

Helsingin hallinto-oikeus
helsinki.hao@oikeus.fi



Kunnallisvalitus

Päätös johon haetaan muutosta: Kauniaisten kaupunginhallituksen 11.6.2018 tekemä päätös §105

Muutoksenhakija / Valittaja: Pilke päiväkodit Oy, Vapaalantie 2, 01650 Vantaa
Muutoksenhakijan kotikunta: Espoo

1. Oikeus kunnallisvalituksen tekemiseen:

Muutoksenhakija on tehnyt oikaisuvaatimuksen Kauniaisten kunnanhallitukselle sen 7.5.2018 antamasta päätöksestä § 66 ja hakenut tehdyn päätöksen kumoamista ja asian uudelleen käsittelemistä oikaisuvaatimuksessa esitetyillä perusteilla ja asian päättämistä hakijan hyväksi. Kunnanhallitus ei ole muuttanut tekemäänsä päätöstä.

2. Miltä kohdin ja mitä muutosta haetaan

Muutosta haetaan kunnanhallituksen päätökseen siltä osin, kun se on päättänyt antaa suunnitteluvaramuksen The International Childcare& Education Center – Play'n' Learn Oy:lle. Muutoksenhakija hakee päätöksen kumoamista ja asian käsittelemistä uudelleen.

3. Perusteet, joilla muutosta vaaditaan

Muutoksenhakijan valitus perustuu muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen lainvastaisuudelle. Päätös on perustuslain 21 §:n ja hallintolain 2 luvun 6 §:n, 6 luvun 31 §:n sekä 7 luvun 45 §:n vastainen. Seuraavassa on esitetty yksityiskohtaiset perustelut hakijan näkemykselle.

Lain vaatimus päätöksen perustelemisesta ja tarjouspyynnön kriteerit

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisessa. Lainkohdan mukaan oikeus saada perusteltu päätös sekä muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 7 luvun 45 §:ssä todetaan, että hallintopäätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisen kannalta perusteluvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. Perustelujen esittämisen tarkoituksena on informoida päätöksen kohdetta siitä, miten ratkaisijan kantaan asiassa on päädytty. Perusteluista pitää siksi käydä ilmi, mitkä seikat on katsottu selvitettyiksi ja mikä oikeudellinen merkitys niille on annettu. Juuri näillä tiedoilla on asianosaisen oikeussuojan kannalta

keskeinen merkitys. (Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2010, s.227).

Kaupunginhallitus on perustellut tekemäänsä päätöstä ”mm. sillä, että toiminnallaan profiloitunut englanninkielinen päiväkotit täydentää kaupungin päiväkotitarjontaa ja palveluverkoston huomioiden sekä suomen- että ruotsinkieliset lapset. Lisäksi kaupunginhallitus on katsonut, että tarjoamalla englanninkielistä toimintaa päiväkotit tukee kaupungin kansainvälistymistä.”

Kaupunginhallituksen päätös on perusteltu päätöksen sanamuodon mukaan ”muun muassa” edellä esitetyllä englanninkielisen toiminnan painotuksella. Vaatimus päätöksen perustelemisesta sisältyy perustuslakiin ja hallintolakiin. Tämän vuoksi päätöksen perusteella on perusteltua olettaa, että huolimatta päätöksen sanamuodosta, päätöksen perustelu liittyy nimenomaan (eikä muun muassa) englanninkielisen toiminnan järjestämiseen. Muunlainen tulkinta olisi vastoin lain nimenomaista määräystä, sillä lain vaatimus päätöksen perustelusta tarkoittaa, että kaikki päätöksen tekemiseen vaikuttaneet seikat täytyy esittää päätöstä perusteltaessa.

Tarjousmenettelyyn, johon valituksen kohteena oleva päätös liittyy, osallistujia pyydettiin toimittamaan kaupungille tontinkäyttösuunnitelman lisäksi suunnitelma, joka sisälsi selostuksen hankkeen sisällöstä ja suunnitelman keskeiset ratkaisut perusteluineen, selostuksen suunnitellusta toiminnasta perusteluineen sekä selvityksen tarjoajan kokeneisuudesta ja hankkeen arvioidun toteuttamisaikataulun.

