

Asia

Hankintojen valvonta: Liperin kunnan koulukeskuksen väistötilojen hankinta siirtoparakkiratkaisuna Cramo Finland Oy:ltä

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Liperin kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 28.8.2017 ja 11.9.2017 pyytänyt asiassa selvitystä Liperin kunnalta. Liperin kunta on vastannut Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityspyyntöihin 6.9.2017 ja 20.9.2017.

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 suora hankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon. EU-kynnysarvot ylittävien suora hankintojen 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 suora hankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

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

Asiaselostus

Koulukeskuksen kuntotutkimukset ja toteutetut oirekyselyt

Liperin koulukeskus on seitsemässä eri osassa rakennettu, opetusikässä oleva kiinteistö. Liperin kunnan tekninen toimi teetti Liperin koulukeskukselle kuntotutkimuksen vuonna 2016 (loppuraportti päivätty 7.10.2016). Laajat kuntotutkimukset toteutettiin kohteen tulevan peruskorjauksen hankesuunnittelua varten.¹ Kuntotutkimuksessa paikallistettiin rakennuksen eri osien rakenteissa sijaitsevia mikrobivaurioita, korkeita kosteuspitouksia ja esitettiin kiinteistön peruskorjausvaiheeseen toimenpide-ehdotuksia.

Liperin koulukeskukselle perustettiin 24.10.2016 kohdekohtainen sisäilma-työryhmä. Työryhmässä olivat mukana koulun johdon ja työntekijöiden edustajat, kunnan elinympäristöpalveluiden edustajat, työterveyshuollon ja kouluterveyshuollon edustajat, sisäilma-asiantuntija, työsuojelupäällikkö, työsuojeluvaltuutettu, viestinnän edustaja ja terveydensuojeluviranomainen. Työryhmä on seurannut koulukeskuksen tilanteen kehittymistä.²

Koulukeskuksen ilmanlaatua on selvitetty myös teknisissä tutkimuksissa (loppuraportti päivätty 14.12.2016). Loppuraportin yhteenvedossa todettiin, että pintanäytteistä löytyi tavanomainen mikrobisto ja kehoitettiin seuraamaan sisäilman laatua ja tarvittaessa tekemään seurantamittauksia. Yksittäisissä kuitunäytteissä todettiin olevan raja-arvot ylittävä määrä kuituja. Kuitulähteet paikallistettiin ja korjattiin keväätalven aikana.³ Yksittäisistä luokkahuoneista on otettu hiilidioksidimittauksia ja mittaustuloksista on koostettu raportti. Muutamassa luokassa todettiin olevan puutteellinen ilmanvaihto, jonka seurauksena hiilidioksidiarvot kohosivat oppituntien aikana yli raja-arvojen.

Liperin koulukeskuksessa työskentelevälle henkilökunnalle ja koululaisille on myös toteutettu erinäisiä oirekyselyitä. Oirekyselyt koululaisille suoritettiin syksyllä 2016 ja henkilökunnalle keväällä 2017. Koululaisille suunnatun oirekyselyn tuloksena oli, että noin 4 % koululaisista ilmoitti kokevansa oireita, jotka mahdollisesti johtuvat sisäilmasta. Kevään 2017 oirekyselyssä 75 % kyselyyn vastanneista henkilökunnan edustajista ilmoitti kokevansa mahdollisesti sisäilmasta johtuvia oireita. Kouluterveydenhuollon mukaan oireilu oli vuoden 2017 puolella lisääntynyt myös koululaisten keskuudessa.

¹ Insinööri-toimisto 2k Oy:n kuntotutkimusraportti s.4.

² Liperin kunnan 6.9.2017 toimittamat vastaukset KKV:n selvityspyyntöön.

³ Insinööri-toimisto 2k Oy:n sisäilmatutkimusraportti s.5 sekä Liperin kunnan hallituksen kokouksen pöytäkirja, päivätty 31.5.2017.

