

Asia

Hankintojen valvonta: Kaarinan kaupunki, Hovirinnan koulun kaksikerroksisen B-väistöilarakennuksen suorahankinta

Ratkaisu

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

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on saattanut asian vireille omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 18.9.2018 pyytänyt asiassa selvitystä Kaarinan kaupungilta. Kaarinan kaupunki on vastannut selvityspyyntöön 24.10.2018. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt asiassa lisäselvitystä 26.11.2018. Kaarinan kaupunki on toimittanut lisäselvitykset 19.12.2018. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt tarkennusta lisäselvitykseen. Kaarinan kaupunki on vastannut tähän tarkennuspyyntöön 22.1.2019. Viraston pyynnöstä Kaarinan kaupunki on vielä 7.8.2019 täsmentänyt tapauksen tosiseikastokuvausta.

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.

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

Sama koskee kansalliset kynnsarvot ylittäviä hankintalain liitteessä E tarkoitettuja palveluhankintoja tai käyttöoikeussopimuksia, jotka on tehty suora-hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

KKV:n valvontatoimivalta koskee hankintamenettelyjä, jotka on aloitettu hankintalain voimaantulon eli 1.1.2017 jälkeen.

Asiaselostus

Selvityksen kohteena on ollut Kaarinan kaupungin teknisen lautakunnan 12.6.2018 tekemä päätös yksikerroksisen B-väistötilarakennuksen purkamisesta ja vaihtamisesta kaksikerroksiseen väistötilarakennukseen¹ sekä Cramo Adapteo Oy:n kanssa 30.8.2018 solmittu kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen vuokrasopimus.

Hankintamenettelyn kulku

Hovirinnan koulurakennukseen kohdistuu sisäilmaongelmista johtuva kunnostustarve, minkä vuoksi kaupunki on tarvinnut väliaikaisia väistötiloja koulunkäynnin järjestämiseen. Kansallista rakennusurakkaa koskeva hankintailmoitus väistötilojen toimittamisesta KVR-urakkana (kokonaisvastuurakentaminen) julkaistiin HILMA:ssa 31.5.2017. Tarjouspyynnössä vuokra-ajan ilmoitettiin alkavan siitä ajankohdasta, kun toimittaja on hyväksyttävästi luovuttanut ja tilaaja vastaanottanut rakennuksen (tarjouspyynnön ehdon mukaan tilojen oltava käyttövalmiit 15.9.2017) ja päättyvän 3.6.2018, mutta tarjouspyyntö sisälsi myös nimenomaisen ehdon tämän vuokra-ajan jatkamisesta hankintayksikön ilmoituksella.

Kaarinan kaupunki sai hankintamenettelyssä yhden tarjouksen Cramo Adapteo Oy:ltä. Hankintapäätös tehtiin 20.6.2017 ja hankintasopimus solmittiin 30.6.2017. Sopimuksen kohteena oli 69 kappaletta C30-tyypin yksikerroksista väistötilaelementtiä, jotka asennettiin yksikerroksisiksi väistötilarakennuksiksi A – F minimivuokrausajalle 1.9.2017 – 31.5.2018. Koulun kunnostushankkeen muutoksista johtuen tekninen lautakunta päätti 20.3.2018 jatkaa olemassa olevien tilaelementtien vuokrasopimusta 31.12.2019 asti alkuperäisen hankintasopimuksen optioehdon perusteella. Mikäli Kaarinan kaupunki ei ilmoita sopimuksen päättymisestä 30.9.2019 mennessä, jatkuu sopimus toistaiseksi voimassa olevana.

Keväällä 2018 Kaarinan kaupunki toteutti olemassa olevien väistötilojen toimivuuden arvioinnin. Tässä yhteydessä todettiin neljän lisäopetustilan tarve seuraavalle lukuvuodelle lisääntyvien oppilasmäärien johdosta.

¹ Päätös DA:261/563/2018.

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

Kaupunginhallitus myönsi väistötilojen kehittämiseen 350 000 euron määrärahan. Tekninen lautakunta teki 12.6.2018 päätöksen yksikerroksisen B-väistötilarakennuksen purkamisesta ja tämän tilalle pystytettävän kaksikerroksisen väistötilan suorahankinnasta Cramo Adapteo Oy:ltä. HILMA:ssa julkaistiin rakennusurakkaa koskeva suorahankintailmoitus 2.7.2018, jossa suorahankinnan perusteeksi ilmoitettiin ”Cramo Adapteolla on voimassa oleva vuokrasopimus väistötilaelementeistä. Nyt vaihdettavat/muutettavat tilaelementit hankitaan em. johdosta suorahankintana Cramo Adapteo:lta. Hankintalain § 41.1 momentin mukaisesti.”.