Tarjousten arvioinnissa kerrottiin huomioitavan erityisesti, että päiväkotit on toiminnaltaan profiloitunut ja täydentää kaupungin päiväkotitarjontaa, päiväkotit soveltuu tontille ja ympäristöönsä sekä että toimija on alallaan kokenut. Lisäksi kerrottiin, että käsittelyssä huomioidaan riittävä tekninen osaaminen, riittävät taloudelliset ja muut resurssit sekä että suunnitelma on yleisesti toteutuskelpoinen. Tarjouspyynnössä ei yksilöity, miten päiväkodin tulisi olla profiloitunut ja miltä osin tai millä tavoin sen tulisi täydentää kaupungin päiväkotitoimintaa.

Kaupunginhallituksen päätöstä edelsi virkamiesvalmistelu sekä asiakokonaisuuden esitelleiden virkamiesten yhdenmukaiset esitykset muutoksenhakijan (tarjous 3:n) tarjouksen valitsemiseksi. Yhdyskuntavaliokunta oli yksimielinen esityksessään / päätöksessään puoltaessaan muutoksenhakijan tarjouksen valitsemista. Myös Suomenkielinen opetus- ja varhaiskasvatusvaliokunta oli yksimielisesti päätenyt muutoksenhakijan tarjouksen kannalle. Valiokuntien ja kaupunginhallituksen esittelijöiden kannat parhaasta tarjouspyynnön mukaisesta hakemuksesta olivat siis yhdenmukaiset.

Tämän perusteella muutoksenhakijan tarjous on ollut selkeästi tarjouspyynnön mukainen, ja täyttänyt tarjouspyynnössä mainitut vaatimukset parhaiten asiaa valmistelleiden ja siihen perehtyneiden virkamiesten mielestä. Kaupunginhallituksen päätös The International Childcare & Education Center – Play’n’ Learn Oy:n tarjouksen hyväksymisestä poikkeaa yhdyskuntavaliokunnan, Suomenkielisen opetus- ja varhaiskasvatusvaliokunnan ja niiden virkavastuulla toimineiden esittelijöiden valmistelusta sekä kaupunginjohtajan päätösehdotuksesta.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 23.04.2018/§54 esitetystä tarjouspyynnössä harkintaa ohjaavat kriteerit on esitetty pöytäkirjasta 11.06.2018/§105 eriävässä järjestyksessä. Pöytäkirjassa 11.06.2018/§105 ensimmäiseksi kriteeriksi on nostettu päiväkodin toiminnan profiloituminen ja kaupungin päiväkotitarjonnan täydentyminen, joihin nimenomaisesti viitaten kaupunginhallituksen valituksenalainen päätös myös perusteltiin.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaan elimellisesti liittyvä laaja harkintavalta ei pienennä tarvetta perustuslaista ja hallintolaista ilmenevälle perusteluvelvollisuudelle. Perusteluista olisi tullut käydä ilmi kaikki ne seikat, joihin päätös on perustunut. Päätöksen perustelu on näin ollen joko ollut puutteellinen tai päätös on tehty perustuen seikkoihin, joita tarjouspyynnössä ei ole esitetty.

Lain sisältämä tasapuolisuuden vaatimus ja selvittämiselvöllisyys

Hallintolain 2 luvun 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 6 luvun 31 §:ssä määrätään lisäksi, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Valituksen kohteena olevan päätöksen valmistelijat ovat käyttäneet kriteereinään tarjouspyynnössä mainittuja seikkoja. Kaupunginhallitus on päätöksessään poikennut tästä valmistelusta. Kaupunginhallituksen päätösperustelusta voidaan lukea, että valittu toimija on valittu nimenomaan englanninkielisen toimintansa vuoksi. Kaupunginhallitus ei ole käyttänyt päätöksensä tekemiseen tarjouspyynnössä esitettyjä kriteereitä.

