



21.02.2020 kontrolliakt nr 12.2-4/7
riigihangete teostamise kontrollimise kohta
Integratsiooni Sihtasutus

| | |
|------------------------------------|--|
| Kontrollimise alus: | Rahandusministeeriumi 23.05.2019 kiri nr 12.2-4/153-1 |
| Hankija nimi: | Integratsiooni Sihtasutus |
| Hankija registrikood: | 90000788 |
| Hankija õiguslik vorm: | Sihtasutus |
| Hankija juhtide nimed: | juhatuse liige Irene Käosaar |
| Kontrollitav ajavahemik: | 01.01.2018 – 31.12.2018 |
| Kontrolli käigus andsid selgitusi: | administratiivdirektor Eda Silberg finantsjuht Marina Mõškova rakenduskeskuse juht Igor Širai koordinaator Veronika Stepanova hankespetsialist Anna Fetisova |

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1.** Kontrollimisele kuulus Integratsiooni Sihtasutuse (edaspidi ka Hankija) riigihangete teostamisel riigihangete seaduses sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2018 – 31.12.2018.
- 1.2.** Integratsiooni Sihtasutus riigi asutatud sihtasutusena peab järgima riigihanke teostamisel (asjade ostmisel, teenuste või ehitustööde tellimisel, samuti ideekavandite saamisel ja kontsessiooni-lepingute sõlmimisel) riigihangete seaduses (edaspidi ka RHS) sätestatud nõudeid, olles avaliku sektori hankijaks RHS § 5 lg 2 p 4 järgi.
- 1.3.** 2018. aastal Integratsiooni Sihtasutuses toimunud struktuurimuudatuse käigus viidi enamik töökohti, sh. riigihangete ettevalmistamise ja läbiviimisega tegelev rakenduskeskus, Tallinnast Narva. Rakenduskeskus allub vahetult sihtasutuse juhatuse liikmele ja selle koosseisu kuulub üks hanke-spetsialisti töökoht (vt. struktuur ja kontaktandmed avaldatud Hankija veebilehel). Hanke-spetsialisti töökoht loodi 05.09.2018 toimunud sihtasutuse nõukogu koosoleku otsuse p 2.1 alusel.
- 1.4.** Kontrolliperioodil (ajavahemikul 01.01.2018 – 31.12.2018) pidi Hankija juhinduma riigihangete korraldamisel 01.09.2017 jõustunud RHS-ist [RT I, 01.07.2017, 1].
- 1.5.** Kontrollimise eesmärgiks oli muuhulgas tuvastada: kas Hankija on enne hanke- ja raamlepingute sõlmimist viinud läbi seaduse kohaselt nõutavad riigihanke menetlused (sh. hankemenetlused, lihthankemenetlused, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlused); kas Hankija on riigihanke osadeks jagamisel järginud riigihanke osadeks jaotamise korda (osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse üldjuhul kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda); kas hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; kas hankija on järginud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

