

Asia

Hankintojen valvonta: Kotkan Julkiset Kiinteistöt Oy:n Savotta-rakennuksen muutostyön hankinta

Ratkaisu

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa Kotkan Julkiset Kiinteistöt Oy:lle huomautuksen hankintalain noudattamatta jättämisestä.

Asian vireilletulo

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Asian selvittäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös "KKV" tai "virasto") on 26.2.2026 pyytänyt asiassa selvitystä Kotkan Julkiset Kiinteistöt Oy:ltä, joka on toimittanut vastauksensa 17.4.2026.

Virasto on 30.4.2026 ja 12.5.2026 pyytänyt asiassa hankintayksiköltä lisäselvitystä. Lisäselvitykset on toimitettu virastolle 6.5.2026 ja 1.6.2026.

Ratkaisun perustelut

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä myös "hankintalaki") 139 §:ssä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 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 suoramankintojen osalta KKV voi hankintalain 140 §:n perusteella kieltää hankintapäätöksen täytäntöönpanon ja hankintalain 141 §:n perusteella tehdä markkinaoikeudelle esityksen lainkohdan mukaisten seuraamusten, kuten seuraamusmaksun, sopimuskauden lyhentämisen tai hankintapäätöksen kumoamisen, määräämiseksi. Esityksen markkinaoikeudelle voi tehdä EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Esityksen voi tehdä myös kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankintalain liitteessä E tarkoitetuissa palveluhankinnoissa tai käyttöoikeussopimuksissa sekä

kansalliset kynnysarvot ylittävissä rakennusurakoissa, jotka on tehty suora-hankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta.

Asiaselostus

Kotkan Julkiset Kiinteistöt Oy (jäljempänä myös "hankintayksikkö" tai "JUKI") on Kotkan kaupungin 100 prosenttisesti omistama tytäryhtiö. Kiinteistöyhtiö hallinnoi, kehittää ja vuokraa toimitila- ja varastoratkaisuja eri asiakastarpeisiin.

JUKI on tehnyt rakennusurakan hankinnan ilman hankintalain mukaista kilpailutusta. Hankinnasta ei ole julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta.

Kyseessä on ollut entisen oppilaitoksen tilojen osittainen muuttaminen toimitiloiksi. Muutostyöt suoritettiin Savotta-nimisen rakennuksen C ja D-osissa. Kohteen rakennusurakka on hankittu Oy Rakennuspartiolta. Rakennusurakan toteutunut arvo (alv 0 %) on ollut 140 368 euroa. Kohteen sähköurakka on hankittu Oy Relix Ltd Finlandilta. Sähköurakan toteutunut arvo (alv 0 %) on ollut 55 144 euroa. Rakennusurakkahankinnan toteutunut kokonaisarvo (alv 0 %) on ollut 195 512 euroa.

Hankintayksikön selvitys

Virastolle antamassaan selvityksessä JUKI on todennut, että kohteen sähköurakkaa ja rakennusurakkaa käsiteltiin erillisinä kokonaisuuksina, eikä niiden katsottu muodostavan yhtä luontevaa hankintakokonaisuutta.

Hankintayksikön selvityksen mukaan urakoitsijoilta pyydettiin sähköpostitse tarjouksia rakennusurakasta 23.9.2024. Valitun urakoitsijan tarjoushinta oli 114 300 euroa. Lopullisen urakkasopimuksen arvo oli 111 500 euroa ja lisätöitä urakkaan tuli 28 868 euron arvosta.

Hankintayksikön selvityksen mukaan urakoitsijoilta pyydettiin sähköpostitse tarjouksia sähköurakasta 4.11.2024. Valitun urakoitsijan tarjoushinta oli 44 408 euroa ja lisätöitä sähköurakkaan tuli 10 736 euron arvosta.

JUKI on selvityksessään kertonut, että koska urakoiden tarjoushinta alitti kynnysarvot, hankinnoista ei julkaistu hankintailmoitusta ja urakat päätettiin toteuttaa sähköpostikilpailutuksen perusteella. JUKI on lisäksi todennut, ettei rakennus- ja sähköurakan arvon ennakoitu edes yhdessä ylittävän rakennusurakoiden kansallista kynnysarvoa. Saatujen tarjousten perusteella lopullisen urakkasopimuksen arvot vastasivat hyvin lähelle ennakoituja arvoja, joten hankinnat päätettiin edelleen toteuttaa sähköpostikilpailutuksen perusteella. JUKI:n mukaan urakoiden aikana ilmenneitä lisätöitä ei voitu ennakoita urakoiden arvoja laskettaessa.