Uudesta kaksikerroksisesta väistötilasta Cramo Adapteo Oy:n kanssa 30.8.2018 solmitun vuokrasopimuksen mukaisesti vanha yksikerroksinen B-väistötilarakennus puretaan ja uusi kaksikerroksinen väistötilarakennus asennetaan sen tilalle siten, että uusi B-väistötilarakennus on käytettävissä ja vuokraa aletaan periä 1.1.2019 alkaen. Sopimuskausi on 31.5.2020 asti, minkä lisäksi vuokrasopimus sisältää yhden vuoden option. Mikäli hankintayksikkö ei ilmoita sopimuskauden päättämiseen tai jatkamiseen liittyen mitään, sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana.

Kaarinan kaupungin KKV:lle antama selvitys

Kaarinan kaupunki on toimittanut selvitystä ja asiakirja-aineistoa alkuperäisen hankintasopimuksen jatkamista koskevasta optioehdosta, sopimuskauden jatkamisen rahallisesta arvosta sekä koulun kunnostushankkeeseen muutoksia ja viivästyksiä aiheuttaneesta päätöksenteosta kaupungin toimielimissä. Tämän lisäksi selvitystä on annettu koulurakennukseen kohdistuneista korjaustoimenpiteistä, laadituista hankesuunnitelmista sekä hankintojen tekemistä hankaloittaneista henkilövaihdoksista.

B-väistötilarakennuksen suorahankintaan liittyen Kaarinan kaupunki on toimittanut selvitystä hankinnan rahallisesta arvosta sekä kaksikerroksisesta B-väistötilarakennuksesta solmitun vuokrasopimuksen ja vuokrasopimusta sekä suorahankintailmoitusta edeltänyttä valmistelevaa kirjeenvaihtoa Cramo Adapteo Oy:n kanssa. Kaarinan kaupunki on toimittanut selvitystä myös väistötilojen toimivuuden arvioinnista, toteutetusta tilakartoituksesta ja suorahankintaperusteena ilmoitetusta teknisestä syystä.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankinnan ennakoitu arvo ja kynnysarvon ylittyminen

Uuden kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen hankintalain mukainen ennakoitu kokonaisarvo 48 kuukauden vuokra-ajalla laskettuna on noin

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

830 000 euroa² sisältäen elementtien kuljetuksen, asennuksen, sopimuksen mukaiset rakennustyöt ja vastuut, elementtien kuukausivuokrat sekä väistötilojen purkamisen ja poiskuljetuksen sopimuksen päätyttyä.

Asiassa tulee arvioida sitä, mikä on kyseisen hankintasopimuksen hankintalain mukainen hankintalaji, koska hankinnan laji vaikuttaa keskeisellä tavalla hankintaan soveltuvaan kynnysarvoon ja muihin hankintalain säännöksiin. Valmismoduuleista asennettavien, siirtokelpoisten ja luonteeltaan tilapäisten rakennusten hankintailmoituskäytännössä on havaittavissa EU:ssa ilmoitetun hankintalajin osalta hajontaa.³ Markkinaoikeus on kuitenkin nyt kyseessä olevan tapauksen kaltaiseen hankintaan liittyen todennut, että siirtokelpoisten väistötilojen ja niiden perustusten suunnittelun, paikoilleen asennuksen, vuokran ja purkamisen käsittävissä sopimuksessa kysymys oli hankintalajiltaan hankintayksikön vaatimusten mukaisesti toteutettavan rakennusurakan hankinnasta.⁴ Nyt kyseessä olevan hankinnan ennakoitu arvo ylittää rakennusurakoiden kansallisen kynnysarvon 150 000 euroa.⁵

Hankintasopimuksen muuttaminen

Suorahankintailmoituksessa Kaarinan kaupunki on ilmoittanut suorahankinnan perusteena sen, että kaupungilla on voimassa oleva vuokrasopimus väistötilaelementeistä. KKV on suorahankintailmoituksen perusteluiden johdosta arvioinut uuden kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen hankintaa kilpailutettuun hankintasopimukseen tehtynä sopimusmuutoksena.

