

18.6.2026

Dnro 3518/03.04.04.00.04/2025

Asia Julkista hankintaa koskeva valitus

Muutoksenhakija Pirkanmaan hyvinvointialue

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Markkinaoikeus 6.11.2025 nro 611/2025

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Markkinaoikeuden päätöstä muutetaan Pirkanmaan hyvinvointialueelle määrätyn seuraamusmaksun määrän osalta. Muilta osin Pirkanmaan hyvinvointialueen valitus hylätään.

Pirkanmaan hyvinvointialueelle määrättävän seuraamusmaksun määrä alennetaan 200 000 euroon.

Pirkanmaan hyvinvointialueen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

Pirkanmaan hyvinvointialue veloitetaan korvaamaan TampereMissio Palvelut Oy:n oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 5 000 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeo määrätään korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut tämän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Asian tausta

Hankintapäätökset

(1) *Pirkanmaan hyvinvointialue* (jäljempänä myös hankintayksikkö) on 8.1.–11.4.2025 tekemillään 17 suorahankintapäätöksellä päättänyt hankkia ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen palveluita usealta palveluntarjoajalta yhteensä noin 1 000 asiakkaalle enintään 31.12.2025 päättyvälle sopimuskaudelle.

(2) Hankintojen ennakoitu arvonlisäveroton kokonaisarvo on suorahankintapäätösten mukaan ollut noin 54 miljoonaa euroa.

Markkinaoikeuden päätös

(3) *TampereMissio Palvelut Oy* on valittanut suorahankintapäätöksistä markkinaoikeuteen. Yhtiö on markkinaoikeudessa vaatinut muun ohella, että markkinaoikeus kumoo edellä mainitut suorahankintapäätökset ja että, siltä osin kuin suorahankintapäätökset on jo pantu täytäntöön, markkinaoikeus määrää hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen tai lyhentää hankintasopimusten sopimuskaudet päättymään määräämänsä ajan kuluttua sekä määrää hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun. Lisäksi yhtiö on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Vielä yhtiö on vaatinut, että markkinaoikeus määrää hankintayksikön esittämään markkinaoikeudelle jokaisen suorahankinnan piirissä olleen asiakkaan viimeisimmän RAI-arvioinnin ja antaa yhtiölle tiedoksi kyseisten asiakirjojen asianosaisjulkiset versiot.

(4) *Markkinaoikeus* on muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään määrännyt Pirkanmaan hyvinvointialueen maksamaan valtiolle seuraamusmaksuna 500 000 euroa ja velvoittanut sen korvaamaan TampereMissio Palvelut Oy:n oikeudenkäyntikulut 26 000 eurolla viivästyskorkeineen. Pirkanmaan hyvinvointialueen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja TampereMissio Palvelut Oy:n vaatimus asiakirjojen esittämisestä on hylätty.

(5) *Markkinaoikeus* on päätöksensä perusteluissa katsonut, että Pirkanmaan hyvinvointialue on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hankkiessaan ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen palveluita suorahankintoina. *Markkinaoikeuden* mukaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 110 §:ssä asetetut edellytykset suorahankinnalle eivät ole täyttyneet kyseessä olevissa hankinnoissa.

Asian ovat ratkaisseet markkinaoikeuden jäsenet Pertti Virtanen, Eeva Tiainen ja Mika Kuuppo.

Vaatimukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(6) *Pirkanmaan hyvinvointialue* on vaatinut ensisijaisesti, että markkinaoikeuden päätös kumotaan, ja toissijaisesti, että markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta muutetaan siten, että Pirkanmaan hyvinvointialueelle määrätyn seuraamusmaksun määrää alennetaan ja markkinaoikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin Pirkanmaan hyvinvointialue on velvoitettu korvaamaan TampereMissio Palvelut Oy:n oikeudenkäyntikuluja markkinaoikeudessa. Pirkanmaan hyvinvointialue on lisäksi vaatinut, että TampereMissio Palvelut Oy velvoitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkeineen.

