

Katariina Huikko, Olli Jylhä

Sipoon kunnanhallitukselle

Lausunto Sipoon kunnan toimistotilojen vuokra- ja korjaussopimuksesta

Asian tausta

Sipoon kunnanhallitus on 8.3.2021 § 72 päättänyt pyytää Kuntaliitolta oikeudellista lausuntoa koskien tarkastuslautakunnan havaintoja Sipoon kunnan hallinnolle 15.3.2019 vuokraamien toimistotilojen korjaus- ja muutostöiden hankintalain mukaisuudesta. Tarkastuslautakunta on esittänyt valtuustolle selvityksen, jossa esitetään, että muutos- ja korjaustöiden hankinnassa on toimittu hankintalain vastaisesti. Sipoon kunnanhallitus pyytää Kuntaliiton tulkintaa tarkastuslautakunnan selvityksessä esitetyistä väitteistä.

Kuntaliiton hankinta-asiantuntija on 31.5.2019 vastannut ko. vuokratilojen remontointiin ja kustannusten jakoon koskeviin kysymyksiin.

Tarkastuslautakunnan selvityksen johdosta Suomen Hankintajuristit on 11.2.2021 kunnanjohtajan pyynnöstä antanut lausunnon koskien Sipoon toimistotilahankintoja.

Lausunnon taustatiedoksi Kuntaliitolle on toimitettu seuraavat asiakirjat:

- Tarkastuslautakunnan selvitys kunnanvaltuustolle 2.2.2021
- Olli Jylhän lausunto 31.5.2019
- Suomen Hankintajuristit Oy:n lausunto Sipoon kunnalle 11.2.2021
- KPMG:n väliraportti tilikauden 2020 tarkastuksesta, hankintojen sisäinen valvonta
- Kunnanhallituksen päätös 26.2.2019 Tilojen vuokraaminen Lival Oy:ltä
- Kunnan ja Lival Oy:n välinen vuokrasopimus 15.3.2019
- Kunnan ja Lival Oy:n välinen vuokrasopimusneuvottelupöytäkirja 15.3.2019
- Valtuuston päätös 3.6.2019 Lisämäärärahan myöntäminen Uusi Kuntala -hankkeeseen



- Sopimus muutostöiden toteuttamisesta vuokraohteessa 18.6.2019

Julkisten hankintojen neuvontayksikön hankinta-asiantuntija Olli Jylhä on vastannut 31.5.2019 osana normaalia palvelutoimintaa esitettyyn kysymykseen. Vastauksessa on hahmoteltu lyhyesti asiaan liittyviä juridisia ja käytännön toimintaan liittyviä reunaehtoja sekä annettu hankintayksikölle suuntaviivoja omaan harkintaansa. Tarkastuslautakunnan selvityksen johdosta asiasta on annettu myös Suomen Hankintajuristit Oy:n lausunto 11.2.2021. Lisäksi Kuntaliitolle on toimitettu Suomen Hankintajuristit Oy:n täydentävä lausunto 16.4.2021.

Kuten näiden vastausten perusteella voidaan nähdä, asia on jossain määrin oikeudellisesti tulkinnanvarainen. Tässä lausunnossa arvioidaan kokonaisuutta esitetyn valossa.

Arviointia

Toimitettujen asiakirjojen perusteella järjestelyssä näyttäisi olevan kyse kolmesta eri toimenpiteestä:

- vuokranantajan ja vuokralaisen välinen vuokrasopimus 15.3.2019
- vuokranantajan ja vuokralaisen välinen sopimus siitä, miten ja keneltä vuokrattaviin tiloihin tehtävät muutostyöt tehdään (korjaussopimus) 18.6.2019
- kunnan ja korjaussopimuksessa mainittujen saneeraustoimenpiteiden osto kolmannelta, korjaussopimuksessa mainitulta taholta

Näistä ensimmäisenä ja viimeisenä mainitut toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, joita voidaan arvioida hankintalain näkökulmasta.

