

7.5.2024

Asia

Hankintojen valvonta: Tuomioistuinviraston työtuolien hankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Tuomioistuinvirastolle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen Tuomioistuinviraston tekemän toimenpidepyynnön perusteella.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on 15.11.2023 pyytänyt asiassa selvitystä Tuomioistuinvirastolta, joka on toimittanut vastauksensa 29.11.2023.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä 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.

7.5.2024

Asiaselostus

Ouluun on valmistunut keväällä 2023 uusi oikeustalo. Tuomioistuinlaitoksen osalta kohteen käyttäjiä ovat Oulun käräjäoikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja Rovaniemen hovioikeus. Tuomioistuinvirasto on kilpailuttanut oikeustalon toimitilakalusteita Hansel Oy:n "Toimitilakalusteet 2021-2025 (DPS)" dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä. Tuomioistuinlaitos tehnyt asiassa hankintapäätöksen 24.11.2022. Tuomioistuinlaitos on julkaissut hankinnasta jälki-ilmoituksen numero 2023-001881 Hilma-palvelussa (www.julkisethankinnat.fi) 14.11.2023. Kilpailutetun hankinnan arvo on ollut 721 665 euroa (alv. 0 %).

Tuomioistuinten työtuolit eivät ole kuuluneet Oulun oikeustalon kilpailutettuun kalustekokonaisuuteen. Oikeustaloa koskevassa hankkeessa oli suunniteltu, että työtuoleja koskeva hankinta toteutetaan suoramarkkinana ergonomiaperusteilla käyttäjien toiveiden mukaisesti. Toimistotiloihin sekä istuntosaleihin tulevat työtuolit on päädytty tilaamaan suoramarkkinana 30.12.2022 ja 16.1.2023. Tuomioistuinten työtuoleja koskevien suoramarkkinoiden toteutunut arvo oli yhteensä 176 685,49 € (alv. 0 %). Tuomioistuinlaitos on julkaissut hankinnasta jälki-ilmoituksen numero 2024-006150 Hilma-palvelussa (www.julkisethankinnat.fi) 28.2.2024.

Tuomioistuinviraston selvitys

Tuomioistuinviraston antaman selvityksen mukaan tuomioistuimet hoitavat hankintansa lähtökohtaisesti itse. Tuomioistuinvirasto tukee tuomioistuimia hallinnollisissa tehtävissä ja tässä tapauksessa Tuomioistuinvirasto järjesti usean tuomioistuimen kalustehankintoja koskevan kilpailutuksen. Oulun oikeustalon osalta samaan kilpailutukseen liittyi myös talon käyttäjiksi tulevia muita toimijoita ja kilpailutukseen sisältyi yhteisiin tiloihin tarvittavat kalusteet.

Toimistotuolit ja kokoonpanojen tuolit eivät olleet mukana Oulun uutta oikeustaloa varten tehdystä kalustekilpailutuksessa. Rakennushankkeessa toteutettujen suunnitelmien yhtenä osana oli sisustus suunnitelma, jonka pohjalta oli laadittu luettelo uusista tarvittavista kalusteista. Rakennushankkeesta saatu, kalustekilpailutuksessa käytetty hankinnan kohdetta määrittelevä kalusteluettelo oli puutteellinen, joten kilpailutettu kokonaisuus ei sisältänyt kaikkia tarvittavia kalusteita.

Rakennushankkeessa hankejohtajana toimi Tuomioistuinviraston työntekijä, joka ohjasi työtuolien hankinnan toteutusta. Hänen käsityksensä mukaan tuomioistuinten toimitilahankkeissa työtuolit voitiin hankkia suoramarkkinana ergonomiaperusteella siten, että koeistumisten perusteella voidaan tilata käyttäjien valitsemat tuolit. Koeistuttavat tuolit piti pyytää kaikilta Hanselin dynaamisen hankintajärjestelmän sopimuskumppaneilta, mutta jälkepäin on selvinnyt, että tuolit oli pyydettykin vain yhdeltä toimittajalta. Kyseinen toimittaja ei ollut aiemman toimistokalustekilpailutuksen voittanut toimittaja. Tuomioistuinvirasto on tehnyt tilauksen toimistotilojen työtuoleista 30.12.2022. Toimistotiloihin on tilattu tuolit henkilöittäin kunkin oman valinnan mukaan.

7.5.2024

Istuntosalien tuoleja koskeva tarjouspyyntö on osoitettu aiemman kalustekilpailutuksen voittaneelle toimittajalle. Tarjouspyyntöön oli määritelty suunnittelijan sisustukselliseen yleisilmeeseen valitsema malli, josta tai vastaavasta pyydettiin tarjous. Tuomioistuinvirasto on tehnyt 16.1.2023 tilauksen tuoleista toimittajan antaman tarjouksen mukaisesti.