Hankintalain sopimusmuutoksia koskeva 136 § tulee sanamuotonsa perusteella sovellettavaksi vain EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa sekä kansalliset kynnysarvot ylittävissä liitteen E palveluhankinnoissa ja käyttöoikeus-sopimuksissa, joten se ei lähtökohtaisesti sellaisenaan sovellu EU-kynnysarvot alittavien rakennusurakkasopimusten sopimusmuutosten arviointiin. Asiassa tulee täten arvioida, onko hankintasopimuksen ehtojen muuttamisesta neuvoteltu hankintayksikön ja toimittajan välillä ilman hankintailmoitusten julkaisemista siten, että hankinnan ja sen ehtojen uudelleen neuvottelu muodostaa hankintalain mukaisen suorahankinnan.⁶ Kaarinan kaupunki ja Cramo Adapteo Oy ovat kesällä 2018 neuvotelleet vuokrattavien

² Tässä loppusummassa ei ole huomioitu alkuperäisen vuokrasopimuksen kuukausivuokriin kohdistuvaa hyvitystä (n. 3000 euroa/kuukausi) yksikerroksisen B-väistötilarakennuksen parakkien poistumisen johdosta.

³ Tilapäiseen käyttöön hankittavia, modulaarisia ja siirtokelpoisia rakennuksia (CPV koodi 44211100) koskevia hankintailmoituksia on ilmoitettu Tenders Electronic Daily- portaalissa ajanjaksolla 1.1.2019 – 15.4.2019 lajiltaan tavarahankintoina noin 14 kpl, palveluhankintoina noin 3 kpl ja rakennusurakoina noin 5 kpl. Hajonta voi osittain selittyä myös tapauskohtaisilla erityispiirteillä.

⁴ MAO:147/14.

⁵ Hankintalain 25 § 1 momentti 2 kohta. KKV toteaa, että vaikka tehty sopimus luokiteltaisiin tavara- tai palveluhankinnaksi, se ylittää hankintalain 26 § mukaisen EU-kynnysarvon ja kuuluisi täten lain soveltamisalaan ja KKV:n valvontatoimivallan piiriin.

⁶ MAO:854/17.

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

väistötilaelementtien tyypistä, määrästä ja hinnoista alkuperäisen kilpailutuksen ja hankintasopimuksen ehdoista selvästi poiketen, joten tilannetta tulee arvioida hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaisena suorahankintana.

Kaarinan kaupunki on myös itse käsitellyt B-väistötilarakennuksen vaihtoa suorahankintana ja julkaissut hankinnasta suorahankintailmoituksen, jossa perusteina suorahankinnalle ilmoitettiin hankintalain 40 § 2 momentin 2 kohdan mukainen tekninen syy sekä 41 § 1 momentin mukainen lisätilaus.

Tekninen syy suorahankinnan perusteena

Kaarinan kaupunki on suorahankintapäätöksessä ja suorahankintaa koskevassa ilmoituksessa ilmoittanut suorahankinnan perusteeksi teknisestä syystä johtuvan kilpailun puuttumisen. Hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan suorahankinnan voi tehdä, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen myöskään johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Lainkohtaa koskevissa esitöissä (HE 108/2016 vp) viitataan hankintadirektiivin johdanto-osan 50 perustelukappaleeseen, jonka mukaan kilpailun puuttuessa teknisistä syistä nämä syyt olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti. Hankintayksikön olisi osoitettava, että muun toimittajan on lähes mahdotonta saavuttaa vaadittu suoritustaso tai että on tarpeen käyttää erityistä tietotaitoa, välineitä tai keinoja, joita ainoastaan yhdellä toimittajalla on käytettävissään. Näyttövelvollisuus teknisen syyn edellytysten toteutumisesta on hankintayksiköllä: hankintayksikön tulee aina riittävän huolellisesti ennen suorahankinnan tekemistä selvittää, ettei saatavilla ole vaihtoehtoisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pyytänyt Kaarinan kaupungilta tarkempaa selvitystä suorahankinnan perusteena ilmoitetun teknisen syyn luonteesta. Selvityksistä käy ilmi, että ennen suorahankintapäätöstä suunnitelmassa on ollut purkaa ja kuljettaa pois alkuperäinen yksikerroksinen B-väistötilarakennus ja rakentaa kaksikerroksinen B-väistötilarakennus olemassa oleville perustuksille, jolloin teknisenä syynä suorahankintaan oli näiden olemassa olevien perustusten jatkokäyttö. Suorahankintapäätöksen jälkeen, 27.6.2018 kävi kuitenkin ilmi, ettei Cramo Adapteo Oy:llä enää ollut tarjota alustavan suunnitelman mukaisia väistötilaelementtejä, vaan tilalle oli tarjottu hieman kalliimpaa elementtityyppiä C80 pidemmällä toimitusajalla. Myös tämä elementtityyppi olisi ollut mahdollista pystyttää olemassa olevien perustusten varaan. Cramo Adapteo Oy:n ja Kaarinan kaupungin välisessä palaverissa 10.8.2018 oli kuitenkin päädytty vielä korkeatasoisempaan ratkaisuun, elementtimalliin C90, joiden asentaminen väistötilaksi kuitenkin edellytti olemassa olevien perustusten muokkaamista ja laajentamista. Kaarinan

