



ASIAN VIREILLETULO

Annoin 7.5.2015 päätöksen asiassa koskien kaupungin viivyttelyä koulun sisäilmaongelmiin puuttumisessa (OKV/1588/1/2013). Kantelija toi tuolloin vastineessaan esiin, että kaupunki ei ole tilatessaan rakennusyhtiöltä selvityksen koulurakennuksen kunnosta noudattanut hankintalakia. Kantelija viittasi myös tarkastuslautakunnan 28.4.2015 antamaan arviointikertomukseen, jossa kyseistä hankintamenettelyä oli arvosteltu. Otin hankintamenettelyn erillisenä asiana tutkittavaksi.

SELVITYS

Kaupunki on antanut hankintamenettelystä selvityksen. Selvityksen jäljennös lähetetään kantelijalle ohessa.

RATKAISU

Olennaiset sovellettavat säännökset

Oikeuskansleria koskevat säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Hankintalain säännökset

Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 1 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomais- ten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa siten kuin tässä laissa sää- detään.

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen teke- mistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Lain 2 §:n mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimes- ti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voi- daan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tar- koituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimin- taan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejär- jestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tar- joajia.

Lain 15 §:n mukaan tätä lakia ei sovelleta:

- 1) tavara- tai palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin eikä palveluja koskeviin käyttö- oikeussopimukseen, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 30 000 euroa;
- 2) poiketen siitä, mitä 1 kohdassa palveluhankinnoista säädetään, liitteen B (ryhmä 25) mu- kaisiin terveydenhoito- ja sosiaalipalveluihin, sekä liitteen B mukaisiin koulutuspalvelui- hin, joita hankitaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 lu- vun 7 §:n mukaisesti yhteishankintana työnantajan kanssa, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähemmän kuin 100 000 euroa; sekä
- 3) rakennusurakoihin ja käyttöoikeusurakoihin, jos hankinnan ennakoitu arvo ilman arvon- lisäveroa on vähemmän kuin 150 000 euroa.

Lain 16 §:n mukaan EU-kynnysarvot, jotka perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston di- rektiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta hankintoja koskevien sopimusten teko- menettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta annettuun komission asetukseen (EY) N:o 2083/2005, ovat:

- 1) 137 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa ja palveluhankin- noissa;
- 2) 211 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankin- noissa ja palveluhankinnoissa; sekä

3) 5 278 000 euroa rakennusurakoissa ja käyttöoikeusurakoissa.

Euroopan yhteisöjen komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 78 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistettut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan yhteisöjen komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. Kauppa- ja teollisuusministeriön on viivytyksettä ilmoitettava virallisessa lehdessä EU-kynnysarvojen muutoksista Euroopan yhteisöjen komission tekemien tarkistusten mukaisesti.

Lain 27 §:n mukaan hankintayksikkö voi valita suoramankinnan, jos:

- 1) avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;
- 2) teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan;
- 3) sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;
- 4) hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavaran valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi;
- 5) hankinta koskee raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita;
- 6) tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena; taikka
- 7) kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin.

Lain 28 §:n mukaan hankintayksikkö voi tehdä suoramankinnan, kun alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Edellytyksenä on, että toimittajan vaihtaminen johtaisi teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen materiaalin hankkimiseen, mikä aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa. Tällaisten sopimusten ja uudistettavien sopimusten voimassaoloaika saa ainoastaan poikkeuksellisesti ylittää kolme vuotta.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi tehdä suoramankinnan, kun kyseessä on alkuperäiseen hankintasopimukseen sisällymättömän lisäpalvelu tai lisäurakka, joka hankitaan alkuperäiseltä toimittajalta ja joka on ennalta arvaamattomista syistä osoittautunut välttämättömäksi palvelun tai urakan toteuttamiselle sellaisena kuin se on alun perin määritelty. Edellytyksenä on, että lisäpalvelua tai lisäurakkaa ei voida teknisesti tai taloudellisesti erottaa pääsopimuksesta aiheuttamatta hankintayksikölle huomattavaa haittaa tai, vaikka lisäpalvelu

tai lisäurakka voitaisiinkin erottaa alkuperäisen sopimuksen toteuttamisesta, se on ehdottoman välttämätön alkuperäisen sopimuksen loppuunsaattamiseksi. Lisäksi edellytyksenä on, että lisäpalvelujen tai lisäurakoiden kokonaisarvo on enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankinnan arvosta. Hankintayksikkö voi tehdä samoin edellytyksin suoramankinnan myös käyttöoikeusurakkaan liittyvästä lisäurakasta alkuperäisen käyttöoikeusurakan saajan kanssa.

Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, hankintayksikkö voi tehdä suoramankinnan, kun kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä rakennusurakkaa tai palveluhankintaa. Edellytyksenä on, että alkuperäistä hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa on mainittu mahdollisesta myöhemmästä suoramankinnasta ja että lisäpalvelun tai uuden rakennusurakan ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa alkuperäisen sopimuksen kokonaisarvoa. Suoramankinta voidaan tehdä enintään kolmen vuoden kuluessa alkuperäisen sopimuksen tekemisestä.

Lain 78 §:n 1 momentin mukaan hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi se, jota asia koskee.

Hallintolain säännökset

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi.

Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisäännöistä siten kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Arviointi

Tapahtumatietoja

Tilakeskuksen rakennuttajapäällikkö teki 3.4.2012 (§13) viranhaltijapäätöksen koskien vuosina 2012 - 2013 toteutettavia sisäilmatutkimuksia ("Vuonna 2012 - 2013 aikaveloituspäätöksinä toteutettavat sisäilmatutkimukset"). Päätöksen perusteluissa todetaan, että Tilakeskus oli pyytänyt tarjouksia sisäilmatutkimuksista seitsemältä toimittajalta, jotka kaikki olivat antaneet määräaikaan mennessä tarjouksen. Päätöksen mukaan asiaa koskevassa "tarjouspyynnössä" mainittiin, että kyseessä ovat pienet ja sisällöltään/työmäärältään vaikeasti arvioitavien hankkeiden tuntihinnat, joissa hankekohtaiset tavoitteet määritellään kussakin hankkeessa erikseen ja toimeksiannot tehdään tapauskohtaisesti. Isoista, sisällöltään selkeistä hankkeista pyydetään tarjoukset kokonaispalkkiosta. Tarjouksia pyydetään useammalta konsultilta. Tehtävä annetaan ensisijaisesti halvimmalle tarjoajalle, jolla on edellytyksiä tehtävän suorittamiseen pyydettyä ajankohtana".

Päätöksen mukaan kaikki saadut tarjoukset hyväksyttiin ja yksittäisistä toimeksiannoista päätettiin tehdä erikseen tilaukset edellä mainituin perustein. Yksi tarjouksen jättäjästä oli alussa mainittu. Oikaisuvaatimusohjeessa todettiin, että kyse oli "kansalliset kynnsarvot alittavista hankinnoista".

Sivistyslautakunta edellytti päätöksessään 2.5.2013 (§103), että Tilakeskus nopealla aikataululla selvittää koulun korjaus- ja uudistamisvaihtoehdot kattavasti. Se edellytti myös jo suunniteltujen korjaustoimenpiteiden uudelleenarviointia ja sitä, että tilat tutkitaan perusteellisesti. Korjauksia tulisi jatkaa vain, mikäli niillä saataisiin aikaan todistettavasti pysyviä ratkaisuja.

Rakennuslautakunnan ympäristöterveyden jaosto päätti 21.5.2013 (§ 8) todeta koulun nykyisen sisäilman tilanteen ja päätti määrätä seuraavat tilat korjattavaksi tai korvattavaksi: C- ja E-siipi, A-siipi, keittiö ja halli. Jaosto edellytti, että C- ja E-siiven tiloille mahdollisimman pian järjestetään korvaavat tilat, kuitenkin viimeistään 20.10.2013 mennessä. Jaosto edellytti, että käytönotettavat tilat ovat terveelliset ja turvalliset sekä kielsi muiden em. tilojen käytön 1.9.2013 jälkeen, siihen saakka kunnes tilat oli korjattu riittävän perusteellisesti ja kestäväällä tavalla.

Sivistyslautakunta teki 23.5.2013 (§106) päätöksen, jonka mukaan ”huomioon ottaen 21.5.2013 kokoontuvalle rakennuslautakunnan ympäristöterveyden jaostolle tehdyn esityksen, Tilakeskuksen laatiman selvityksen ja koulun toiminnan laajuuden”, lautakunta hyväksyi esitetyt korjaustoimenpiteet ja väistötilasuunnitelman.

Sivistyslautakunta päätti 29.5.2013 (§128) hyväksyä väistötilasuunnitelman siten, että korjausten suunnittelu, valvonta ja terveydellisten tekijöiden varmistaminen tulee toteutua sivistyslautakunnan 2.5.2013 edellyttämällä tavalla.

Kaupunginhallitus oikeutti 3.6.2013 Tilakeskuksen kiireellisesti tekemään koulun tilapäistilojen hankintaan sekä koulurakennuksessa tarvittavien korjausten hoitamiseen liittyvät valmistelut, oikeustoimet ja hankinta- ym. sopimukset.