Hankintayksikön selvityksen mukaan sähköurakan katsottiin myös teknisesti muodostavan rakennusurakasta erillisen kokonaisuutensa muun muassa sähkötöiden edellyttämän erityisosaamisen ja erillisen teknisen toteuttamisen

vuoksi. Hankintayksikkö on lisäksi todennut, että urakoiden käsitteleminen vain yhtenä kokonaisuutena olisi taloudellisista syistä ollut epätarkoituksenmukaista, sillä tämä olisi johtanut korkeampiin kokonaishintoihin muun muassa aliurakointijärjestelyiden seurauksena. Eriyttämällä urakkakokonaisuudet hankintayksikkö uskoi saavansa vertailukelpoisempia ja kustannustehokkaampia tarjouksia.

KKV:n arvio hankintamenettelyn lainmukaisuudesta

Hankintalain 1 §:n 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 momentin 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, tavarankäntä hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.

Hankintalain 128 §:n mukaan hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy erillisen kirjallisen sopimuksen tekemisellä. Hankintalain esitöiden mukaan säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä myös "kumottu hankintalaki") 76 §:ssä säädettyä.¹ Kumotun hankintalain 76 §:n esitöiden mukaan hankinnasta tehdään hankintapäätöksen jälkeen erillinen kirjallinen hankintasopimus ja sopimus syntyy hankintayksikön ja tarjoajan nimenomaisella tahdonilmaisella, joka tapahtuu kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella.²

KKV toteaa, että Savotta-rakennuksen muutostöiden hankinnasta on tehty hankintalain 128 §:n mukaiset allekirjoitetut hankintasopimukset. Rakennusurakan hankintasopimus on allekirjoitettu 1.11.2024 ja sähköurakan hankintasopimus on allekirjoitettu 20.11.2024.

Hankinnan ennakoitu arvo ja luonteva hankintakokonaisuus

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 kiinnitettävä huomiota siihen, miten suunnitelmallinen hankintayksikkö toimisi. Lain esitöiden mukaan luontevasti samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi katsoa kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen.³

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

² HE 190/2009 vp s. 51 ja 52.

³ HE 108/2016 vp s. 121.

Hankintalain 27 §:n 1 momentin mukaan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Lainkohdan esitöiden mukaan lähtökohtana on hankintayksikön oma arvio hankintasopimuksen arvosta. Toisaalta hankintayksikön on asianmukaisesti ja riittävän tarkasti asiaa selvittäen arvioitava hankinnan arvo, koska jos arvo on laskettu perusteettomasti väärin ja toteutuneiden tarjousten hinnat ylittävät merkittävästi hankintayksikön ennakoidun arvion ja kynnysarvo ylittyy, on hankinnasta julkaistava uusi ilmoitus.⁴

Hankintalain 27 §:n 3 momentin mukaan, jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä. Lain esitöiden mukaan säännös mahdollistaa hankinnan toteuttamisen erillisinä osina, mutta edellyttää erien kilpailuttamisen toteutettavan erien yhteenlasketun arvon edellyttämällä tavalla.⁵

Hankintalain 31 §:n mukaan hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankinnan jakamisen osiin tulee perustua todellisiin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin, jotka hankintayksiköiden tulee pystyä näyttämään tarvittaessa toteen. Lähtökohtana arvioinnissa on luontevan hankintakokonaisuuden määrittely.⁶

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO:231/2025 arvioinut rakennusurakan pää- ja sivu-urakoiden muodostamaa hankintakokonaisuutta ja sen suhdetta hankintalain mukaiseen luontevan hankintakokonaisuuden käsitteeseen. Markkinaoikeus katsoi, että rakennusurakka, pääurakka ja sivu-urakka muodostivat sellaisen luontevan hankintakokonaisuuden, jonka vuoksi rakennusurakkaa ja pääurakkaa koskevan hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa olisi tullut ottaa huomioon samaan hankintakokonaisuuteen kuuluvien urakoiden ennakoitu kokonaisarvo. Tapauksessa menettely täytti kielletyn pilkkomisen tunnusmerkit. Tapauksessa otettiin huomioon rakennusurakan sekä sivu-urakoiden liittyminen saman kohteen perusparannukseen ja laajennukseen, sivu-urakoiden alistaminen pääurakkaan sekä hankintailmoitusten julkaisemisen ajallinen lähekkäisyys.⁷

KKV:n asiassa saaman selvityksen mukaan Savotta-rakennuksen muutostöiden hankintasopimuksilla on hankittu saman kohteen rakennus- ja

⁴ HE 108/2016 vp s. 118.