(7) *TampereMissio Palvelut Oy* on vaatinut, että valitus hylätään ja Pirkanmaan hyvinvointialue velvoitetaan korvaamaan sen arvonlisäverolliset oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa 22 213,51 eurolla viivästyskorkeineen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Kysymyksenasettelu

(8) Asiassa on ratkaistavana, ovatko Pirkanmaan hyvinvointialueen tekemät ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen palveluita koskevat suoramarkinnat täyttäneet hankintalain 110 §:ssä asetetut edellytykset.

Osapuolten kannat

(9) *Pirkanmaan hyvinvointialue* on esittänyt muun ohella, että asiassa on ollut kyse poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa kyseessä olevien hankintojen kohteena olevat palvelut on kilpailutettu, mutta kaikki sellaiset palveluntarjoajat, joiden yksiköissä on ollut jo sijoitettuna hankintayksikön ikäihmisten ympärivuorokautista palveluasumista tarvitsevia asiakkaita, eivät ole osallistuneet tarjouskilpailuun. Koska hankintayksikön on tullut turvata sen lakisääteinen velvollisuus tuottaa ikäihmisille ympärivuorokautista palveluasumista heidän elämänsä loppuun saakka tutussa ja turvallisuudessa ympäristössä, hankintayksikkö on ollut pakotettu hankkimaan suoramarkintojen kohteena olleet palvelut määräaikaista sen aiemmilta palveluntarjoajilta, joiden aiemmat asiakaskohtaiset palvelusopimukset ovat päättyneet 31.12.2024. Suoramarkinnat ovat koskeneet nimenomaisesti vain niitä ikäihmisiä, jotka ovat asuneet suoramarkinnan kohteena olevissa palvelutaloissa, ja joiden palveluntarjoajat eivät ole osallistuneet tarjouskilpailuun.

(10) Hankintayksikkö on tehnyt jokaisen asiakkaan osalta perusteellista harkintaa ja päättänyt siihen, että palveluntarjoajan vaihtaminen olisi ollut jokaisen heidän osaltaan ilmeisen kohtuutonta ja erityisen epätarkoituksenmukaista ottaen huomioon asiakkaiden ikä, terveydentila ja

tutun ympäristön tuoma turvallisuus. Lisäksi osalla asiakkaista heidän iäkäs puolisonsa on asunut samassa asumisyksikössä. Hankintayksikkö on perustanut harkintansa jokaisen asiakkaan osalta hankintayksikön tekemään RAI-arviointiin, joka on osoittanut kunkin asiakkaan osalta, että hoito- ja asiakassuhteen jatkumisella on ollut kullekin asiakkaalle erityinen merkitys. RAI-arviointien perusteella asumisyksikön muutos olisi todennäköisesti heikentänyt iäkkään ja hauraan asiakkaan terveydentilaa ja ollut vastoin vanhuspalvelulaissa säädettyjä pitkäaikaisen hoidon periaatteita.

(11) Koska kunkin asiakkaan perusteet hankintapäätökselle ovat olleet pääpiirteittäin samat, jokaiselle asiakkaalle ei ole ollut tarkoituksenmukaista tehdä henkilökohtaista hankintapäätöstä. Ottaen lisäksi huomioon, että RAI-arvioinnit sisältävät kunkin asiakkaan salassa pidettäviä ja arkaluontoisia asiakas- ja potilastietoja, hankintayksikkö ei ole voinut perustella suorahankintapäätöksiään yksityiskohtaisesti yksittäisten asiakkaiden RAI-arviointien tiedoilla tilanteessa, jossa hankintayksikkö on samalla pyrkinyt toimimaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti mahdollisimman avoimesti.

(12) Hankintayksikkö irtisanoi aiemmat sopimukset, koska se oli päättänyt kilpailuttaa kyseiset palvelut uudelleen. Sopimusten irtisanominen tässä tilanteessa ennen uutta kilpailutusta on normaali käytäntö lähtökohtaisesti kaikilla hyvinvointialueilla ja kunnilla. Jos sopimuksia ei olisi irtisanottu, ei palveluntarjoajilla olisi ollut aiempien sopimusehtojen vuoksi kannustimia osallistua uuteen kilpailutukseen.