Rakennusyhtiö valittiin ”kevätkesällä” 2013 toimeksiannon suorittajaksi. Tarkka ajankohta ei ilmene asiakirja-aineistosta.

Edita Publishing Oy:ltä saadun tiedon mukaan Tilakeskus julkaisi 16.4.2014 julkisten hankintojen HILMA -rekisterissä hankeilmoituksen koskien koulun korjauksia sisäilmaongelmien poistamiseksi ja korjaussuunnittelupalveluja. Ilmoitus vedettiin pois (keskeytysilmoitus) 30.4.2014.

Tarkastuslautakunta julkaisi 28.4.2014 tarkastuskertomuksen koskien muun muassa kaupungin menettelyä koulun sisäilmaongelmiin liittyvissä hankinnoissa. Tarkastuslautakunta oli saanut menettelyn arviointia varten kaupunginhallituksen selvityksen koulun korjauksista 2000 - 2013. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan rakennusyhtiön tutkimuksissa oli saatu kattava selvitys koulun sisäilmaongelmista. Hankintaprosessissa oli kuitenkin ollut vakavia puutteita. Hankinnassa ei ollut noudatettu hankintalain kilpailuttamista koskevia säännöksiä ja laissa määritellyn kynnyksiarvon ylittävät hankinnat oli jätetty kilpailuttamatta. Konsultoinnista ei ollut tehty yhtään hankintalain tarkoittamaa hankintapäätöstä eikä esitetty perusteluita suorahankinnalle. Konsultointityötä ei ollut myöskään kaupungin puolelta johdettu eikä valvottu asianmukaisesti. Rakennusyhtiö oli käytännössä voinut tehdä työnsä haluamassaan laajuudessa ja merkittävälle osalle töitä on haettu kaupungin hyväksyntä jälkikäteen.

Tilakeskuksen toimialajohtaja teki 26.6.2014 (§285) viranhaltijapäätöksen otsikolla ”Koulun kuntotutkimuksen ja työnohjauksen laskituksen hyväksyminen”. Päätöksen perusteluissa todetaan, että ”rakennusyhtiöltä tilattu koulurakennusta ja hallia koskeva laaja kuntotutkimus korjaustapaehdotuksineen on saatu kevään 2014 kuluessa päätökseen. Tutkimusten teettäminen perustuu kaupungin toimielimissä touko- ja kesäkuussa 2013 tehtyihin päätöksiin. - - - Tutkimustarpeen laajuus on vaihteittain sovittu Tilakeskuksen ja rakennusyhtiön kesken työn edetessä tapahtuneiden löydösten pohjalta. Toimielinten edellyttämää perusteellista selvittämistä ei olisi voitu saavuttaa jättämällä joitakin osia rakennuksista tutkimatta taikka kustannusten kohotessa keskeyttämällä tutkiminen kokonaan. Merkittävässä määrin kustannuksia on kohottanut tutkittavan rakennuskokonaisuuden suuri koko (yli 9 400 m) ja eri aikoina toteutetut erilaiset rakentamisratkaisut piilevine virheineen.”

Syksyllä 2013 Tilakeskus päätti keskeyttää laajemmat korjausrakentamistoimet odottamaan rakennusyhtiöltä tilatun kuntotutkimuksen tuloksia ja kaupungin päätöksiä rakentamisen jatko-toimenpiteistä. Rakennusyhtiö oli laskuttanut tuossa vaiheessa työstään 432 746,67 euroa (alv 0 %). Päätöksen mukaan hankinnan kokonaiskustannukset olivat yhteensä 447 746,67 euroa (alv 0 %) jakaantuen siten, että kuntotutkimustöiden ja niiden raportoinnin toteuttamiseen oli käytetty noin 80 prosenttia ja korjaustöiden yhteydessä tehtyyn valvontaan, suunnitteluun ja

työnohjaukseen noin 20 prosenttia laskutetusta työajasta. Päätöksen liitteenä oli oikaisuvaatimusohje.