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

kaupunki ja Cramo Adapteo Oy solmivat 30.8.2018 vuokrasopimuksen elementtimallista C90 asennettavasta B-väistötilarakennuksesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että Kaarinan kaupunki on toimittanut selvitystä keväällä 2018 tehdystä tilakartoituksesta. Kaarinan kaupungin tekemä tilakartoitus on kuitenkin kohdistunut vain olemassa oleviin tiloihin, eikä selvityksestä käy ilmi, että kaupunki olisi ennen suorahankinnasta päättämistä kartoittanut, onko muilla siirrettäviä väistötiloja toimittavilla tahoilla mahdollisuus toteuttaa vaadittu väistötilaratkaisu olemassa olevia perustuksia hyödyntäen. Pelkät hankintaan liittyvät tarkoituksenmukaisuusseikat eivät riitä lainkohdassa tarkoitetun teknisen syyn olemassaoloon, vaan hankintayksiköllä on nimenomainen velvollisuus etukäteen selvittää, että eri sopimuskumppanin olisi käytännössä mahdotonta toteuttaa vaadittu lopputulos.⁷ Tämän lisäksi suorahankinnan perusteena virastolle ilmoitettu tekninen syy, olemassa olevien perustusten hyödyntäminen, on poistunut viimeistään 10.8.2018 pidettyjen neuvottelujen jälkeen, koska neuvotteluissa päädyttiin sellaiseen väistötiloja koskevaan ratkaisuun, jota ei ollut mahdollista pystyttää jo olemassa olevien perustusten varaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että uuden kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen suorahankinta ei täytä niitä edellytyksiä, jotka hankintalaissa on asetettu suorahankintojen tekemiselle teknisestä syystä johtuvan kilpailun puuttumisen vuoksi.

Suorahankinta hankintalain mukaisena lisätilauksena

Kaarinan kaupunki on suorahankintapäätöksessä ja suorahankintaa koskevassa ilmoituksessa vedonnut hankintalain 41 § 1 momenttiin. Koska hankintalain 41 § 1 momentti kuitenkin koskee sanamuotonsa ja vallitsevan oikeuskäytännön mukaisesti vain tavarahankintojen lisätilauksia, se ei sovellu nyt kyseessä olevan rakennusurakan hankintaan lisätlausperusteeksi.⁸

Mikäli väistötilaelementtien vuokrasopimuksen katsottaisiin kuitenkin olevan hankintalajiltaan tavarahankinta, tulisi hankintalain 41 § 1 momentin mukaisen perusteen soveltumiseksi olla käsillä tilanne, jossa toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen tavaran hankkimiseen, mikä aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa. Koska kyseessä on fyysisesti itsenäisen väistötilarakennuksen hankinta eikä Kaarinan kaupunki ole antanut selvitystä mahdollisen toimittajan vaihdon aiheuttamasta lainkohdassa tarkoitettua yhteensopimattomuudesta tai suhteettoman suurista teknisistä vaikeuksista käytössä ja kunnossapidossa, tämä lisätlausperuste ei soveltuisi

⁷ KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2019:10, 29.1.2019 taltio 244.

⁸ Katso esimerkiksi MAO:279/18.