(13) Markkinaoikeuden ratkaisun virheellisyyttä osoittaa myös se, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tutkinut asian jo kertaalleen ja katsonut, että seuraamusmaksun esittäminen Pirkanmaan hyvinvointialueelle ei ole ollut tarpeen.

(14) *TampereMissio Palvelut Oy* on esittänyt muun ohella, että hankintalain 110 §:n mukaiset suorahankintaperusteet eivät ole täyttyneet kyseessä olevissa hankinnoissa. Ensinnäkin hankintalain 110 §:n mukainen suorahankintaperuste ei sovellu tilanteessa, jossa hankintayksikkö on itse omalla toiminnallaan aiheuttanut suorahankintatarpeeseen johtaneen erityistilanteen irtisanomalla aiemmat toistaiseksi voimassa olleet sopimukset ennen kuin se on varmistunut korvaavista sopimusjärjestelyistä.

(15) Hankintalain 110 §:n suorahankintaperustetta ei myöskään voida soveltaa kokonaiseen asiakasryhmään. Hankintayksikkö ei ole osoittanut erikseen ja yksilökohtaisesti, että suorahankinnan edellytykset olisivat täyttyneet jokaisen suorahankinnan kohteena olleen asiakkaan osalta. Hankintayksikkö ei ole esittänyt näyttöä sen viittaamista RAI-arvioinneista. Selvityksen puuttuminen viittaa vahvasti siihen, ettei hankintayksikkö ole tosiasiallisesti tehnyt ajantasaisia RAI-arviointeja kunkin asiakkaan osalta nimenomaisesti suorahankintaa edellyttävän harkinnan yhteydessä. Mikäli pelkkään lakisääteiseen RAI-arviointiin voitaisiin nojautua suorahankintaperusteen osoittamisessa, johtaisi tämä käytännössä siihen, että kaikilla ympärivuorokautista hoivaa tarvitsevilla asiakkailla olisi automaattisesti

suorahankintaperuste pelkästään sen perusteella, että heille on tehty lakisääteinen RAI-arviointi osana heidän palvelutarpeensa määrittämistä.

Sovellettavat oikeusohjeet ja niiden esityöt

(16) Asiassa on kysymys *julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain* (hankintalaki) liitteen E kohdan 1 mukaisista sosiaali- ja terveyspalveluista.

(17) Hankintalain 107 §:n mukaan sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään hankintasopimuksista, liitteessä E lueteltuja palveluja koskeviin hankintoihin, jotka ovat arvoltaan vähintään 25 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa säädettyjen kynnsarvojen suuruisia, sovelletaan tämän luvun säännöksiä.

(18) Hankintalain 108 §:n 1 momentin mukaan 12 luvun mukaisissa palveluhankinnoissa hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät.

(19) Hankintalain 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan yksittäisissä tapauksissa 12 luvun mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

(20) Hankintalain 110 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 108/2016 vp) mukaan pykälä vastaisi sisällöllisesti tuolloin voimassa olleen hankintalain (348/2007, vanha hankintalaki) 67 §:ssä säädettyä.

(21) Vanhan hankintalain 67 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 50/2006 vp) mukaan suorahankinnan käyttötilanteet on tarkoitettu rajoitettavaksi erityisiin ja poikkeuksellisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä koulutuspalvelujen hankintoja koskeviin tilanteisiin. Suorahankinta olisi mahdollista vain yksittäistapauksissa, joten jokaisen potilaan tai asiakkaan osalta menettelyn käyttöedellytys tulisi harkita ja perustella erikseen. Asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitettaisiin ensinnäkin pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Tällöin olisi mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla olisi asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteessa tai muista henkilökohtaisista

syistä erityinen merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumispalvelut voisivat jatkua ennallaan. Suorahankinta olisi mahdollinen edellä mainitulla perusteella esimerkiksi iäkkään vanhuksen palveluasumista koskevassa palveluhankinnassa. Koska kysymykseen tulisivat vain yksittäistapaukset, tulisi tällaiset hankinnat pääsääntöisesti kilpailuttaa muita avoimempia menettelyjä käyttäen. Suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisveloitteesta, joten sen käyttäminen tulisi olla poikkeuksellista ja käyttöedellytyksiä koskeva tulkinta ankaraa.