Kaupunginhallitus tarkasteli 4.5.2015 päätöksessään suunnitteluhankintoja tilakeskuksessa ja kunnallistekniikassa 2011 - 2013. Päätöksessä viitataan tarkastuslautakunnan selvitykseen asiasta. Tilakeskuksen osalta päätöksessä todetaan, että ”Tilakeskuksessa on vuosina 2011 - 2013 tehty 31 viranhaltijapäätöstä suunnittelupalvelujen hankinnoista. Hankintojen yhteisarvo on vajaa 2,7 milj. euroa. - - - Viranhaltijapäätösten lisäksi tilakeskuksessa on käytössä tilausmenettely, jossa ilman viranhaltijapäätöstä tehdään hankintoja puitesopimusten puitteissa. Tilauskirje on näissä hankinnoissa ainoa dokumentti ja siinä ei ole mitään selvitystä, millä perusteella tilauksessa on päädytty kyseiseen toimijaan. Tilakeskuksesta on jälkikäteen saatu seuraava perustelu toiminnalle: ’Emme ole kirjanneet mihinkään tilauskohtaisia perusteluja, vaan olemme soveltaneet puitesopimuksia joustavasti ja tapauskohtaista harkintaa käyttäen olettaen että tapa on hyvä ja sallittu kynnysarvon alittavissa hankinnoissa.’ Suurin tilausmenettelynä tehty hankinta on ollut rakennusyhtiöltä tilattu koulun kuntotutkimus ja korjaustarveselvitys, jonka kokonaiskustannukset vuosina 2013 - 2014 ovat olleet 447 747 euroa.

Tarkastuslautakunta oli todennut, että kaupungin kunnallistekniikka oli tehnyt viranhaltijapäätökset myös puitesopimuksen mukaisista suunnitteluhankinnoista. Tilakeskus sen sijaan oli tehnyt puitesopimukseen perustuvat hankintansa tilauskirjeillä. Lautakunta totesi, että ”kunnallistekniikan käytäntö on ollut avoimuuden näkökulmasta selvästi parempi ja se myös mahdollistaa ulkopuolisille hankintojen seurannan ja valvonnan. Molemmissa menettelytavoissa on kuitenkin ollut puutteena perusteluiden puuttuminen lähes täysin. Yleensä niissä on vain viitattu puitesopimukseen. Puitesopimuksen mukaisesta edullisemmasta tarjouksesta poikkeaminen on ollut kohtuullisen yleistä ja jälkikäteen on muisteltu, että asiasta on keskusteltu puhelimitse eri puitesopimuksessa tarjouksen jättäneiden kanssa. Mitään dokumentteja näistä keskusteluista ei ole pystytty jälkikäteen esittämään. Edellä kuvattu menettely ei ole säännösten ja hyvän hallintotavan mukaista. Jälkikäteen on mahdotonta arvioida, onko toiminta ollut kaikilta osin kaupungin kokonaisedun mukaista.” Tarkastuslautakunta huomautti myös, että Tilakeskuksen puitesopimuksissa on ollut mahdollisuus uudelleen kilpailuttaa puitesopimuksessa mukana olleita yksittäisistä hankkeista. Kertaakaan tällaista uudelleen kilpailutusta ei ole tehty.

Edellä kerrotuilla perusteilla kaupunginhallitus kehotti kaupungin hankinnoista vastaavia yksiköjä kiinnittämään huomiota puitesopimusta koskevaan hankintaoikeudelliseen sääntelyyn.

Kaupungin antama selvitys

Kaupungin selvityksen mukaan ”Kaupungin tilakeskuksen rakennusyhtiöltä tilaama konsulttityö on käsittänyt kuntotutkimus-, korjaussuunnittelu- ja korjausvalvontatöitä. Kaupungin toimielinten päätöksenteossa (sivistyslautakunta 2.5.2013, 23.5.2013 ja 29.5.2013 § 128 ja kaupunginhallitus 3.6.2013 § 235) tässä tarkoitettua selvittelytarvetta pidettiin erityisen kiireellisenä syistä, joita on korostetusti tuotu esille myös oikeuskanslerinviraston edellä mainitussa päätöksessä”. Lisäksi selvityksen mukaan kaupungin toimielimet edellyttivät riippumatonta ja perusteellista arviointia Tilakeskuksen aiemmin teettämien tutkimusten, suunnitelmien ja toimenpiteiden onnistumisesta koulurakennuksen kunnon parantamiseen tähtäävinä asioina. Tilakeskus pyrki toteuttamaan toimielinpäätöksiä selvitystarpeen kiireellisyyttä korostaen.

Selvityksen mukaan rakennusyhtiö valittiin kevätkesällä 2013 konsulttityön suorittajaksi Tilakeskuksen puitesopimuskumppaneista perustellen valintaa sillä, että kyseisellä toimijalla oli osoittaa resurssit kyseisen laajan ja perusteellisuutta edellyttäneen toimeksiannon toteuttamiseen ilman viivytyksiä ja sillä, että ko. toimijalla ei ollut aiempaa riippuvuussuhdetta kohteessa

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

jo tehtyihin selvityksiin ja toimenpiteisiin. Tältä osin valintaan liittyi siis tilaajan harkintaa sopimuskumppanin riippumattomuudesta ja kykenevyydestä toimeksiannon suorittamiseen.

