

8.1.2019

Asia

Hankintojen valvonta: Oulun kaupungin ympäristöterveydenhuollon edellyttämien laboratoriopalveluiden hankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Oulun kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 9.5.2018 pyytänyt asiassa selvitystä Oulun kaupungilta. Oulun kaupunki on vastannut viraston selvityspyyntöön 24.5.2018. Virasto on esittänyt asiassa lisäkysymyksiä 12.6.2018 ja 24.10.2018. Lisäselvityspyyntöihin on saatu vastaukset 19.6.2018 ja 6.11.2018.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jatkossa myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on annettu tehtäväksi valvoa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista.

KKV voi antaa havaitsemansa lainvastaisuuden johdosta hankintayksikölle huomautuksen tai muuta hallintolain (434/2003) 53 c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta. Laittomien suorahankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suorahankintojen osalta KKV voi myös tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Sama koskee kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

8.1.2019

Asiaselostus

Hankintamenettelyn kulku

Oulun Konttori liikelaitos on kilpailuttanut keskitetysti laboratoriopalvelut Oulun kaupungille ja sen hankintayhteistyökumppaneille syksyllä 2016. Hankinnasta on julkaistu hankintailmoitus 19.10.2016. Hankinta on jaettu neljään osa-alueeseen, joista ryhmä 1 on koskenut ympäristöterveydenhuollon edellyttämiä laboratoriopalveluita.

Oulun Konttori liikelaitos on tehnyt hankintapäätöksen 29.12.2016. Päätöksestä on tehty ryhmän 1 osalta hankintaoikaisuvaatimus sekä valitus markkinaoikeuteen. Oulun Konttorin toiminta liikelaitoksena on päättynyt 31.12.2016.

Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos on solminut 25.1.2017 toistaiseksi voimassaolevan sopimuksen ScanLab Oy:n kanssa ryhmän 1 mukaisista ympäristöterveydenhuollon edellyttämistä laboratoriopalveluista. Sopimukseen on kirjattu sen olevan voimassa siihen saakka, kunnes 29.12.2016 tehty hankintapäätös tai uusi mahdollinen kilpailutus saa ryhmän 1 osalta lainvoiman.

Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos toimii seitsemän kunnan alueella kunnallisena ympäristönsuojelu-, ympäristöterveydenhuolto- ja eläinlääkintäviranomaisena. Liikelaitoksen toiminnasta määrätään Oulun kaupungin hallintosäännöllä ja jatkodelegoinnilla. Toimialueeseen kuuluvat kunnat ovat Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä.

Hankintayksikkö on 13.2.2017 poistanut 29.12.2016 tehdyn hankintapäätöksen ryhmän 1 osalta ja keskeyttänyt hankintamenettelyn. Markkinaoikeus on päättänyt 25.4.2017 jättää valituksen tutkimatta, koska valittajalla ei ole ollut enää oikeussuojan tarvetta sen jälkeen, kun hankintapäätös on poistettu ryhmän 1 osalta.

ScanLab Oy:n kanssa 25.1.2017 solmittu sopimus on sen ehtojen mukaisesti jäänyt voimaan, koska ryhmän 1 osalta 29.12.2016 tehty hankintapäätös ei ole saanut lainvoimaa, eikä uutta kilpailutusta ole järjestetty. Tämän KKV:n päätöksen kohteena on kyseisen 25.1.2017 solmitun sopimuksen nojalla tehdyt hankinnat, eikä se siten kohdistu vuoden 2016 hankintamenettelyyn.

Oulun kaupungin selvitys

Oulun kaupunki on todennut, että Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos on solminut toistaiseksi voimassaolevan sopimuksen ScanLab Oy:n kanssa, jotta se pystyi turvaamaan lakisääteiseen ympäristöterveydenhuoltoon sekä valmiuslainsäädäntöön liittyvien elintarvike, vesi-, ja ympäristönäyttei-

8.1.2019

den tutkimuspalveluiden saatavuuden Oulun seudun ympäristötoimen toiminta-alueella.

Ympäristöterveydenhuollon edellyttämien laboratoriopalveluiden uudelleen kilpailutuksen valmistelu on käynnistetty markkinaoikeuden päätöksen jälkeen, mutta valmistelu on keskeytetty.

Oulun kaupungin vastausten perusteella hankinnan arvo vuonna 2017 on ollut kaikkien yhteishankinnassa mukana olleiden Oulun kaupungin yksiköiden osalta 322 214,35 euroa. Tästä summasta Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitoksen osuus on ollut 252 237,13 euroa. Vastauksessaan hankintayksikkö on todennut hankinnan ennakoidun arvon vuodelle 2018 olevan samaa luokkaa kuin vuonna 2017.

Palveluntuottajana toimiva ScanLab Oy on Oulun kaupungin kokonaan omistama yhtiö. Sillä ei kuitenkaan ole sidosyksikköasemaa kaupunkiin sen ulosmyynnistä johtuen.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankinnan väliaikainen järjestäminen

Hankintalain 153 §:n 1 momentin mukaan hankintayksikkö voi järjestää hankinnan väliaikaisesti, kun hankinnasta on tehty valitus markkinaoikeuteen eikä hankintaa voida sen luonteen vuoksi lykätä markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi.

Hankintalain 153 §:n 2 momentin mukaan hankinnan väliaikainen järjestäminen ei saa estää sitä, että valittajan vaatimuksesta markkinaoikeuden päätöksellä voidaan kumota hankintayksikön päätös osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä tai velvoittaa hankintayksikkö korjaamaan virheellinen menettelynsä.

Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp) todetaan pykälän vastaavan pääosin edellisen hankintalain 93 §:ssä säädettyä. Kyseisen säännöksen esitöiden (HE 190/2009 vp) mukaan hankintayksiköllä on oikeus järjestää hankinta väliaikaisin järjestelyin aina siihen saakka, kunnes uusi tarjouskilpailu muutoksenhaun johdosta annetun päätöksen perusteella on ehditty toteuttaa tilanteessa, jossa hankintayksikön järjestämiä palveluita käyttävien asiakkaiden etu on edellyttänyt palveluiden keskeytymätöntä järjestämistä¹.

Hankinnan väliaikainen järjestäminen edellyttää, että hankintayksikkö rajoittaa väliaikaisjärjestelyn päättymään tuomioistuimen antamaan ratkaisuun tai viimeistään silloin, kun virhe aiemmassa hankintamenettelyssä on muu-

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 67.

8.1.2019

toksenhaun vuoksi annetun ratkaisun perusteella korjattu. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että hankintayksikkö ei voi perustaa suorahankintana ilman kilpailutusta tekemiään hankintoja hankinnan väliaikaista järjestämistä koskeville säännöksille, jos sillä ei ole ollut estettä järjestää hankinnasta tarjouskilpailua jo aiemmin².

Hankintapäätöksen poistamisen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen jälkeen ympäristöterveydenhuollon edellyttämien laboratoriopalveluiden hankinta on tullut kilpailuttaa uudelleen. Uuden kilpailutuksen valmistelu on aloitettu markkinaoikeuden käsittelyn päätyttyä 25.4.2017, mutta valmistelu on keskeytetty. Monetra Oulu Oy hankintapalvelut on seuraavaksi julkaissut ennakoilmoituksen laboratoriopalveluiden hankinnasta 4.10.2018. Markkinaoikeuden käsittelyn päättymisestä on siis kulunut noin puolitoista vuotta ennen ennakoilmoituksen julkaisemista. KKV katsoo, että kyseisen hankinnan laatu ja laajuus huomioon ottaen valmisteluun kulunut aika on ollut kohtuuttoman pitkä ja ympäristöterveydenhuollon vaatimien laboratoriopalveluiden hankinta olisi tullut kilpailuttaa nopeammin asian markkinaoikeuskäsittelyn päättymisen jälkeen.

Hankintayksikön pitkään jatkunut järjestely ei ole enää voinut perustua hankintalain 153 §:ssä tarkoitettuun hankinnan väliaikaiseen järjestämiseen. Tästä syystä KKV on arvioinut mahdollisen suorahankintaperusteen olemassa oloa käsillä olevassa tapauksessa.

Suorahankintaperuste

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintalain 40 §:n 2 momentissa luetellaan ne tilanteet, joissa hankintayksikkö voi valita suorahankinnan. Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp) on todettu suorahankinnan olevan poikkeus yleiseen ja avoimeen kilpailuttamisvelvollisuuteen, joten sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti³. Suorahankinnan tulee perustua nimenomaisesti hankintalaissa esitettyihin perusteisiin. Oikeuskäytännössä on myös vakiintuneesti katsottu, että näyttövelvollisuus suorahankinnan edellytysten toteutumisesta kuuluu hankintayksikölle⁴.

Hankintayksikkö on poistanut hankintapäätöksen ja keskeyttänyt hankintamenettelyn ympäristöterveydenhuollon edellyttämien laboratoriopalveluiden osalta 13.2.2017. Markkinaoikeuden käsittely on päättynyt 25.4.2017.

² Ks. KHO 2016:90, 10.6.2016, taltio 2571.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 133.

⁴ Ks. esim. KHO 1.11.2013, taltio 3484.

8.1.2019

Oulun kaupunki on ilmoittanut, että uuden kilpailutuksen valmistelu on käynnistetty markkinaoikeuden käsittelyn päätyttyä, mutta valmistelu on keskeytetty. Kaupungin mukaan valmistelu on päätetty keskeyttää, koska valmistelun aikana ympäristöterveydenhuollon palvelut määriteltiin siirtyviksi maakunnille osana sote- ja maakuntauudistusta. Tuolloin päätettiin odottaa sote- ja maakuntauudistukseen liittyvien hallituksen lakiesitysten valmistumista ja asiaan lisäselvityksen saamista. Oulun kaupungin mukaan tuolloin on arvioitu, ettei ole järkevää sitoa resursseja sellaisen toiminnan kilpailuttamiseen, joka kohtuullisen lyhyen ajan sisällä saattaa siirtyä osin tai kokonaan tulevan maakunnan järjestämisvastuulle.

Oulun kaupungin suorahankinnalle esittämät syyt eivät ole hankintalain mukaisia suorahankintaperusteita. KKV toteaa asiassa saadun selvityksen perusteella, että kaupunki ei ole voinut perustaa hankintaansa mihinkään hankintalain mukaiseen suorahankintaperusteeseen.

Johtopäätös

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että Oulun kaupunki ei ole toiminut hankinnassaan hankintalain mukaisesti. Koska suorahankinta muodostaa poikkeuksen kilpailuttamisvelvoitteeseen, sen käyttöedellytyksiä tulee tulkita suppeasti. Oulun kaupungin olisi tullut kilpailuttaa ympäristöterveydenhuollon edellyttämien laboratoriopalveluiden hankinta hankintasäännösten edellyttämällä tavalla. Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Oulun kaupungille huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 40 §, 139 § ja 153 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

Muutoksenhaku

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 164 §:n perusteella tähän Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja asiasta antaa erikoistutkija Anni Vanonen, puhelin 029 505 3875, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Erikoistutkija Anni Vanonen



Päätös
Dnro KKV/509/14.00.60/2018

6 (6)

8.1.2019

Jakelu

Oulun kaupunki

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