Vuokrasopimus ja korjaussopimus

Vuokrasopimusta voidaan lähestyä, kuten Hankintajuristien lausunnossa kohdassa 3 on esitetty:

"Hankintalain 9 § 1 momentin 1 kohdan kohdassa on rajoitettu hankintalain soveltamisalaa siten, että hankintalakia ei sovelleta

maan, olemassa olevien rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaan tai vuokraukseen millä tahansa rahoitusmuodolla taikka näihin liittyvien oikeuksien hankintaan

Lainkohdan perusteella on selvää, että Vuokrasopimus ei sellaisenaan kuulu hankintalain soveltamisalaan. --"

Tämän jälkeen voidaan kysyä, mikä merkitys korjaussopimukseksi nimetyllä asiakirjalla on ja onko sillä kiinteä yhteys vuokrasopimukseen ja jos on, muuttaako se jotenkin järjestelyn luonnetta. Vaikka kyseessä on kaksi erillistä sopimusta, voi niillä olla keskinäinen vaikutussuhde. Asiassa ei myöskään voida täysin poissulkea sitä mahdollisuutta, että vuokrasopimuksen ja korjaussopimuksen voitaisiin katsoa muodostavan sellaisen kokonaisuuden, jossa edellä mainittuja sopimuksia tulisi tarkastella toisiinsa linkittyneinä.

Oikeuskirjallisuudessa (Pekkala-Pohjonen-Huikko-Ukkola: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot 2019 s. 116) on todettu olemassa olevien tilojen hankkimisesta ja toisaalta rakennusurakasta seuraavaa:

"kun rakennuttamista ja tilojen hankintaa tai vuokraamista tarkastellaan erillisinä toimenpiteinä: vaikka itse olemassa olevan rakennuksen hankinta jääkin hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, voi yksityisen rakennusfirman tekemästä hankinnasta muodostua itse asiassa tilojen lopullisena käyttäjänä ja hankkijana olevan hankintayksikön hankinta, joka tulisi kilpailuttaa. Tällöin yksityinen rakennuttaja toimisi lähinnä hankintayksikön agenttina."

Järjestely kuitenkin eroaa hieman edellä esitetystä siinä, että asiassa toimitetun selvityksen mukaan korjaustöistä on sovittu vain vuokranantajan ja kunnan välisellä erillisellä sopimuksella. Korjaussopimuksessa on mainittu, että kunta maksaa kustannukset, mutta vuokranantaja tekee suunnitelmat ja on määritellyt toteuttajan¹. Sen sijaan alkuperäisessä vuokrasopimuksessa on ollut hyvin tavanomainen ehto korjaus- ja muutostöistä.²

Näiden kirjausten valossa olennaiseksi muodostuu se, mikä yhteys korjaussopimuksella on alkuperäiseen vuokrasopimukseen ja minkälaiseksi kokonaisuuden luonne lopulta muodostuu.

¹ "Vuokranantaja tekee ko. suunnitelmat, hakee muutosluban ja tekee suunnitelmien mukaiset muutostyöt kaikin osin, jossa kiinteistön omistajan edustajana ja toteuttajana toimii R. Natunen Oy. Kaikki kustannukset maksaa vuokralainen."

² "Vuokrattavat tilat luovutetaan siinä kunnossa, kun ne tällä hetkellä ovat. Vuokralainen saa tehdä rakennuksiin kunnostus- ja muutostöitä, jotka on ennen niiden toteuttamista hyväksyttävä vuokranantajalla."

Hankintajuristien lausunnossa käydään tämän kysymyksen osalta asianmukaisesti läpi hankintalain ja sen esitöiden relevantit osat. Kuten Hankintajuristien lausunnossa on näiden säännösten jälkeen yhteenvedonomaaisesti todettu, tällainen järjestely voi tulla hankintalain soveltamisalan piiriin. Tähän myös Julkisten hankintojen neuvontayksikön hankinta-asiantuntija Olli Jylhä on omassa viestissään viitannut.

