

Selvitys Sipoon kunnan vuokraaman Lival Competence Centerin toimitilojen muutos- ja korjaustöiden hankinnasta / Utredning om upphandlingen av förändrings- och reparationsarbetena gällande Lival Competence Center som hyrs av Sibbo kommun

Kunnanhallitus / Kommunstyrelsen 31.05.2021 § 181

220/00.03.01/2021

Valmistelija / Beredare: hallintopäällikkö / förvaltningschef Jenni Björkstén,
jenni.bjorksten(at)sipoo.fi

Taustaa

Tarkastuslautakunta päätti 2.2.2021 § 16 toimittaa valtuustolle selvityksen havainnoistaan syksyltä 2020 (liite 1). Tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että Sipoon kunnan vuokraaman Lival Competence Centerin toimistotilojen muutos- ja korjaustöitä ei ole kilpailutettu, vaikka hankinta ylittää kansallisen kynnyksen. Tarkastuslautakunnan käsityksen mukaan hankintamenettelyn tarpeellisuutta on selvitetty kunnan toimesta ennen sopimuksen allekirjoittamista. Selvityksestä on käynyt ilmi, että työt olisi pitänyt kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

Valtuusto käsitteli asiaa 15.2.2021 § 6. Kunnanjohtajan esittämä diaesitys Uusi Kuntala -projektista ja kilpailutustarpeesta liitettiin valtuuston pöytäkirjaan. Valtuusto merkitsi tiedoksi selvityksen tarkastuslautakunnan havainnoista syksyltä 2020 ja päätti pyytää kunnanhallitusta selvittämään asiaa.

Kunnanhallitus päätti 8.3.2021 § 72 pyytää asiasta oikeudellisen tulkinnan Suomen Hankintajuristeilta ja Kuntaliitolta sekä talous- ja hallintokeskuksen lausunnon.

Hankintamenettelyn tarpeellisuuden selvitys

Lival Competence Centerin toimitilojen muutos- ja korjaustöitä valmisteltaessa kunnan hankinta-asiantuntija pyysi Kuntaliiton näkemystä ko. töiden kilpailuttamisesta. Kuntaliiton hankinta-asiantuntija on 31.5.2019 todennut mm. seuraavaa:

”Kun hankintayksikkö ostaa valmiin kiinteistön tulee kiinteistöön mahdollisesti tehtävät muutostyöt kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Jos taas kunta vuokraa tilat ja vuokranantaja veloitetaan tekemään merkittäviä muutoksia tiloihin saattaa tilan vuokraaminen olla hankintalain piirissä oleva hankinta. Oikeuskäytännön perusteella tavanomaiset asuin/toimistotiloilta asetettavat vaatimukset eivät kuitenkaan johda siihen, että kyseessä olisi hankintalain alainen hankinta. Vaikka vaatimusten myötä tilojen vuokraaja joutuisi tekemään korjauksia tiloissa.”

Suomen Hankintajuristit Oy:n lausunnot

Suomen Hankintajuristit Oy:ltä on pyydetty lausuntoa ennen asian käsittelyä valtuustossa. 11.2.2021 annettussa lausunnossa todettiin että kyseessä ei ole hankintalain soveltamisalaan kuuluva rakennusurakka (liite 2).

Lausunnossa on seuraava yhteenveto:

”Sipoon kunta ja Vuokranantaja ovat solmineet Vuokrasopimuksen Korjaussopimuksen, jotka ovat muodostaneet kokonaisuuden siten, että Vuokrasopimus on muodostanut pääsopimuksen, jonka ehtojen mukaisista muutoksista on sovittu Korjaussopimuksella.

Asiassa on kyse siitä, ovatko Sipoon kunnan ja Vuokranantajan solmimat sopimukset muodostaneet hankintalain soveltamisalaan kuuluvan rakennusurakkasopimuksen, vai onko niissä ollut kyse hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä vuokrasopimuksesta.

Hankintalain ja sen esitöiden perusteella vuokrasopimus, johon sisältyy vuokrattavan kohteen rakentaminen tai mittava peruskorjaus, voi olla hankintalain tarkoittama rakennusurakkasopimus tilanteissa, joissa hankintayksikkö käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa suunnitteluun ja rakennusurakka toteuttaa hankintayksikön asettamia vaatimuksia. Lisäksi huomioitavia tekijöitä on, rakennetaanko kohde hankintayksikön hallinnoimalle maalle, hankinta- tai vuokrasopimuksen pituus sekä muut ehdot. Kokonaisuutena laista ilmenevät seikat voidaan tiivistää kysymykseksi, tuottaako sopimuskokonaisuus hankintayksikölle uuden rakennuksen rakennuttamiseen rinnastettavissa olevan lopputuloksen.

Esillä olleiden seikkojen perusteella kyseessä ei ole hankintalain soveltamisalaan kuuluva rakennusurakka. Vuokrasopimuksen pituus 5+10 vuotta ei puolla vuokrasopimuksen lukemista rakennusurakkasopimukseksi. Kaikista rakennusta koskevista korjauksista ratkaisevaa päätösvaltaa on käyttänyt Vuokranantaja, eikä päätösvalan käyttäminen ole ollut vain teoreettista, sillä Vuokranantaja ei ole hyväksynyt kaikkia Sipoon kunnan ehdottamia muutoksia.

Sipoon kunta on pyrkinyt vuokraamaan tavanomaiset toimitilat olemassa olevasta rakennuksesta sen sijaan, että olisi pyrkinyt hankkimaan rakennusurakan, jolla saisi rakennettua tarpeitaan vastaavat toimitilat valitsemaansa sijaintiin. Kyseessä ei ole ollut rakennusurakkasopimus, vaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä olemassa olevien rakennuksien vuokrasopimus.”