KKV/835/14.00.60/2017

25.1.2018

Väistötilahankinnasta päättäminen Liperin kunnassa

Väistötilatarve tuodaan esille ensimmäisen kerran sisäilmatyöryhmän 6.4.2017 kokouksen muistiossa. Muistion mukaan tuolloin ”keskusteltiin parakkivaihtoehtoista” sekä ”kartoitetaan väistötilan tarvetta”. Sisäilmatyöryhmän 11.5.2017 kokouksen muistiossa sen sijaan todettiin, että ”tilakartoituksen on määrä valmistua toukokuun loppuun mennessä” sekä ”väistötilaselvitys aloitetaan tavoitteena saada väistötilat ensi syksyksi.”

Liperin kunnanhallituksen kokouksessa 31.5.2017 koulukeskuksen väistötilojen hankintapäätöstä alustettiin kertomalla kiinteistön kuntotutkimuksista ja sisäilmatutkimuksista, koulukeskuksella jo tehdyistä korjaavista toimenpiteistä ja oirekyselyiden tuloksista. Pöytäkirjassa tuodaan esille, kuinka 11.5.2017 järjestetyn sisäilmatyöryhmän jälkeen isännöitsijä oli selvittänyt sekä vaihtoehtoja, joiden avulla sisäilmatilanne koulukeskuksella saataisiin paranemaan, että väistötilojen hankkimismahdollisuutta. Kunnanjohtajan päätösehdotuksen mukaisesti kunnanhallitus valtuutti elinympäristöpalvelut ryhtymään toimiin siirtoparakkien hankkimiseksi koulun väistötiloiksi.

KKV:n selvityspyyntöön annetusta vastauksesta ilmenee, että Liperin kunnan elinympäristöpalvelut on tiedustellut 23.5.2017 sähköpostitse viideltä eri siirtoparakkien toimittajalta mahdollisuutta toteuttaa kaavaillut väistötilat siten, että tilat olisivat käytössä syyslukukaudella 2017. Vastaus tiedusteluun saatiin neljältä toimittajalta, joista kuitenkin vain yhdellä (Cramo Finland Oy) oli valmius toimittaa siirtoparakit esitetyllä aikataululla.

Liperin kunnan elinympäristöpalvelut on päätöksellään 27.6.2017 100 § päättänyt hyväksyä Cramo Finland Oy:n tarjouksen väistötilojen toimittamisesta. Kirjallinen sopimus Liperin kunnan ja Cramo Finland Oy:n välillä on päivätty 13.6.2017. Sopimus on otsikoitu vuokrasopimukseksi ja kattaa vuokraparakkien kuljettamisen, paikalleen asentamisen sekä poisviennin vuokrasuhteen päätyttyä. Sopimuksen mukaan vuokrauskohteen on oltava valmiina vuokranantaja Cramo Finland Oy:n asennustöiden osalta viimeistään 14.8.2017, edellyttäen, että rakennuslupa on saatu ja tontilla on parakkien pystyttämisen vaatimat perustukset ja sähkö 3.7.2017.

Liperin kunnan KKV:lle antama selvitys

Liperin kunnan KKV:lle antaman selvityksen mukaan väistötilahanketta ei kilpailutettu eikä päätöstä annettu tiedoksi hankintalain mukaisesti, koska sen ei katsottu olevan hankinta eikä hankintalaissa tarkoitettu käyttöoikeussopimus vaan tilojen vuokraustoimintaa. Hankintaa valmisteltiin tiedustelemalla siirtoparakkien toimittajilta mahdollisuutta toimittaa vuokratilat, jotka olisivat käytössä syyslukukaudella 2017. Liperin kunta antoi selvitystä myös kuntotutkimuksista, ilmanlaatumittauksista sekä oirekyselyiden tuloksista ja kohdekohtaisen sisäilmatyöryhmän työskentelystä vuosina 2016 ja 2017.

KKV pyysi Liperin kunnalta selvitystä myös mahdollisista terveydenhuoltoviranomaisen määräyksistä koulukeskusta koskien. Selityksen mukaan terveystarkastaja oli sisäilmatyöryhmän kokouksessa 11.5.2017 pitänyt tilannetta vakavana ja edellyttänyt korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Toimenpiteisiin ryhtymisestä päätettiin sisäilmatyöryhmässä yhteisesti, jolloin Liperin kunnan vastauksen mukaan erilliselle terveystarkastajan määräykselle ei ollut tarvetta. Sisäilmatyöryhmän kokouksessa 11.5.2017 sovittiin, että aloitetaan väistötilaselvitys tavoitteena saada väistötilat syksyksi.