Tuomioistuinvirasto on antamassaan selvityksessä tuonut esiin, että se on käsitellyt hankintaa sisäisesti ja todennut, ettei suorahankinnalle ole ollut hankintalain mukaisia perusteita. Käsittelyn yhteydessä on noussut esiin kysymys siitä, saadaanko kalustetoimitus varmistettua edes suorahankintana. Kohteen valmistumiseen liittyvän aikataulun vuoksi tässä vaiheessa erillistä kilpailutusta tuoleista ei ollut enää mahdollista tehdä. Kalustetoimittajat ovat ilmoittaneet työtuolitoimituksen toteuttamisen olevan aikataulullisesti kriittistä. Vanhojen kalusteiden käytön tilapäinen jatkaminen ei ollut mahdollista, koska vanhat kalusteet olivat sisäilmaongelmien vuoksi saastuneita. Kohteen käyttöönottoa ei myöskään voitu siirtää, koska toiminnan aloitus kohteessa oli suunniteltu ja muun muassa istuntojen siirtäminen takaisin vanhaan oikeustaloon ei käytännössä olisi ollut vaihtoehto. Sisäisessä käsittelyssä päädyttiin siihen, että kohteeseen tilataan käyttäjien ergonomiaperusteella esittämien toiveiden mukaiset työtuolit suorahankintatilauksena. Tässä vaiheessa omista toimenpiteistä johtunut kiireellisyys pakotti valitsemaan suorahankinnan. Näin ollen päätettiin, ettei toimitilahankkeessa valittua hankintatapaa muuteta, koska muutos olisi hyvin todennäköisesti vaarantanut käyttöönottoaikataulut.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa säädetään.

Hankintasopimuksen syntyminen

Hankintalain 4 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Edellä mainittua pykälää koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 76 §:ssä säädettyä.¹ Viimeksi mainittua säännöstä koskevien esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisella, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.²

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 223.

² Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 190/2009 vp), s. 51–52.

7.5.2024

Tuomioistuinvirasto tai hankintoja tekevät tuomioistuimet eivät ole tehneet työtuolien hankinnoista kirjallisia hankintapäätöksiä tai hankintasopimuksia. Tuomioistuinvirasto on pyytänyt sähköpostitse tarjoustusta valitsemaltaan toimittajalta sekä toimistotilojen että istuntosalien tuolien osalta ja tilaukset on tehty tarjousten perusteella. KKV katsoo, että sähköpostitse esitetty tarjouspyyntö, saatu tarjous sekä sähköpostitse tehty tilaus ovat yhdessä muodostaneet sopimuksen hankintayksikön ja toimittajan välille.

Hankinnan arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonnlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Hankintalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankintalain esitöiden mukaan hankinnan arvoa laskettaessa on otettava huomioon luonteva hankintakokonaisuus. Luontevan hankintakokonaisuuden arvioinnissa on hallituksen esityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen. Huomiota voidaan kiinnittää ajanjaksoihin, joiden aikana tehtäviä hankintaeriä kilpailutetaan kokonaisuuksina suunnitelmallisessa hankintatoimessa.³

Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnyсарvo on 60 000 euroa. Valtion keskushallintoviranomaisten osalta tavara- ja palveluhankintojen EU-kynnyсарvo on vuosien 2022 ja 2023 aikana ollut 140 000 euroa⁴.

Oulun oikeustalon työtuolit on hankittu kolmen eri tuomioistuimen käyttöön. Työtuoleja on hankittu sekä toimistotiloihin että istuntosaleihin, ja tuolit on hankittu kahdelta eri toimittajalta. Toimistotiloihin hankittujen työtuolien arvo oli 117 085,49 euroa (alv. 0 %) ja istuntosalien tuolien arvo 59 600,00 euroa (alv. 0 %). Ottaen kuitenkin huomioon hankintojen ajankohdat ja niiden käyttökohteen, kyseiset tuolit muodostavat hankintalaissa tarkoitetun luontevan hankintakokonaisuuden. Tuomioistuinten hankkimien työtuolien toteutunut arvo oli näin ollen 176 685,49 € (alv. 0 %). Hankinnan arvo on täten ylittänyt EU-kynnyсарvon.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 121.

⁴ Hankintalain 26 §:n 3 momentin mukaan Euroopan komissio tarkistaa kynnyсарvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyн menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistetut kynnyсарvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin pykälän 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot.

7.5.2024

Dynaamista hankintajärjestelmää koskeva sääntely

Hankintalain 49 §:n 1 momentin mukaan dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä, jossa hankintamenettely on kestonsa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävälle toimittajille. Lain 52 §:n 1 momentin mukaan jokainen yksittäinen hankinta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä on kilpailutettava.