(22) *Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain* (vanhuspalvelulaki) 14 §:n 2 momentin mukaan pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan. Iäkkäille avio- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä. Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen on turvattava iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyys, jollei järjestelyä ole aiheellista muuttaa iäkkään henkilön toivomuksen tai hänen palveluntarpeidensa muutoksen johdosta taikka muusta erityisen painavasta ja perustellusta syystä.

(23) Vanhuspalvelulain 14 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 160/2012 vp) mukaan kyseisessä säännöksessä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta turvata iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyys. Esitöissä on todettu, että hoidon pysyvyyden turvaaminen liittyy myös palvelujen kilpailuttamiseen. Kilpailuttaminen ei sellaisenaan muodostaisi erityistä syytä, jonka perusteella hoidon pysyvyydestä voitaisiin poiketa, vaan asiaa tulisi tarkastella asiakkaan kokonaistilanteen kannalta.

Keskeiset tosiseikat

(24) Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallitus on 6.5.2024 tehnyt päätöksen ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen hankinnan käynnistämisestä. Tuossa yhteydessä on päätetty irtisanoa kilpailutuksen piiriin kuuluneiden palvelujen voimassa olleet sopimukset päättymään ennen uuden sopimuskauden alkua.

(25) Hankintayksikkö on 27.5.2024 julkaissut hankintailmoituksen ja 29.5.2024 korjausilmoituksen dynaamisen hankintamenettelyn kaltaisen hankintajärjestelmän perustamisesta ikäihmisten asumispalveluiden hankkimiseksi. Hankintayksikkö on 14.8.2024 pyytänyt hankintajärjestelmään osallistuneilta ehdokkailta tarjouksia ikäihmisten ympärivuorokautisesta palveluasumisesta 1.1.2025 alkaen. Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallitus on 28.10.2024 tehnyt kyseisen kilpailutuksen perusteella hankintapäätöksen ja 2.12.2024 hankintaoikaispäätöksen.

(26) Hankintayksikkö on 8.1.–11.4.2025 tekemillään 17 suorahankintapäätöksellä päättänyt hankkia ikäihmisten ympärivuorokautisen

palveluasumisen palveluita eri palveluntarjoajilta yhteensä noin 1 000 asiakkaalle enintään 31.12.2025 päättyvälle sopimuskaudelle. Suorahankintapäätökset ovat kohdistuneet päätöksissä mainittuihin tiettyjen palveluntarjoajien tiettyihin toimintayksiköihin. Päätösten kohteena olevissa yksiköissä asuvat asiakkaat on eritelty päätösten liitteissä. Suorahankintapäätöksistä kaksi on koskenut satoja asiakkaita, kolme on koskenut 10–100 asiakasta ja muut ovat koskeneet 1–2 asiakasta. Hankintaoikaisupäätöksen 2.12.2024 liitteenä olleen vertailutaulukon mukaan kyseisessä kilpailutuksessa valittujen palveluntarjoajien joukossa ei ole ollut niitä toimintayksiköitä, joihin kyseessä olevat suorahankintapäätökset ovat kohdistuneet.

(27) Suorahankintapäätösten perusteluiden mukaan Pirkanmaan hyvinvointialueella on ollut tarpeen tehdä 28.10.2024 tehdyn päätöksen mukaisten hankintojen lisäksi suorahankintana niin sanottuja yksilöhankintoja. Päätösten perusteluiden mukaan suorahankinnoille on hankintalain 110 §:n mukaiset perusteet. Hankintalain 110 §:n edellytysten täyttymistä on perusteltu päätöksissä muun ohella seuraavasti:

Tämä hankintapäätös tehdään turvaamaan Pirkanmaan hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien häiriötön toiminta ja palvelujen jatkuvuus. Hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluu muun muassa sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 2 momentin 11 kohdan mukaan ympärivuorokautisen palveluasumisen järjestäminen.