⁵ HE 108/2016 vp s. 118.

⁶ HE 108/2016 vp s. 121 ja 122.

⁷ Ks. myös MAO:170/2025, jossa markkinaoikeus otti huomioon pää- ja arkkitehtisuunnittelun luontevaa hankintakokonaisuutta arvioidessaan eri suunnitteluhankintojen yhteisen tavoitteen, hankintojen ajallisen lähekkäisyyden sekä sen, että yhden osahankinnan tarjouspyynnön liitteessä oli viitattu kaikkiin kolmeen suunnitteluhankintaan.

sähköurakka. Urakkasopimukset on allekirjoitettu samassa kuussa ja molemmissa sopimuksissa urakan valmistumisajankohdaksi on merkitty sama päivämäärä 31.1.2025. Rakennusurakan 23.9.2024 päivätyssä tarjouspyynnössä on mainittu tarjouspyynnön kohteena olevan rakennustöiden tekeminen ja että LVIS-työt alistetaan sivu-urakkana rakennusurakkaan. Rakennusurakkaan sivu-urakkana alistettava sähköurakka on mainittu myös rakennusurakan voittaneen palveluntarjoajan tarjouksessa. Lisäksi kyseisessä, ensiksi allekirjoitetussa rakennusurakkasopimuksessa on mainittu, että tilaaja teettää muun muassa sähkötyöt omana työnä rakennusurakan aikana.

KKV katsoo, että vaikka urakat ovat koskeneet erilaisia rakennustöitä, niillä on ollut yhteinen tavoite eli Savotta-rakennuksen muutostöiden toteuttaminen. KKV:n arvion mukaan sähköurakalla ei ole ollut asiassa itsenäistä merkitystä. Myös urakkahankintojen ajallinen lähekkäisyys, mikä on käynyt ilmi samoihin aikoihin pyydetyistä tarjouksista ja allekirjoitetuista urakkasopimuksista, puoltaa viraston arvion mukaan sitä, että hankinnat ovat kuuluneet samaan hankintakokonaisuuteen. KKV:n näkemyksen mukaan edellä esitetyt sähköurakkaa koskevat maininnat rakennusurakan tarjouspyynnössä ja urakkasopimuksessa osoittavat, että sähkötöiden tarve on ollut hankintayksiköllä tiedossa rakennusurakkatarjouksia pyydettyäessä.

KKV:n arvion mukaan hankintayksikön esittämät taloudelliset tai tekniset seikat eivät käsillä olevassa tapauksessa ole sellaisia, joiden perusteella urakoiden katsottaisiin muodostavan erilliset luontevat hankintakokonaisuutensa. KKV huomauttaa, että hankinta voidaan toteuttaa hankintalain 27 §:n 3 momentin mukaisesti samanaikaisesti erillisinä osina, vaikka hankinta kilpailutaankin erien yhteenlasketun arvon edellyttämällä tavalla.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen KKV katsoo, että rakennusurakan ja sähköurakan hankinnat ovat yhdessä muodostaneet luontevan hankintakokonaisuuden. Hankinnan ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa on siten tullut ottaa huomioon sekä rakennus- että sähköurakan ennakoitu arvo. Hankinta olisi tullut kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti, mikäli hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt hankintaan sovellettavan kynnysarvon.

Kynnysarvon ylittyminen

Virasto toteaa, että hankinnassa on kyse hankintalain mukaisesta rakennusurakkahankinnasta. Hankintalain 25 §:n 1 momentin mukaan rakennusurakkahankintojen kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 150 000 euroa.

Markkinaoikeus on tapauksessa MAO:170/2025 arvioinut hankinnan ennakoidun arvon laskemista ja sen vaikutusta kynnysarvon ylittymiseen. Markkinaoikeus katsoi, ettei yksittäisen tarjouksen jääminen kynnysarvon alapuolelle oikeuttanut kevyemmän hankintamenettelyn valintaan, kun muut saadut tarjoukset olivat selvästi korkeampia.