Liperin kunta on toimittanut KKV:lle myös laajasti väistötilahankintaa koskevaa asiakirja-aineistoa: kunto- ja sisäilmatutkimusten raportit, muistiot sisäilmatyöryhmän kokouksista, yhteenvedon henkilökunnan oirekyselyn tuloksista sekä Cramo Finland Oy:n tarjouksen ja kesäkuussa solmitun kirjallisen sopimuksen. Sopimuksesta ilmenee, että hankintalain soveltamisen kannalta sopimuksen laskennallinen kokonaisarvo (parakkien kuljetus, asennus, vuokrat 48 kk ajalta, purkaminen ja poiskuljetus) on noin 840 000 euroa. Hankinta ylittää siten sopimukseen soveltuvan EU-kynnysarvon.⁴

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Palveluhankintoja koskevat soveltamisalapoikkeukset

Hankintayksikkö on perustellut hankinnan kilpailuttamatta jättämistä hankinnan yleisellä vuokraustoimintaluonteella. Palveluhankintoja koskevista soveltamisalan rajauksista säädetään hankintalain 9 §:ssä, jonka mukaan lakia ei sovelleta maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaan tai vuokraukseen millä tahansa rahoitusmuodolla taikka näihin liittyvien oikeuksien hankintaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että siirtoparakkien hankinta ei ole vuokraustoimintaa, joka jäisi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Hankintalaissa määritelty poikkeamisperuste koskee jo sanamuotonsakin perusteella vain *kiinteän omaisuuden* vuokraamista. Lainkohtaa koskevissa esitöissä⁵ tätä soveltamisalapoikkeusta on perusteltu käytännön haasteilla vertailta ja asetella etusijajärjestykseen hankintalain edellyttämällä avoimella ja objektiivisella tavalla fyysisesti eri paikoissa pysyvästi sijaitseva omaisuus. Vuokraparakit eivät ole olemassa olevia rakennuksia tai muuta kiinteää omaisuutta hankintalaissa tarkoitettulla tavalla. Vaikka parakkiväistötilat olisivatkin useita vuosia fyysisesti kiinnitettynä paikallaan, perusluonteeltaan parakit ovat kuitenkin väliaikaisrakennelmia. Cramo Finland Oy:n väistötiloja koskevan tarjouksen sivulla 2 todetaan parakkielementtejä koskevissa

⁴ EU- kynnysarvo muiden hankintaviranomaisten kuin valtion keskusviranomaisten tekemissä palveluhankinnoissa oli parakkien vuokrasopimuksesta päätettäessä 209 000 euroa (hankintalain 26 §).

⁵ HE 108/2016 vp s. 90.

muissa ehdoissa, että ”rakennus ei täytä kaikilta osin nykyisin voimassa olevia pysyvää rakentamista koskevia määräyksiä”.

Hankintalain mukaiset kynnsarvot ylittävät väistötilahankinnat tulee kilpailuttaa hankkeen toteutustavasta riippuen joko rakennusurakoina tai palveluhankintoina avoimesti HILMA-ilmoituskanavan kautta.⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että näiltä osin Liperin kunta on tulkinut palveluhankintoja koskevaa soveltamisalapoikkeusta virheellisesti.

Suorahankintaperuste: äärimmäinen kiire

Vaikka hankintayksikkö ei KKV:n selvityspyyntöön antamissaan vastauksissa ole vedonnut hankintalain 40 §:n 2 momentissa yksilöityihin suorahankintaperusteisiin, Kilpailu- ja kuluttajavirasto on omasta aloitteestaan selvittänyt, olisiko Liperin kunnalla mahdollisesti ollut äärimmäisen ja enna-koimattoman kiireen perusteella oikeus hankkia väistötilat kilpailuttamatta. 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 yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 108/2016 vp) todetaan, että suorahankinta voitaisiin tehdä, jos 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 ennakoida. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei voitaisi katsoa hankintayksikön omaa viivyttelyä. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle olisi lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännökseen vetoavan hankintayksikön on kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.⁷ Lainkohdassa tarkoitettu äärimmäinen enna-koimaton kiiretilanne voi syntyä esimerkiksi onnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttamia akuutteja terveys- ja turvallisuusriskejä torjuessa.⁸