Asiakkaan osalta on arvioitu, että palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta ja erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän asiakassuhteen turvaamiseksi. Asiakas on iäkäs vanhus. Asiakkaiden asumispalvelun aiempi sopimuskausi on päättymässä 31.12.2024, ja palvelut on kilpailutettu uudelleen. Asiakkaiden kannalta olisi kohtuutonta ja epätarkoituksenmukaista, jos asumispalvelut eivät jatkuisi ennallaan. Tällä hankinnalla turvataan yksikössä olevien nykyisten asiakkaiden palveluiden jatkuvuutta, mikä on välttämätöntä asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Siten suorahankinta erityistilanteessa on perusteltu.

(28) Lisäksi kolmen asiakkaan osalta päätöstä on perusteltu muun ohella sillä, että iäkkään pariskunnan erottaminen olisi ilmeisen kohtuutonta ja erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan lakisääteisen yhdessä asumisen oikeuden vuoksi sekä asiakkaan kannalta merkittävän asiakassuhteen turvaamiseksi. Hankinnalla turvataan asiakkaan lainmukainen oikeus saada asua yhdessä puolisonsa kanssa sekä asiakkaan puolison palveluiden jatkuvuus, mikä on välttämätöntä asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(29) Markkinaoikeus on päätöksensä perusteluissa lausunut, että valtaosa päätöksistä on perusteltu identtisesti vedoten asiakkaan korkeaan ikään ja siihen, että palveluiden jatkuvuus on välttämätöntä asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Pientä osaa päätöksistä on perusteltu

oikeudella asua samassa asumisyksikössä puolison kanssa. Lisäksi hankintayksikkö on markkinaoikeudessa esittänyt, että suorahankintojen tarve on arvioitu yksilöllisesti hankintayksikön tekemien RAI-arviointien perusteella.

(30) Markkinaoikeus on todennut myös, että hankintayksikön on pääsääntöisesti kilpailutettava julkiset hankintansa, ja suorahankinnan käyttöedellytyksiä on hankintalain esitöissä esitetyllä tavalla tulkittava suppeasti. Lisäksi hankintalain 110 §:n mukaiset suorahankinnat tulevat esitöissä esitetysti kyseeseen vain yksittäisissä tapauksissa, joissa jokaisen asiakkaan osalta menettelyn käyttöedellytys tulee harkita ja perustella erikseen.

(31) Markkinaoikeus on edelleen todennut, että yksittäisen vanhuksen kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen jatkuminen asumispalveluiden osalta ennallaan aiemman sopimuskauden päättyessä voi sinänsä olla hankintalain 110 §:n tarkoitettu syy suorahankinnan tekemiselle. Ottaen kuitenkin huomioon, että valituksenalaisten suorahankintojen piirissä on ollut lähes tuhat asiakasta ja että hankintayksikkö on itse omalla toiminnallaan irtisanomalla aiemmat toistaiseksi voimassa olleet palvelusopimukset aiheuttanut suorahankintatarpeeseen johtaneen erityistilanteen, markkinaoikeus on katsonut, ettei suorahankinnoissa ole ollut kyse hankintalain 110 §:ssä tarkoitetusta yksittäisestä tapauksesta. Suorahankintapäätösten perusteella ei ole todettavissa, että hankintayksikkö olisi tosiasiallisesti harkinnut ja perustellut kunkin asiakkaan tilannetta riittävässä määrin yksilöllisesti ja erikseen siten, että olisi mahdollista todeta palveluntarjoajan vaihtamisen olevan ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista kunkin asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. Markkinaoikeuden mukaan asiaa ei ole tullut arvioida toisin hankintayksikön viittaamien RAI-arviointien perusteella ottaen huomioon, että suorahankintapäätöksiä ei ole perusteltu RAI-arvioinneilla, vaan hankintayksikkö on vedonnut niihin suorahankinnan perusteena vasta markkinaoikeudessa. Edellä todetun perusteella markkinaoikeus on katsonut, että hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hankkiessaan ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen palveluita suorahankintoina.