Puitesopimuskumppanit oli selvityksen mukaan kilpailutettu hankintalain mukaisesti ja päätös heitä koskevista valinnoista oli tehty rakennuttajapäällikön viranhaltijapäätöksellä 3.4.2012 (§ 13). Toisen vaiheen kilpailutus puitesopimuskumppaneiden kesken olisi tilaajan näkemyksen mukaan merkinnyt ristiriitaa päätöksenteossa asetetun kiireellisyyden, tehtävän vaatavuustason edellyttämän suorituskyvyn sekä sopimuskumppanilta edellytetyn riippumattomuuden suhteen. Tältä osin selvityksessä viitataan hankintalain 27 §:n 2 ja 3 kohtiin.

Selvityksessä todetaan myös, että rakennusyhtiön selvitystyöstä tuli alun perin arvioitua huomattavasti laajempi johtuen tutkimusten aikana selvinneistä yllättävistä rakennelöydöksistä ja niiden aiheuttamista laajentuneista korjaussuunnittelutarpeista. Selvitystyön edetessä sitä ei olisi ollut tarkoituksenmukaista enää keskeyttää ja kilpailuttaa hankintaa saadun uuden tiedon pohjalta.

Selvityksessä tuodaan edelleen esiin, että kaupungin tarkastuslautakunnan tarkastuskertomuksessaan hankintamenettelyn puutteellisuuden kohdistama huomio on sinänsä perusteltu ja perustuu siihen, että erillinen hankintapäätös (toimielin- tai viranhaltijapäätös) perusteluineen jäi lopullisesta hankinnasta tekemättä. Viranhaltijapäätös tehtiin vasta yhteenvetopäätöksenä toimeksiannon jo tultua suoritetuksi. Selvityksen liiteaineiston mukaan toimitilajohtaja teki kyseisen päätöksen 26.6.2014 (§ 21).

Selvityksen mukaan kaupunginhallitus on tarkastuslautakunnan suorittaman vuosien 2011 - 2013 suunnitteluhankintoja koskeneen erillistarkastuksen sekä siitä annettujen lausuntojen tiedoksi merkitsemistä koskevassa päätöksessään 4.5.2015 (§167) antanut hankinta yksikölle täsmentävät toimintaohjeet hankintalain mukaisen menettelyn osalta. Selvityksen mukaan Tilakeskus on tältä osin sisäistänyt annetut uudet ohjeet ja määräykset omassa toiminnassaan.

Hankintamenettelyn käynnistyminen

Koulua koskevan sisäilmatutkimuksen/kuntokartoituksen hankintamenettely oli edellä kerrotulla tavalla käynnistynyt siten, että halukkailta toimittajilta pyydettiin edellä kerrotulla tavalla tarjoukset koskien aikaveloituserusteisia sisäilmatutkimuksia. Viranhaltijapäätöksen mukaan kyseessä olivat tuolloin kuitenkin ”pienet ja sisällöltään/työmäärältään vaikeasti arvioitavien hankkeiden tuntihinnat” ja että ”isoista, sisällöltään selkeistä hankkeista pyydetään tarjoukset kokonaispalkkiosta” ja ”tarjouksia pyydetään useammalta konsultilta”. Viranhaltijapäätökseen sisältyi muutoksenhakuohje oikaisuvaatimuksesta, jossa todetaan, että kyse on ”kansalliset kynnysarvot alittavista hankinnoista”.

Tuossa vaiheessa kysymyksessä olisivat siis olleet alle 30 000 euron hankkeet, joita myös päätöksessä kuvaillaan ”pieniksi”. Päätös ei myöskään koskenut erityisesti Launeen koulua, vaan yleisesti kaupungissa toteutettavia sisäilman laatuun liittyviä hankkeita. Selvityksen mukaan erityisesti kantelussa tarkoitettun koulun kohdalla lopullisia kustannuksia kohotti ”rakennuskonaisuuden suuri koko ja rakennuksessa eri aikoina toteutetut erilaiset rakentamisratkaisut”. Nämä kouluun liittyvät seikat olivat kuitenkin tiedossa jo hyväksyttäessä tarjoukset ”pienistä” aikaveloituserusteisista sisäilmatutkimuksista. Tällä perusteella on kyseenalaista, missä määrin 3.4.2012 tehty viranhaltijapäätös ylipäätään koski koulun sisäilmatutkimuksia/kuntokartoitusta ja sitä vastaavan kokoluokan hankkeita ja missä määrin kyseiseen viranhaltijapäätökseen voidaan ylipäätään vedota myöhemmin koulua koskevia päätöksiä arvioitaessa.