Tarjouspyynnössä ei ole yksilöity niitä seikkoja, joihin nojautuen kaupunginhallituksen päätös on tosiasiaa päätöksen perustelujen mukaan tehty. Tämän vuoksi muutoksenhakija ei ole voinut esittää hakemuksensa tueksi kaikkia relevantteja päätökseen tosiasiaa vaikuttaneita seikkoja. Muutoksenhakija on oikeutetusti ja perustellusti odottanut, että päätöksenteko perustuu tarjouspyynnössä mainittuihin, hakijoita ja hanketta koskeviin kriteereihin. Kaupunginhallituksen päätös ei suoja tätä odotusta. Tämän vuoksi muutoksenhakija katsoo, että valituksenalaista päätöstä tehdessään kaupunginhallituksella ei ole ollut tiedossaan kaikkia niitä seikkoja, joihin sen päätöksenteon tulisi perustua, jotta tasapuolisuuden vaatimus toteutuisi.

Jotta tasapuolisuuden vaatimus olisi päätöksenteossa toteutunut, olisi kaupunginhallituksen tullut huolehtia selvityksen saamisesta kaikkien hakijoiden osalta sen päätöksen perusteluissa mainitsemista seikoista, eli englanninkielisen toiminnan järjestämisestä. Kaupunginhallitus on laiminlyönyt lain turvaamat tasapuolisuuden, selvittämiselvöllisuuden ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Muutoksenhakija on tuonut kaupunginhallituksen tietoon oman valmiutensa englanninkielisen toiminnan järjestämiseen oikaisuvaatimuksessaan, mutta tämä ei

poista sitä tosiseikkaa, että kaupunginhallituksen olisi tullut oma-aloitteisesti hankkia riittävät ja asianmukaiset selvitykset kaikilta hakijoilta.

4. Yhteenveto

Kaupunginhallituksen päätös on joko perusteltu täysin puutteellisesti ja riittämättömästi tai se on perustunut seikkaan, jota ei ole tuotu hakijoiden tietoon tarjouspyynnössä, eli englanninkielisen toiminnan järjestämiseen. Molemmissa tapauksissa kaupunginhallituksen päätös on lain vastainen. Myös rikkoessaan tasapuolisuuden ja selvittämisvelvollisuuden vaatimusta kaupunginhallitus on toiminut vastoin lakia. Muutoksenhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että kaupunginhallituksen päätös kumotaan.

Hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn liittyvä huolellisuusvelvoite kohdistuu myös käsittelyn asianmukaiseen valmisteluun. Se on erottamaton osa hallintoprosessia. Vaikkei kaupunginhallituksella ole velvollisuutta yhtyä valmistelussa esitettyihin ja yksimielisesti hyväksytyihin kantoihin, on valmisteluasiakirjoista nimenomaisesti ilmenevistä kokonaisvaltaisista näkökannoista poikkeaminen, vedoten vain tarjouspyynnön yhteen epätarkasti ilmaisuun osa-alueeseen, perustuslain 21 §:n sekä hallintolain 2 luvun 6 §:n, 6 luvun 31 §:n ja 7 luvun 45 §:n vastaista. Kunnanhallituksen päätöksessä yksityiskohtaisten perustelujen sivuuttaminen laajaan harkintavaltaan vedoten antaa viitteitä hallinnolliselle päätöksenteolle vieraiden perusteiden olemassaolosta.

Helsingissä 9.7.2018

Laati:

Jorma Vartia
Laissa Oy:n osakas, OTK
Kotikunta Helsinki
Muutoksenhakijan asiamiehenä

Osoite ja yhteystiedot, johon ilmoitukset muutoksenhakijalle voidaan toimittaa:

Sähköposti: jorma@laissa.fi
Postiosoite: Laissa Oy, Kalevankatu 9 A 12, 00100 Helsinki
Puhelin: 0407618767

Liitteet:

- Liite 1 Ote Kauniaisten kaupungin pöytäkirjasta sisältäen kaupunginhallituksen päätöksen 11.6.2018, § 105
- Liite 2 Ote Kauniaisten kaupungin pöytäkirjasta koskien päätöstä suunnitteluvarauksen antamisesta, ml. tarjousmenettelyn ehdot
- Liite 3 Asiamiehen valtakirja