Suomen Hankintajuristit Oy:lle varattiin mahdollisuus täydentää lausuntoaan valtuustokäsittelyn jälkeen, jolloin myös aiemmin toimitettua aineistoa oli täydennetty.

Täydennetyssä lausunnossaan 16.4.2021 Suomen Hankintajuristit Oy totesi, että lausuntopyynnön yhteydessä toimitettu taustamateriaali ei muuta arviota hankintalain soveltumattomuudesta kyseessä olevaan hankintakokonaisuuteen (liite 3).

Kuntaliiton lausunto

Kuntaliitto yhtyy 29.4.2021 toimittamassaan lausunnossa Suomen Hankintajuristit Oy:n lausunnossa esiin nostettuihin seikkoihin (liite 4). Kuntaliiton lausunnossa ei ole otettu kantaa korjaustöiden sisältöön.

Kuntaliiton lausunnossa todetaan lopuksi, että ”Vuokrasopimuksen, siihen tehtävien muutosten ja rakennusurakan välisen rajanvedon tulkinta ei ole aina kovin yksinkertainen. Ei voi varmuudella sulkea pois, että kyseessä olisi rakennusurakkaa koskeva hankinta, mutta asia on oikeudellisesti tulkinnanvarainen ja viime kädessä asian ratkaisisi tuomioistuin.”

Talous- ja hallintokeskuksen lausunto

Kunnanhallitus on pyytänyt talous- ja hallintokeskuksen lausuntoa organisaation sisäisestä tiedonkulusta.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja totesi tarkastuslautakunnan selvitystä taustoittaessaan, että tilintarkastajan tarkastuksen väliraporttiluonnos on lähetetty tiedoksi tilintarkastajalta etukäteen talousjohtajalle 1.12.2020. Lopullinen väliraportti on liitetty tarkastuslautakunnan kokouksen 8.12.2020 pöytäkirjan yhteyteen.

Kunnanjohtajalta ja tekniseltä johtajalta asiaa kysyttäessä tarkastuslautakunnan kokouksessa 12.1.2021 kumpikaan ei ollut tietoinen tehdystä tarkastuksesta taikka toimitetusta raportista ja siinä tehdyistä havainnoista.

Salaiseksi luokiteltu asiakirja Väliraportti tilikauden 2020 tarkastuksesta on toimitettu tiedoksi ainoastaan talousjohtajalle. Talousjohtaja ei ollut huomionnut, että hänen odotettiin jakavan asiakirjaa eteenpäin organisaatiossa. Talous- ja hallintokeskus ehdottaa, että vastaavien asiakirjojen jakelusta voitaisiin sopia niin, että ne lähetetään useammalle henkilölle, mikäli on tarkoitus saattaa ne useiden henkilöiden tietoon.

Talous- ja hallintokeskus toteaa, että sisäiseen tiedonkulkuun on myös syytä kiinnittää erityistä huomiota. Vastaavien tietojen vastaanottajan tulee huolehtia siitä, että ne saatetaan tarvittaville tahoille tiedoksi, toki huomioiden tietojen salassa pidettävän luonteen.

Talous- ja hallintokeskuksessa on nyt kiinnitetty paremmin huomiota myös siihen, miten toimitaan johtajien mahdollisten pidempien poissaolojen aikana. Tarvittaessa esimerkiksi johdon assistentille voidaan tilapäisesti antaa lukuoikeus poissa olevan henkilön sähköpostiin, jotta asiat eivät jää tämän takia huomioimatta.

Yhteenveto

Kunnanhallitus toteaa, että Suomen Hankintajuristit Oy:n ja Kuntaliiton lausunnot muutos- ja korjaustöiden hankintalainmukaisuudesta vastaavat asiassa aiemmin saatuja lausuntoja. Suomen Hankintajuristit Oy katsoo, että kyseinen hankintakokonaisuus jää hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuntaliitto katsoo, että asia on oikeudellisesti tulkinnanvarainen eikä täysin poissulje, etteikö kyseessä voisi olisi rakennusurakkaa koskeva hankinta. Myös Kuntaliiton ensimmäinen kannanotto 31.5.2019 on tulkinnanvarainen, eikä siinä todeta, että työt olisi pitänyt kilpailuttaa hankintalain mukaisesti.

Kunnanhallitus toteaa, että sisäiseen tiedonkulkuun on hyvä jatkossakin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Esittelijä / Föredragande Kunnanhallituksen puheenjohtaja / Kommunstyrelsens ordförande

Ehdotus / Förslag Kunnanhallitus toimittaa selvityksen valtuustolle ja esittää, että valtuusto merkitsee sen tiedoksi.

Kommunstyrelsen delger utredningen fullmäktige och föreslår att fullmäktige antecknar den för kännedom.

Käsittely / Behandling

Hallintolain 28.1 § 7 kohtaan viitaten kunnanjohtaja Mikael Grannas ja talousjohtaja Pekka Kivilevo ilmoittivat olevansa esteellisiä eivätkä osallistuneet asian käsittelyyn.

Marketta Mattila ehdotti asian palauttamista valmisteluun ja asian laajempaa selvittämistä.

Ehdotusta ei kannatettu, joten se raukesi.

Med hänvisning till 28.1 § 7 mom. i förvaltningslagen anmälde kommundirektör Mikael Grannas och ekonomidirektör Pekka Kivilevo jäv och deltog inte i behandlingen av ärendet.

Marketta Mattila föreslog att ärendet återremitteras och att en med omfattande utredning görs.

Förslaget understöddes inte, varvid det förföll.

Päätös / Beslut

Kunnanhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen.

Marketta Mattila jätti eriävän mielipiteen.

Kommunstyrelsen godkände föredragandens förslag.

Marketta Mattila anmälde avvikande mening.