Kaupungin selvityksessä on joka tapauksessa tuotu esiin, että edellä mainitussa menettelyssä kysymyksessä on ollut puitesopimusmenettely. Selvityksen mukaan puitesopimuskumppanit oli kilpailutettu hankintalain mukaisesti ja päätös heitä koskevista valinnoista oli tehty edellä mainitulla rakennuttajapäällikön viranhaltijapäätöksellä 3.4.2012. Toisen vaiheen kilpailutus puitesopimuskumppaneiden kesken olisi tilaajan näkemyksen mukaan merkinnyt ristiriitaa erityisesti ”päätöksenteossa asetetun kiireellisyyden suhteen”.

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan kuitenkin yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot erityisesti hintojen osalta. Puitejärjestely mahdollistaa varautumisen tuleviin hankintoihin, jolloin voidaan välttää kiireestä johtuvat suorahankinnat tai neuvottelumenettelyn kyseenalainen käyttäminen. Puitejärjestelyä koskevassa sopimuksessa vahvistetaan tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät.

Puitejärjestelyyn valitaan toimittajat avoimella tai rajoitetulla menettelyllä noudattaen niihin liittyviä määräaikoja ja ilmoittamisvelvoitteita. Puitejärjestelyn käyttäminen on perusteltava hankintapäätöksessä. Jos kaikkia puitejärjestelyn ehtoja ei vähintään kolmen toimittajan kanssa tehdyssä järjestelyssä vahvistettu, hankinnat kilpailutetaan hankinnat puitejärjestelyyn otettujen toimittajien kesken puitejärjestelyn ja tarvittaessa tarjouspyynnön ehtojen mukaisesti. Hankintayksikön on puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen kilpailuttamisessa pyydettävä kirjallinen tarjous niiltä puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta, joilla on edellytykset hankinnan toteuttamiseen. (hankinnat.fi/hankintaprosessi/hankintamenettely/puitejärjestely, Siikavirta, Kristian, Julkisten hankintojen perusteet, Edita 2015, s. 206)

Edellä kerrotun valossa ja asiassa esitetyn asiakirja-aineiston perusteella jää selvityksessä esitetyistä huolimatta epäselväksi, onko asiassa ollut kyse varsinaisesta puitesopimuksesta. Asiakirjaselvitykseen ei esimerkiksi sisälly sopimusta, jossa hankintayksikkö ja toimittaja/toimittajat olisivat vahvistaneet tietyn ajan kuluessa tehtävää sopimusta koskevat hintaehdot ja suunniteltujen hankkeiden suuruusluokat.

Selvityksen mukaan ”puitesopimuskumppanit oli kuitenkin kilpailutettu hankintalain mukaisesti”. Kun viranhaltijapäätöksen mukaan hankkeesta oli pyydetty tarjoukset seitsemältä toimittajalta, viittaa ilmeisesti päätös tältä osin niin sanottuun rajoitettuun menettelyyn. Siinä hankintayksikkö julkaisee HILMA -rekisterissä (www.hankintailmoitukset.fi) hankintailmoituksen, jonka perusteella toimijat lähettävät hankintayksikölle osallistumishakemuksen. Näistä hankintayksikkö valitsee soveltuvien joukosta ne, joille lähetetään tarjouspyyntö. Selvityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin, onko tällaista menettelyä noudatettu. Myöskään HILMA -rekisteristä ei löydy merkintää tällaisesta hankintailmoituksesta. Päätöksestä ei käy myöskään esimerkiksi ilmi, millä perusteella saadut tarjoukset on hyväksytty. Siinä ei ole myöskään määritelty, minkä kokoluokan hankkeesta päätöksessä on kysymys, vaikka siinä todetaan, että tarjouspyynnön perusteella kyseessä ovat ”pienet” hankkeet. Päätös ei tältä osin täytä myöskään hallintolain vaatimuksia perustellusta päätöksestä.

Hankintamenettelyn toinen vaihe

Ensivaiheessa tehty viranhaltijapäätös oli siis sisällöltään yleinen siten ettei se liittynyt erityisesti koulun sisäilmaongelmiin tai koulurakennuksen kuntokartoitukseen. Vaikka päätöksen mukaan ”isoista, sisällöltään selkeistä hankkeista pyydetään tarjoukset kokonaispalkkiosta”, ei selvityksen mukaan tarjouksia koulua koskevan hankkeen kokonaispalkkiosta myöhemmin

pyydetty, vaan koulun sisäilmatutkimus/rakennuksen kuntoarvio tilattiin sittemmin ”suorahankintana” rakennusyhtiöltä. Tästä hankinnasta ei selvityksen mukaan tehty kirjallista päätöstä lainkaan.