Tuomioistuinvirasto on kilpailuttanut tuomioistuinten toimistokalusteita Hansel Oy:n "Toimitilakalusteet 2021-2025 (DPS)" dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä. Työtuolit eivät ole sisällyneet kilpailutettuun hankintaan, vaan hankintayksikkö on pyytänyt tarjousta istuntosalien työtuoleista vain toimistokalustekilpailutuksen voittaneelta toimittajalta. Toimistotilojen työtuolien osalta tuomioistuinvirasto on pyytänyt koeistuttavaksi tuoleja toiselta dynaamiseen hankintajärjestelmään kuuluvalta toimittajalta ja pyytänyt tarjousta vain tältä.

Vaikka osa työtuoleista on hankittu dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä samalta toimittajalta kuin jolta toimistokalusteiden aiempi hankinta on tehty, kyseessä on ollut erillinen hankinta, koska työtuolit eivät ole sisällyneet aiempaan kilpailutukseen. Lisäksi toimistotilojen työtuolit on tilattu hankintajärjestelmän toiselta toimittajalta pyytämättä tarjousta kaikilta toimittajilta. Kaikki dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävät hankinnat on kilpailutettava, joten hankintayksikkö ei ole tehnyt hankintaa dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä hankintalain mukaisesti, vaan kyse on ollut suorahankinnasta.

Hankintalain mukainen suorahankintaperuste

Hankintalain 40 §:n 1 momentin mukaan suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttöedellytyksistä on säädetty pykälän 2 momentissa.

Tuomioistuinviraston selvityksen perusteella hankintaa ei ole kilpailutettu hankintalain mukaisesti. Koska hankintayksikkö on tehnyt hankintoja valitsemaltaan toimittajalta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat työtuolien hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja.

Tuomioistuinvirasto on selvityksessään todennut, ettei se katso minkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädetyistä suorahankintaperusteista soveltuvan työtuolien hankintaan. Tuomioistuinviraston mukaan toimistotilojen työtuolit ovat jääneet toimistokalusteiden kilpailutuksesta pois sillä perusteella, että on katsottu tarpeelliseksi huomioida käyttäjien yksilöllinen ergonomia hankintaa tehdessä.

Myös KKV toteaa, että hankintayksikön mainitsema perustelu työtuolien hankinnasta yksilöllisen ergonomian perusteella ei ole hankintalain mukainen suorahankintaperuste. Käyttäjien yksilölliseen ergonomiaan liittyvät tekijät ovat

7.5.2024

olleet hankintayksikön tiedossa jo toimistokalusteiden kilpailutusta tehtäessä, ja ne olisi voitu ottaa huomioon kilpailutuksessa.

Työtuolit on hankittu keväällä 2023 valmistuneeseen Oulun oikeustaloon. Hankintayksikkö on antamassaan selvityksessä tuonut esiin, että kohteen valmistumiseen liittyvän aikataulun vuoksi erillistä kilpailutusta tuoleista ei ole ollut enää mahdollista tehdä virheen havaitsemisen jälkeen. KKV on näin ollen arvioinut äärimmäistä kiirettä koskevan suorahankintaperusteen soveltumista hankintaan.

Hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan hankintayksikkö voi valita menettelytavaksi suorahankinnan, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Lainkohdan esitöiden mukaan kiireen tulee johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suorahankinnan tekemiseen. Perusteen on myös oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoita.⁵

KKV toteaa, että työtuolien hankintojen osalta asiassa ei ole ollut kyse lainkohdan tarkoittamasta ennalta arvaamattomasta syystä. Hankintayksikkö on ollut tietoinen hankintatarpeesta ja olisi voinut kilpailuttaa työtuolit yhdessä muiden kalusteiden kanssa. Lisäksi kiire hankkia työtuolit keväällä 2023 valmistuneeseen oikeustaloon ei ole aiheutunut hankintayksikön ulkopuolisesta seikasta.

Asiassa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella myöskään mikään muu suorahankintaperuste soveltuisi tapaukseen. Virasto ei katso hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyjen suorahankintaperusteiden täyttyvän.

Johtopäätös

Tuomioistuinvirasto on tehdessään työtuolien hankintoja laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankinnat mainitun lain mukaisesti. Suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta. KKV toteaa, että hankintayksikön olisi tullut kilpailuttaa työtuolien hankinta dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tai julkaisemalla siitä hankintalain mukainen hankintailmoitus.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 5 §, 25 §, 27 §, 40 §, 49 §, 52 §, 128 §, 139 § ja 140 § sekä hallintolaki (434/2003) 53 c §.

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp), s. 135.

7.5.2024

Muutoksenhaku

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

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

Ylijohtaja Timo Mattila

Johtava asiantuntija Anni Vanonen

Jakelu

Tuomioistuinvirasto