(32) Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät oikeusohjeet ja markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Seuraamusten määrääminen

(33) Pirkanmaan hyvinvointialue on esittänyt, että seuraamusmaksun määrää on alennettava huomattavasti ottaen huomioon asian olosuhteet kokonaisuudessaan. Kyse on ollut poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa hankintayksikkö on kilpailuttanut kyseessä olevat hankinnat, mutta osa sen aiemmista sopimuskuumpaneista on päättänyt olla jättämättä tarjousta

kilpailutukseen. Hankintayksikön on tullut lakisääteisen velvollisuutensa nojalla tuottaa kyseisille ikäihmisille ympärivuorokautista palveluasumista heidän elämänsä loppuun saakka tutussa ja turvallisessa ympäristössä myös aikaisemman asiakaskohtaisen palvelusopimuksen päättymisen jälkeen. Suorahankinnat ovat koskeneet vain niitä ikäihmisiä, jotka ovat asuneet suorahankinnan kohteena olevissa palvelutaloissa, eikä kyseisten ikäihmisten palveluntarpeen päätyttyä heidän tilalleen ole ohjattu uusia asukkaita. Suorahankintapäätökset on tehty vain vuoden määräajaksi. Suorahankintojen arvo on alentunut merkittävästi alkuperäisestä niiden kohteena olleiden asiakkaiden palveluntarpeen päätyttyä osin jo sopimuskauden aikana.

(34) TampereMissio Palvelu Oy on esittänyt, että markkinaoikeuden määräämää seuraamusmaksua voidaan pitää äärimmäisen kohtuullisena ottaen huomioon hankintayksikön virheen laatu ja hankintojen toteutunut arvo. Kun hankintasäännösten vastaisesta menettelystä määrätään seuraamuksena ainoastaan seuraamusmaksu, sen määrän on oltava korkeampi kuin siinä tapauksessa, että seuraamusmaksun lisäksi määrättäisiin tehottomuusseuraamus tai lyhennettäisiin sopimuskautta.

(35) Hankintalain 154 §:n 1 momentin mukaan, jos hankinnassa on menetelty hankintasäännösten vastaisesti, markkinaoikeus voi: 1) kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan; 2) kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä; 3) velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä; 4) määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä; 5) määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen; 6) määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun; 7) lyhentää hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua. Pykälän 3 momentin mukaan tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen voidaan määrätä vain kansallisen kynnyksarvon ylittävässä liitteen E mukaisia palveluja koskevassa hankinnassa ja käyttöoikeussopimuksessa sekä EU-kynnyksarvon ylittävässä muussa hankinnassa.

(36) Hankintalain 157 §:n mukaan markkinaoikeus voi jättää määräämättä tehottomuusseuraamuksen yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä.

(37) Hankintalain 158 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun, jos markkinaoikeus ei ole yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä 157 §:n mukaisesti määrännyt hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen tehottomuusseuraamusta. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa markkinaoikeus voi seuraamusmaksun määräämisen lisäksi tai sen sijasta lyhentää hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua. Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusta määrätessään markkinaoikeuden on otettava huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvo.

Seuraamusmaksun määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen arvosta.

(38) Markkinaoikeus on seuraamusharkinnassaan ensin todennut, että, hankintalain 154 §:n 1 momentin 1–3 kohdan mukaiset reaalikeinot eivät ole enää käytettävissä, koska suorahankintapäätökset on jo hankintayksikön ilmoituksen mukaan pantu täytäntöön.

(39) Markkinaoikeus on jättänyt tehottomuusseuraamuksen määräämättä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä. Markkinaoikeuden mukaan hankintojen kohteena olevien palvelujen luonne huomioon ottaen tehottomuusseuraamuksen määrääminen merkitsisi merkittävää haittaa palveluasumisen piirissä oleville iäkkäille asiakkaille.