Edita Publishing Oy:ltä saadun tiedon mukaan Tilakeskus julkaisi 16.4.2014 julkisten hankintojen HILMA -rekisterissä hankeilmoituksen koskien koulun korjauksia sisäilmaongelmien poistamiseksi ja korjaussuunnittelupalveluja, mutta ilmoitus vedettiin pois (keskeytysilmoitus) 30.4.2014. Keskeytysilmoituksen mukaan hankinta on keskeytetty ”hankesuunnitelman vaatiman lisäajan vuoksi”. Tätä asian käsittelyvaihetta ei tuotu kaupungin antamassa selvityksessä esiin. Epäselväksi jää näin ollen, mistä syystä hankeilmoitus vedettiin pois.

Pois vedetyssä hankeilmoituksessa on arvioitu hankkeen arvoksi 380 000 – 430 000 euroa eli ainakin jo tuossa vaiheessa suuruusluokka oli tiedossa. Suuruusluokan osalta selvityksessä todetaan, että ”rakennusyhtiön selvitystyöstä tuli alun perin arvioitua huomattavasti laajempi johdun tutkimusten aikana selvinneitä yllättävistä rakennelöydöksistä ja niiden aiheuttamista laajentuneista korjaussuunnittelutarpeista”. Epäselväksi jää, missä vaiheessa nämä yllätykset sitten ovat tulleet.

Selvityksen perusteella jää epäselväksi myös, milloin täsmällisesti sekä minkä tahojen välillä ja minkä menettelyn tuloksena hankinnasta oli sovittu. Asiasta jälkikäteen tehdyssä viranhaltijapäätöksessä 26.6.2014 on varsinaisessa päätösosassa todettu ainoastaan, että ”totean rakennusyhtiöltä tilatun koulun kuntotutkimuksen ja korjaustarveselvityksen raportointeineen ja työnohjauksineen tuleen sovitulla tavalla suoritetuksi ja hyväksyn tilakeskuksen toimeksiannon perusteella rakennusyhtiön esittämät kokonaiskustannukset, yhteensä 447 746, 67 euroa (alv 0 %) laskutuskelpoisiksi. Kokonaissumma sisältää rakennusyhtiön 13.5.2014 päivätyn tarjouksen mukaisen loppulaskutuksen 15 000 euroa (alv 0 %)”.

Selvityksessä on vedottu hankinnan kiireellisyyteen työtä tilattaessa ja viitattu suorahankintaa koskeviin hankintalain säännöksiin sekä lisäksi asiassa antamaani päätökseen, jossa pidin kaupungin menettelyä koulun sisäilmaongelmiin puuttumisessa tarpeettoman hitaana (OKV/1588/1/2013). Asiakirjaselvitykseen ei siis kuitenkaan sisälly päätöstä, jossa suorahankintaa olisi millään tavoin perusteltu. Hankintalain mukaan suorahankinta on kuitenkin mahdollinen vain, jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.

Hankintalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan suorahankinta voi tulla kysymykseen, jos kiire johtuu hankintayksikön ulkopuolisista syistä. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen jota ei ole voitu kohtuudella ennakoida. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön aikaisempaa viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suorahankinnan tekemiselle on lisäksi, että hankinnan tekeminen ylipäättään on ehdottoman välttämätöntä. Hallituksen esityksen mukaan säännöksen mukaisen kiireen voidaan arvioida olevan olemassa esimerkiksi äkillisen luonnonilmiön tai onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen korjaamisessa tai ennalta arvaamaton toiminnolle kriittisen laitteen rikkoutumisessa (HE 50/2006).

Pääsääntönä hankintalaissa on kaikkien julkisten hankintojen kilpailuttaminen. Suorahankinta on poikkeus tästä pääsäännöstä. Syy suorahankinnan käyttämiseen on tästä syystä aina todettava ennalta, ja se on perusteltava hankintapäätöksessä tai siihen liittyvässä muussa asiakirjassa hankintalain perusteella. Kun näin ei ole menetelty, on menettely ollut hankintalain vastainen.

Myös hallintolain mukana hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Suullinen päätös voidaan antaa vain poikkeuksellisesti esimerkiksi asian kiireellisyyden vuoksi. Tällaisena tilanteena on oikeuskirjallisuudessa pidetty esimerkiksi kiireellistä hoitotoimenpidettä tai vaarallisen toiminnan keskeyttämistä. (Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy 2013, s. 495.) Tällaisesta tilanteesta ei ole tässä tapauksessa ollut kysymys.