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

siinäkin tapauksessa, että hankinnan katsottaisiin olevan hankintalajiltaan tavarahankinta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on oma-aloitteisesti selvittänyt, onko 12.6.2018 tehty suorahankintapäätös ollut perusteltu 41 § 2 momentin nojalla. Kyseinen lainkohta koskee rakennusurakoiden ja palveluhankintasopimusten lisätilauksia. Hankintalain 41 § 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin tehtyä rakennusurakkaa tai palveluhankintaa. Edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suorahankinnasta ja että lisäpalvelun tai lisäurakan ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Suorahankinta voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä. Oikeuskäytännössä vastaavuuskriteerin on katsottu edellyttävän, että lisähankinta vastaa alkuperäisen hankintamäärittelyn mukaiseen tarpeeseen.⁹ Tarjoajien tasapuolisen aseman turvaamiseksi lisätilausten tulee olla ennalta ajallisesti ja sisällöllisesti määriteltäviä, joten kyseinen lainkohta ei mahdollista yleisten, sisällöltään täsmennyttömien lisätilausten tekemistä suorahankintoina.¹⁰

Alkuperäisen hankintasopimuksen kohteena oli 69 kappaletta yksikerroksista C30 elementtiä, joista asennettiin väistöilarakennukset A - F. Ennen suorahankintaa väistötilojen toimivuutta käsiteltiin sivistyslautakunnassa 24.4.2018 sekä kaupunginhallituksessa 14.5.2018, joissa todettiin, että oppilasmäärien kasvusta johtuen tarvitaan neljä uutta opetustilaa seuraavalle lukuvuodelle.¹¹ Uuden suorahankintana tehdyn hankintasopimuksen kohteena on 25 kappaletta elementtimallia C90, joista rakennetaan uusi, kaksikerroksinen B-väistöilarakennus. Suorahankintapäätöksen mukaan väistötilan vaihdolla kaksikerroksiseksi saadaan käyttöön neljä uutta opetustilaa.

Alkuperäisen kesällä 2017 julkaistun hankintailmoituksen liitteenä olleessa tarjouspyynnössä hankittava väistöilakokonaisuus on määritelty opetusluokkia ja muita tiloja koskevinä täsmällisinä numeerisina mitoitus-, lukumäärä- ja pinta-alavaatimuksina.¹² Hankintailmoituksessa ei ole lainkohdan edellyttämää mainintaa lisätilausmahdollisuudesta. Alkuperäisissä hankinta-asiakirjoissa ei ole selkeitä ehtoja, jotka oikeuttaisivat sopimusosapuolet muuttamaan hankittavien väistötilojen mitoitusta, laajuutta, tyyppiä tai opetusluokkien määrää sopimuskaudella. Väistötilojen vaihtoa tai laajennusta koskevaa lisätilausmahdollisuutta ei ole hankintalain esitöiden edellyttämällä tavalla nimenomaisesti määritelty ennalta. Hankintalain 41 § 2 momentti ei sovellu nyt kyseessä olevan rakennusurakan hankintaan lisätilausperusteeksi.

⁹ MAO:243/11.

¹⁰ HE 108/2016 vp. s.137.

¹¹ Sivistyslautakunnan päätös § 34 ja kaupunginhallituksen päätös § 174.

¹² Kaarinan kaupungin tarjouspyyntö Hovirinnan koulun väistötiloista 31.5.2017 s. 1.

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että uuden kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen suorahankinta ei täytä niitä edellytyksiä, jotka hankintalaissa on asetettu suorahankintana tehtäville lisätilauksille.

Suorahankinta johtuen äärimmäisestä kiireestä

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimitetuissa selvityksissä Kaarinan kaupunki vetoaa myös siihen, että, lisäväistötilojen avointa tarjouskilpailua ei olisi ehditty toteuttaa, koska lisäväistötilat oli suunniteltu saatavan käyttöön syyslukukauden 2018 alkuun mennessä.

Hankintalain 40 § mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Hallituksen esityksen (HE 108/2016 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suorahankinta voidaan tehdä, jos hankintalain mukaisten määräaikojen noudattaminen olisi hankintayksikölle ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi mahdotonta ja hankinnan tekeminen olisi ehdottoman välttämätöntä.