Äärimmäisen kiireen edellytyksiä on tulkittu tiukasti Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) hankintadirektiivejä koskevassa oikeuskäytännössä.⁹

⁶ Esimerkiksi tapauksissa MAO:319/16 ja MAO:525/16 käsitellään vuokratapauksina toteutettavia väistötiloja. Molempien tapauksien väistötilahankinnat lähtökohtaisesti kuuluivat hankintalain kilpailutusvelvollisuuden piiriin ja oikeudessa ratkaistavana oli hankintalain mukaisen äärimmäisen kiire – suorahankintaperusteen soveltuminen.

⁷ HE 108/2016 vp s. 135.

⁸ HE 50/2006 vp s. 78.

⁹ Esimerkiksi tapauksissa C-24/91 Komissio vs. Espanja, C-107/92 Komissio vs. Italia, C-525/03 Komissio vs. Italia ja C-394/02 Komissio vs. Kreikka EUT:n kanta oli, että kaikki osavaatimukset suorahankintaan oikeuttavan äärimmäisen ja enna-koimattoman kiireen olemassaololle eivät täytyneet.

Viimeaikaisessa kotimaisessa oikeuskäytännössä on otettu kantaa äärimmäiseen ja ennakoimattomaan kiireeseen nimenomaan väistötilojen suora-hankintaperusteena. Kynnys hankintalain mukaisen ennakoimattoman ja äärimmäisen kiireen olemassaolon toteutukseksi on tapauskäytännössä asetettu korkealle. Esimerkiksi rakennukselle terveydenhuoltoviranomaisen aloitteesta asetetun sitovan käyttökiellon, jonka toimeenpanemiselle on itse määräyksessä annettu lyhyt määräaika, on katsottu muodostavan hankintalaissa tarkoitetun äärimmäisen kiiretilanteen.¹⁰ Lisäksi tapauskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, onko hankintayksikkö toiminut huolellisesti ja riittävällä riipeydellä mahdolliseen väistötilatarpeeseen ennakolta varautuen.¹¹ Nyt käsillä olevassa tapauksessa Liperin kunta on ollut pitkään tietoinen sisäilmaongelmien mahdollisuudesta. Tilanteen kehittymistä on seurattu aktiivisesti koulukeskuksen sisäilmatyöryhmässä lokakuusta 2016 alkaen. Oireilun pahentuminen vuoden 2017 aikana ei ole siten ollut perusluonteeltaan sellainen ennalta arvaamattomasta syystä johtuva muutos, että hankintalain ja oikeuskäytännön tiukat edellytykset suora-hankinnan tekemiselle äärimmäisen ja ennakoimattoman kiireen johdosta täytyisivät.

Hankintalain 40 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu lainmukaiset perusteet suora-hankinnoille. Hankintayksikön on yksilöitävä jokin näistä suora-hankinta-perusteista ja konkreettiset tosiseikat suora-hankintaperusteiden taustalla on eriteltävä hankintapäätöksessä tai siihen liittyvässä muussa asiakirjassa. Suora-hankinnan edellytyksiä tulee tulkita suppeasti ja hankintayksikön on kyettävä osoittamaan suora-hankintaperusteiden soveltuminen.

Hankintamenettelyiden määräaikoja voidaan lyhentää, jos määräaikojen noudattaminen on objektiivisesti perustellun kiireen vuoksi käytännössä mahdotonta.¹² EUT:n oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, että nämä ns. nopeutetut menettelyt ovat ensisijaisia äärimmäisen kiireen nojalla toteutettavaan suora-hankintaan nähden.¹³ Nopeutetun menettelyn käyttämisen edellytyksenä on kiire, jonka hankintayksikkö pystyy asianmukaisesti perustelemaan, mutta kiireeltä ei edellytä saman tasoista poikkeuksellisuutta ja yllätyksellisettä kuin tilanteissa, joissa hankinta voidaan jättää täysin kilpailuttamatta.¹⁴ Liperin koulukeskuksen heikentynyt sisäilmatilanne on mahdollisesti muodostanut nopeutetun menettelyn käyttöedellytyksenä olevan objektiivisesti perusteltavissa olevan kiiretilanteen, jolloin avoimessa menettelyssä tarjousaika oltaisiin voitu lyhentää 15 päivään.