Korostan vielä, että oikeuskanslerin päätöksen perusteella ei voida jättää noudattamatta hankintalaissa ja hallintolaissa asetettuja velvoitteita.

Muutoksenhausta

Molempiin edellä selostettuihin viranhaltijapäätöksiin sisältyy myös muutoksenhakuohjaus. Hankintalain mukaan hankintaa koskevaan päätökseen voi pääsääntöisesti hakea markkina-oikeudelta valittamalla muutosta asianosainen eli se, jota asia koskee. Asianosaisasema määräytyy noudattaen samoja periaatteita kuin hallintoasioissa yleensä. Päätöksiin voivat hakea muutosta ne, joiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin päätös vaikuttaa. Näitä ovat pääsääntöisesti hankintamenettelyssä mukana olleet tarjoajat. Hankintalain esitöissä asianosaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on oikeudellinen intressi saada muutos virheelliseen hankintamenettelyyn. Hakijana voi olla myös toimittaja, jonka hankintayksikkö on lainvastaisesti jätetty tarjousmenettelyn ulkopuolelle. (HE 50/2006)

Tässä tapauksessa tehdyt viranhaltijapäätökset näyttäytyvät muutoksenhaun kannalta ongelmallisina annetuista muutoksenhakuosoituksista huolimatta. Ensimmäisessä vaiheessa tehty tarjoukset hyväksytyt päätös on ongelmallinen siinä mielessä, että tästä päätöksestä ei ilmene, millä perusteella tarjoukset oli pyydetty ja hyväksytyt eikä päätöstä ole muutoinkaan perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Selvityksestä ei myöskään ilmene, että hankeilmoitusta olisi julkaistu, vaikka selvityksen mukaan ”puitesopimuskuoppaanit oli kilpailutettu hankintalain mukaisesti”.

Seuraavassa vaiheessa hankintapäätöstä ei tehty kirjallisena lainkaan. On selvää, että asianosaisten muutoksenhakuoikeus ei ole voinut tällöin toteutua. Tämänkaltainen tilanne on erittäin ongelmallinen myös hallinnon yleisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta sekä kansalaisten tiedonsaantioikeuden kannalta. Tätä puutetta vasta tilatun hankkeen jo päättyttyä tehty hankintapäätös korjaa täysin riittämättömällä tavalla.

Hankintalain soveltaminen hankintoihin ja osin myös muutoksenhakuoikeus on riippuvainen kansallisten ja EU-kynnysarvojen ylittymisestä. Kun hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä tai pyydetty sitä koskevaa kokonaissumman sisältyvää tarjousta eikä myöskään selvityksessä ole tuotu esiin, missä vaiheessa esimerkiksi kansallinen kynnysarvo ylittyi, voidaan kynnysarvoa tai ylipäätään hankkeen suuruusluokkaa arvioida ainoastaan hankkeen loppusumman valossa. Hankkeen loppusumman valossa kyseessä on ollut kokonaiskustannuksiltaan merkittävä hanke, mikä korostaa menettelyn moitittavuutta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaupungin menettelyä koskien koulun sisäilmatutkimusta/kuntokartoitusta on arvioitava sekä hankintalain että hallintolain valossa. Hankintamenettelyssä on noudatettava myös hyvän hallinnon periaatteita. Kun kirjallista hankintapäätöstä ei ole kyseisen hankinnan osalta tehty lainkaan, on Tilakeskuksen menettely koskien rakennusyhtiölle annettua toimeksiantoa ollut sekä hallintolain että hankintalain vastainen. Annan tästä syystä Tilakeskukselle huomautuksen.

Koska asiaa koskevat muut päätökset ovat olleet puutteellisesti perusteltuja, kiinnitän Tilakeskuksen huomiota myös hallintolain vaatimukseen viranomaisen päätöksen perustelemisesta

Kaupunginhallitus on 4.5.2015 antanut hankintayksiköilleen täsmentävät toimintaohjeet hankintalain mukaisen menettelyn noudattamisesta jatkossa. Olen ottanut tämän arvioissani huomioon.

Saatan tämän päätökseni edellä kerrotussa tarkoituksessa kaupungin tietoon. Pyydän Tilakeskusta ilmoittamaan 31.12.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, jotta hallintolain ja hankintamenettelylain mukainen menettely sen toimivaltaan kuuluvissa julkisissa hankinnoissa jatkossa toteutuu.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