Lausunnossa käydään myös hyvin rajankäyntiä tosiasiallisen järjestelyn luonteen osalta:

”Mikäli kuitenkin pelkkä omistusoikeus ratkaisisi, onko kyseessä rakennusurakka, olisi rakennusurakoiden kilpailuttamisvelvollisuus kierrettävissä leasing-tyyppisin järjestelyin, joissa hankintayksikön käyttöön rakennettaisiin hankintayksikön vaatimuksia ja määräyksiä vastaava rakennus hankintayksikön päättämään paikkaan, mutta rakennus ei tulisi Hankintayksikön omistukseen vaan siitä solmittaisiin pitkä vuokrasopimus joko osto-optioin tai ilman. Tällaiseen ratkaisuun rinnastuu myös vanhan rakennuksen mittava, uuden rakennuksen rakentamiseen vertautuva peruskorjaus, joka toteutetaan hankintayksikön tarpeisiin ja hankintayksikön vaatimusten ja määräysten mukaan ja vuokrataan pitkällä vuokrasopimuksella hankintayksikölle.”

Lausunnossa käydään läpi edelleen kotimaista ja EU-tason oikeuskäytäntöä asiaan liittyen. Oikeuskäytännön tarkastelusta kuitenkin puuttuu joitakin ratkaisuja, joita tuomioistuimien omassa harkinnassaan saattaisi huomioida. Näistä yksi on mm. unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-213/13 Impresa Pizzarotti. Tapauksessa arvioitiin sitä, oliko sopimus, joka sisälsi vielä rakentamattomien kiinteistöjen vuokraamista koskevan sitoumuksen, hankintasopimus vai sellainen tilojen vuokrasopimus, joka ei kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Ratkaisussa todettiin ensinnäkin, että suunnitellun sopimuksen luonnehdinnalla vuokrasopimukseksi ei ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Tapauksessa sopimusasiakirjoihin sisältyi vaatimuksia, joissa täsmennettiin suunnitellun kohteen tekniset ja teknologiset ominaisuudet sekä kunkin tilojen käyttäjiksi tulevan asiakasviranomaisen erityiset tarpeet. Näin ollen ratkaisun mukaan hankintayksikkö oli asemassa, jossa se pystyi vaikuttamaan ratkaisevasti kohteen suunnitteluun. Sopimuksen kohteena katsottiin olevan hankintayksikön asettamia vaatimuksia koskevan uraan toteuttaminen.

Kunnan ja kolmannen osapuolen välillä tehty saneeraustoimenpiteiden osto

Edellä on tarkasteltu vuokrasopimuksen ja korjaussopimuksen välistä suhdetta. Tämän osalta on huomioitava, että kyseisessä sopimuskokonaisuudessa ei ole syntynyt sopimussuhdetta kunnan ja saneeraustoimenpiteiden suorittajan kanssa. Kunta on kuitenkin tosiasiallisesti maksanut korjaustoimenpiteet kolmannelle taholle. Tällöin voidaan perustellusti kysyä, tulisiko tätä suhdetta myös arvioida hankintaoikeudellisesti ja mihin sopimukseen nämä suoritteet perustuvat.

Lopuksi

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.

Kuten Julkisten hankintojen neuvontayksikön hankinta-asiantuntija on alkuperäisessä viestissään kysyjälle todennut, olisi selkein järjestely ollut se, että vuokranantaja toteuttaa ko. muutokset ja kunta maksaa tiloista asiaankuuluvaa vuokraa. Tällöinkin tulkittavaksi olisi voinut tulla kysymys siitä, kuinka paljon kunta on tosiasiallisesti vaikuttanut saneerauskohteeseen ja siihen, millaiseksi tilajärjestelyt on suunniteltu.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
lakiasian johtaja

Katariina Huikko
johtava lakimies