¹⁰ Kts tapaus MAO: 525/16.

¹¹ Tämä korostuu etenkin tapauksissa, jossa kyse on asteittain pahenevista sisäilmaongelmista. Tapauksissa MAO:525/16 ja MAO:319/16 äärimmäisen kiireen muodostumista on peilattu siihen koska hankintayksikkö on saanut toimenpiteisiin ryhtymiseksi riittävät tiedot ongelmien laajuudesta ja vakavuudesta (kiinteistön kuntotutkimukset ja sisäilmamittaukset) sekä hankittavasta väistötilaratkaisusta (tilakartoitusten ja hankesuunnitelmien valmistuminen) ja siihen, onko hankintayksikkö toiminut kiinteistön kunnon ja ilmanlaadun tutkinnassa ja väistötiloihin siirtymisen valmistelussa riittävällä riipeydellä tilanteen pahentumista parhaansa mukaan ennakoiden.

¹² Hankintalaki 57 § Nopeutettu menettely

¹³ C-107/92 Komissio vs. Italia, C-126/03 Komissio vs. Saksa ja C-275/08 – Komissio vs. Saksa.

¹⁴ HE 108/2016 vp s. 154.

KKV/835/14.00.60/2017

25.1.2018

Sen lisäksi, että koulukeskuksella kokeiltiin sisäilmaoireilun helpottamiseksi erinäisiä toimenpiteitä (ilmanvaihdon tehostaminen), Liperin kunta olisi voinut ennakoida pahentuneiden sisäilmaongelmien vuoksi suunniteltua nopeammin realisoituvaa väistötilatarvetta luonnostelemalla väistötilahankintaa koskevaa tarjouspyyntömateriaalia alkukevästä 2017. Toimitetun asiakirja-aineiston perusteella KKV katsoo, että Liperin kunnalla oli viimeistään toukokuun 2017 loppupuolella riittävät tiedot kiinteistön kunnosta, ihmisten oireilusta ja hankinnan kohteeseen kohdistuvista tarpeista hankintailmoituksen julkaisemiseksi. Liperin kunnan elinympäristöpalvelut on 23.5.2017 tiedustellut siirtoparakkien toimittajilta heidän valmiudestaan toteuttaa kaavailtu väistötilahankinta niin yksityiskohtaisesti, että vastauksena tähän tiedusteluun Liperin kunta oli saanut sitovan yksityiskohtaisen tarjouksen pyydetyistä väistötiloista. Tämä tukee KKV:n käsitystä siitä, että kunnalla oli tuolloin riittävät tiedot hankintailmoituksen julkaisemiseksi.

Tarjousajan ollessa nopeutetussa avoimessa menettelyssä vain 15 päivää, väistötilojen kilpailutus olisi näin ollen ollut mahdollista toteuttaa siten, että hankintayksikkö ja tarjouskilpailun voittanut toimittaja olisivat päässeet solmimaan kirjallista hankintasopimusta kesäkuussa 2017. Hankinta olisi siis ollut mahdollista toteuttaa myös kilpailuttamalla siten, että väistötilat olisivat olleet koulukeskuksen käytössä syyslukukaudella 2017.

Yhteenveto

Hankintalain 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin hankintalaissa säädetään. Liperin kunta on toteuttanut koulukeskuksen väistötilahankinnan hankintailmoitusta julkaisematta. Väistötilojen hankinta ei rajaudu pois hankintalain soveltamisalan piiristä kiinteän omaisuuden hankintaa koskevan soveltamisalapoikkeukseen perusteella. Suorahankinnasta päättämisen aikaiset olosuhteet eivät myöskään täytä sallittuna suorahankintaperusteena olevan äärimmäisen ja ennakoimattoman kiireen vaatimusta. Kyseessä on täten hankintalain vastainen suorahankinta.

Johtopäätös

Edellä ilmenevillä perusteilla Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Liperin kunnalle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 9 §, 40 §, 57 § 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.

Lisätietoja asiasta antaa tutkija Johanna Kirveskoski, puhelin +358 29 505 3710, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

Tutkija

Johanna Kirveskoski