(40) Edelleen markkinaoikeus on todennut, että valituksenalaisten suorahankintojen sopimuskaudet ovat päättymässä 31.12.2025, joten ottaen huomioon markkinaoikeuden päätöksen antamisajankohta 6.11.2025 sekä se, mitä edellä on todettu tehottomuusseuraamuksen määräämättä jättämisestä, on seuraamusmaksua pidettävä asioissa riittävänä seuraamuksena, eikä sopimuskausien lyhentäminen tule asioissa kyseeseen.

(41) Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät oikeusohjeet ja markkinaoikeuden päätöksen perustelut sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita siltä osin kuin kysymys on hankintalain 154 §:n 1 momentin 1–3, 5 ja 7 kohdassa tarkoitetuista seuraamuksista.

(42) Markkinaoikeus on päätöksessään todennut, että asiassa on ollut kyse liitteen E mukaisesta kansallisen kynnyсарvon ylittävistä palveluhankintojen kokonaisuudesta, joka on toteutettu suorahankintoina ilman hankintalain mukaista perustetta. Ottaen huomioon hankintayksikön virheen laatu ja valituksen kohteena olevien hankintojen kokonaisarvo, markkinaoikeus on harkinnut seuraamusmaksun määräksi 500 000 euroa.

(43) Hankintayksikön ilmoituksen mukaan suorahankintasopimusten toteutunut arvo on ollut noin 43,5 miljoonaa euroa.

(44) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että suorahankintasopimusten arvo on ollut hyvin merkittävä. Hankintayksikkö on sinänsä pyrkinyt järjestämään hankinnan kohteena olevien palveluiden hankinnan hankintalain mukaisessa menettelyssä, mutta on osin oman toimintansa seurauksena irtisanomalla aiemmat toistaiseksi voimassa olleet sopimukset päättynyt tilanteeseen, jossa suorahankintapäätösten tekeminen on ollut välttämätöntä, jotta hankintayksikkö on voinut lakisääteisen velvollisuutensa nojalla turvata kyseessä olevien iäkkäiden henkilöiden hoitojärjestelyjen pysyvyyden. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vaikka pyrkimystä lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseen ei voida pitää tässä tapauksessa pätevänä syynä hankintayksikön hankintasäännösten vastaiselle menettelylle, tämä on perusteltua ottaa huomioon maksettavaksi määrättävää seuraamusmaksua

harkittaessa. Hankintayksikkö on myös pyrkinyt edellä todetusta hankintasäännösten vastaisesta menettelystä huolimatta muutoin rajoittamaan suoraankintojen tekemisen vain välttämättömään.

(45) Otettuaan huomioon hankintayksikön virheen laadun ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvon, korkein hallinto-oikeus katsoo asiaa kokonaisuutena arvioituaan, että Pirkanmaan hyvinvointialueelle määrättävän seuraamusmaksun määrää on alennettava markkinaoikeuden määräämästä 500 000 eurosta 200 000 euroon.

Oikeudenkäyntikulut

(46) Kun otetaan huomioon erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, markkinaoikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun osalta perusteita.

(47) Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, Pirkanmaan hyvinvointialueelle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

(48) Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos TampereMissio Palvelut Oy joutuisi itse vastaamaan kokonaan oikeudenkäyntikuluistaan. Tämän vuoksi Pirkanmaan hyvinvointialue on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin ja 100 §:n nojalla velvoitettava korvaamaan TampereMissio Palvelut Oy:n oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkeineen edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Hannele Ranta-Lassila
oikeusneuvos

Eija Siitari
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Vesa-Pekka Nuotio
oikeusneuvos

Joni Heliskoski
oikeusneuvos

Jenni Poropudas
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Pirkanmaan hyvinvointialue, oikeudenkäyntimaksu 7 300 euroa
Markkinaoikeus
TampereMissio Palvelut Oy
Oikeusrekisterikeskus