli Sansia Oy:llä. Yhteishankintayksikkö on 27.4.2026 tehnyt asiassa hankintalain 123 §:ssä tarkoitetun ja sittemmin lainvoimaistuneen hankintapäätöksen, ja kaupunki on hankintalain 20 §:n mukaisesti täyttänyt kaikki hankintalaista johtuvat velvollisuutensa tekemällä hankinnan yhteishankintayksikköä hyödyntäen. Kun vastuu hankintalain noudattamisesta on ollut yhteishankintayksiköllä, ja yhteishankintayksikkö on tehnyt asiassa hankintapäätöksen, kaupungilla ei ole ollut velvollisuutta tehdä asiassa erikseen hankintalain 123 §:n mukaista hankintapäätöstä.

Näin ollen oikaisuvaatimus tulee hylätä perusteettomana siltä osin kuin hakija on katsonut, että lautakunnan olisi tullut etukäteen ja erikseen päättää kilpailutuksen toteuttajasta sekä hankinnan sopimuskauden pituudesta taikka tehdä asiassa erikseen hankintalain 123 §:n mukainen hankintapäätös.

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 katsonut koulukuljetusten sekä palvelu- ja asiointiliikenteen kilpailutuksen lainvastaiseksi viitaten hankintapäätöksen sisältöä koskevaan hankintalain 123 §:n säännökseen sekä valvontaviranomaisen toimivaltaa koskevaan hankintalain 139 §:n säännökseen. Oikaisuvaatimuksessa on myös katsottu, että hankinnan lainmukainen toteuttaminen olisi edellyttänyt, että kilpailutuksesta olisi vastannut kaupungin kuljetussuunnittelija.

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, ettei lautakunta ole ennakolta ja erikseen tehnyt päätöstä hankintasopimuskauden pituudesta eikä 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 suora hankintana yhteishankintayksikön kautta on päätetty kaupungin hankintaohjeen 1.8 kohdan mukaisesti. Hankintojen toteuttaminen yhteishankintayksikkö hankintoina on ylipäätään tavanomaista ja kunta-alalla vakiintuneiden hankintakäytäntöjen mukaista, eikä päätös ole ollut ristiriidassa kuntalain, hallintolain tai muunkaan kunnan hallintoa sääntelevän lain kanssa. Asiassa ei ole ylipäätään 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 perusteiden 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.

Hakija on osaltaan perustellut lautakunnan päätöksen kumoamista koskevaa vaatimustaan sillä, että kilpailutus olisi ollut parasta osoittaa kaupungin kuljetussuunnittelijan vastuulle aiemmin

Yhteenveto

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. 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