Vastaavasti tapauksessa MAO:47/2012 hankinnan ennakoitu kokonaisarvo alitti menettelyä aloitettaessa kansallisen kynnysarvon muutamalla tuhannella eurolla, minkä vuoksi hankintamenettely toteutettiin suorilla tarjouspyynnöillä. Hankintayksikön saamasta kolmesta tarjouksesta vain yhden arvonlisäveroton tarjoushinta jäi alle hankintalain mukaisen kansallisen kynnysarvon. Markkinaoikeus katsoi, että koska arvio hankinnan kokonaisarvosta oli ollut lähellä kansallista kynnysarvoa ja saatujen tarjousten hinnat ylittivät sen yhtä lukuun ottamatta, hankintayksikkö ei ollut voinut perustellusti lähteä siitä olettamuksesta, että hankintalaissa määritelty kansallinen kynnysarvo ei ylittyisi.

Käsillä olevassa asiassa hankintayksikön saamien edullisimpienkin tarjousten yhteenlaskettu arvo on ylittänyt kansallisen kynnysarvon. Hankintayksikön selvityksen mukaan rakennusurakasta saatu edullisin tarjous on ollut 114 300 euroa (alv 0 %). Sähköurakasta saatu edullisin tarjous on ollut 44 408 euroa (alv 0 %). KKV:lle toimitetun selvityksen mukaan muut hankintayksikön saamat tarjoukset ovat olleet huomattavasti korkeampia.

JUKI on selvityksessään kertonut arvioineensa, ettei rakennus- ja sähköurakan arvon ennakoitu edes yhdessä ylittävän rakennusurakoiden kansallista kynnysarvoa. Hankintayksikkö ei ole esittänyt selvitystä siitä, mihin sen arvio hankinnan kokonaisarvosta on perustunut. JUKI on selvityksessään viitannut saatuihin urakkatarjouksiin, joiden perusteella urakat päätettiin toteuttaa julkaisematta niistä hankintalain mukaista hankintailmoitusta.

KKV toteaa, että kaikki hankintayksikön saamat tarjoukset ovat ylittäneet rakennusurakoiden kynnysarvon, kun huomioidaan urakoiden yhdessä muodostama luonteva hankintakokonaisuus. KKV katsoo, että hankintayksikkö ei ole asianmukaisesti ja riittävän tarkasti arvioinut hankinnan arvoa ottaen huomioon etenkin sen, että hankintayksikkö on tilannut myös urakoihin liittyviä lisätöitä, joiden myötä urakan toteutunut kokonaisarvo on ollut 195 512 euroa. KKV katsoo, että hankintayksikkö ei ole voinut perustellusti arvioida hankinnan arvon jäävän alle kansallisen kynnysarvon. KKV toteaa, että rakennusurakan hankinnan arvo on käsillä olevassa asiassa ylittänyt kansallisen kynnysarvon. Hankintayksikön olisi tullut julkaista hankinnasta hankintailmoitus.

Suorahankinnan edellytysten arviointi

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

Koska hankintayksikkö on tehnyt Savotta-rakennuksen muutostöiden rakennus- ja sähköurakan hankinnan valitsemiltaan palveluntarjoajilta julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta, ovat hankintayksikön tekemät hankinnat hankintalain 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suorahankintoja. JUKI ei ole selvityksessään vedonnut mihinkään hankintalain 40 §:n 2 momentissa säädettyistä suorahankintaperusteista.

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

Johtopäätös

Kotkan Julkiset Kiinteistöt Oy on laiminlyönyt hankintalain 1 §:n mukaisen velvollisuutensa kilpailuttaa hankintansa mainitun lain mukaisesti. Hankintayksikkö on menetellyt hankintasäännösten vastaisesti hankinnan luontevaa hankintakokonaisuutta ja sen ennakoitua kokonaisarvoa arvioidessaan. Savotta-rakennuksen muutostyön suorahankintaan ei ole ollut hankintalaissa säädettyä perustetta.

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

Sovelletut säännökset

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 1 §, 2 §, 4 §, 25 §, 27 §, 31 §, 40 §, 128 §, 139 §, 164 § 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 johtava asiantuntija Jenna Nylander puh. +358 29 5053444, sähköposti etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Ylijohtaja

Timo Mattila

Johtava asiantuntija

Jenna Nylander

Jakelu

Kotkan Julkiset Kiinteistöt Oy