Kiireen tulisi ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoita. Suorahankintaan oikeuttava äärimmäinen kiire ei voi muodostua hankintayksikön omasta hidastelusta hankinnan toteuttamisessa.¹³ Edellytyksenä on myös, että hankinnan tekeminen on kiiretilanteessa ehdottoman välttämätöntä. Säännökseen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen perusteen kaikkien edellytysten olemassaolo. Lainkohdan tarkoittama äärimmäinen kiire voi syntyä esimerkiksi onnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttamia akuutteja terveys- ja turvallisuusriskejä torjuessa.

Lisätilojen tarvetta on käsitelty sivistyslautakunnan kokouksessa 24.4.2018 sekä kaupunginhallituksen kokouksessa 14.5.2018. Kaarinan kaupunki ja Cramo Adapteo Oy kävivät tarkentavia neuvotteluita toimitettavan väistötilaratkaisun elementtityypistä ja toteutustavasta siten, että sopimus uuden kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen toimittamisesta solmittiin lopulta 30.8.2018. Tässä sopimuksessa uuden kaksikerroksisen väistötilan vuokraajan alkamisajankohdaksi ilmoitettiin 1.1.2019.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamissaan selvityksissä Kaarinan kaupunki ei ole tuonut esille sellaisia seikkoja, joiden johdosta oppilasmäärien kasvun ja lukuvuoden alun lähestymisen voitaisiin katsoa olevan

¹³ Katso esimerkiksi MAO:319/16.

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

lainkohdassa tarkoitettu yllättävä tai äkillinen seikka. Lisäksi, vaikka oppilasmäärien kasvun katsottaisiin olevan hankintayksiköstä riippumaton, äkillinen tapahtuma, jota hankintayksikkö ei olisi kohtuudella voinut ennakoida, tulisi sopimuksen tekeminen myös olla ehdottoman välttämätöntä ja hankintalain mukaisten määräaikojen noudattaminen mahdotonta. Uuden lukuvuoden alun lähestymisen ja lisääntyvien oppilasmäärien ei oikeuskäytännössä ole katsottu muodostavan lainkohdan tarkoittamaa äärimmäistä kiiretilannetta, kun kilpailutus olisi ollut mahdollista toteuttaa ns. nopeutetun menettelyn avulla.¹⁴

Kaarinan kaupunki on esittänyt, että suoramankinnan tekemistä on puoltanut tarve saada lisätilat käyttöön syyslukukauden 2018 alkuun mennessä. Kaarinan kaupungin voidaan katsoa tulleen tietoiseksi lisätilan tarpeesta jo huhtikuussa 2018 valmistuneen väistötilojen toimivuuden arvioinnin yhteydessä. Olemassa oleviin tiloihin kohdistuva tilakartoitus toteutettiin maaliskuun ja toukokuun välisenä aikana. Viimeistään tämän jälkeen Kaarinan kaupungilla olisi ollut valmiudet käynnistää lisäväistötilojen avoin kilpailutus. Hankintalain mukaisten määräaikojen noudattaminen ei olisi ollut lainkohdan edellyttämällä tavalla mahdotonta. Neuvotteluita Cramo Adapteo Oy:n kanssa käytiin melko pitkällä aikavälillä kesäkuun ja elokuun 2018 välisenä aikana ja lopputuloksena oli ratkaisu vasta 1.1.2019 alkavasta sopimuskaudesta. Neuvotteluiden kesto ja lopputulos puoltavat sitä, että lisätilojen saaminen käyttöön nimenomaan syyslukukauden 2018 alkuun mennessä ei ole ollut kaupungille lainkohdassa tarkoitettulla tavalla ehdottoman välttämätöntä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että uuden kaksikerroksisen B-väistötilarakennuksen suoramankinta ei täytä niitä edellytyksiä, jotka hankintalaissa on asetettu suoramankinnalle äärimmäisen kiireen perusteella.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 25 §, 40 §, 41 §, 100 § ja 139 § 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.

¹⁴ Katso EUT:n ratkaisu C-24/91 komissio vs. Espanja kohdat 10 – 16.



Päätös

10 (10)

Dnro KKV/987/14.00.60/2018

19.8.2019

Lisätietoja asiasta antaa erityisasiantuntija Johanna Kirveskoski, puhelin 029 505 3710, sähköposti johanna.kirveskoski@kkv.fi

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Erityisasiantuntija Johanna Kirveskoski

Jakelu: Kaarinan kaupunki

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