- 1.6. Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija alustanud riiklikus riigihangete registris (edaspidi ka eRHR) avaldatud hanketeatega kuusteist riigihanke menetlust: kolm avatud hankemenetlust (RH 194042; 198027; 204045); kaks lihthankemenetlust (RH 197515; 201543); üksteist sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlust (RH 196279; 197300; 197605; 195258; 198462; 199565; 199668; 200227; 201556; 203503; 204058).
- 1.7. 2018. aastal alustatud riigihangetes ei ole Hankija suhtes vaidlustusi riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi ka VAKO) esitatud. Samuti ei ole Hankija hanketegevusega seoses 2018. aastal Rahandusministeeriumile juhtumipõhise järelevalvemenetluse läbiviimiseks märgukirju (järelevalveteateid) esitatud. Hankija suhtes seni ainus juhtumipõhine järelevalvemenetlus viidi läbi 2019. aastal sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihankega "Eesti keele aktiivset kasutamist toetavad spordi- ja kultuuritegevused Ida-Virumaa lastega peredele" (RH 212150) seoses. Pärast järelevalvemenetluse käigus tuvastatud rikkumistele tähelepanu juhtimist tunnistas Hankija riigihanke menetluse omal algatusel kehtetuks (RHS § 126 lg 3, § 73 lg 3 p 6 alt II), millest tulenevalt Rahandusministeerium lõpetas juhtumipõhise järelevalvemenetluse Hankijale ettekirjutust tegemata (vt. RaM 29.10.2019 nr 12.2-1/6151-5). Viimati nimetatud riigihankes oli üks ettevõtja pöördunud vaidlustusega ka VAKO poole, kuid VAKO 07.10.2019 otsusega nr 155-19/212150 jäeti vaidlustus läbi vaatamata, sest vaidlustaja ei kõrvaldanud tähtaegselt vaidlustuses esinevaid puudusi.
- 1.8. Majandustehingute teostamisel, sh. maksumuselt seaduses ette nähtud piirmäärasid ületavate hanke- ja raamlepingute sõlmimisel, RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist on kontrollitud Hankija poolt järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile esitatud raamatupidamisprogrammi väljavõtte, eRHR-is avaldatud andmete ning kontrollvisiidi käigus antud selgituste ja e-posti teel esitatud täiendavate selgituste ja dokumentide alusel. Kontrolliaktis märgitud Hankija soetuste maksumused on esitatud ilma käibemaksuta.
- 1.9. Kohapealne kontrollvisiit Hankija juures toimus 12.11.2019. Kontrolliakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 18.02.2020. Hankija esitas omapoolse seisukoha kontrolliakti projektile 21.02.2020, nõustudes Rahandusministeeriumi tehtud märkuste, järelduste ja soovitusetega.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Hankekord ja hankeplaan

- 2.1.1. RHS § 9 lg 1 kohaselt avaliku sektori hankija peab kehtestama organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.
- 2.1.2. RHS § 9 lg 6 kohaselt on hankekord ja hankeplaan avalikud ning RHS § 9 lg-tes 7-8 on sätestatud, et hankija avaldab nii hankekorra kui ka iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist.
- 2.1.3. RHS § 9 lg 4 kohaselt tuleb hankekorrast sätestada järgmine teave: 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev; 2) riigihanke eest vastutava isiku määramine, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine; 3) alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord; 4) vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste, sealhulgas maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord, välja arvatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas; 5) vajaduse korral kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavate teenuste, sealhulgas maksumusega alla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste piirmäära, tellimise kord; 6) meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.
- 2.1.4. Hankija poolt 2018. aastal planeeritud ja läbiviidud asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 80 000 eurot (ainuüksi algses hankeplaanis kajastatud asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus oli üle 1 346 000 euro). Seega pidi Hankija 2018. aastal järgima RHS §-s 9 hankekorrale ja -plaanile sätestatud nõudeid.

- 2.1.5. 23.05.2019 kirjas nr 12.2-4/153-1, millega alustati järelevalvemenetlust, palus Rahandusministeerium esitada Hankijal ajavahemikul 01.01.2018–31.12.2018 Hankija organisatsioonis kehtinud hankekord ja 2018. aasta hankeplaani (ajakohastes redaktsioonides).
- 2.1.6. Hankija hankekord sisaldab juhatuse liikme 30.12.2016 käskkirjaga nr 1.1-3/58 kinnitatud Integratsiooni Sihtasutuse protseduuride käsiraamatu 8. peatükis (muudetud 07.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-3/11). Hankija esitas järelevalvemenetluses kontrollimiseks juhatuse liikme 07.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-3/11 kinnitatud "Hankekorra" uues redaktsioonis (edaspidi: Hankekord).
- 2.1.7. Kontrollvisiidi toimumise päeva seisuga (12.11.2019) seisuga ei olnud Hankija veebilehel Hankekorda avaldatud. Küll aga oli veebilehel avaldatud Hankija 2019. aasta [konkursiplaan](#), milles sisaldus ka hankeplaani. Hankija selgituste kohaselt olid ka 2018. aasta hankeplaani ning Hankekord juurdepääsupiiranguteta kõigile ja igapäevale kättesaadavalt Hankija veebilehel avaldatud, kuid veebilehe uuendamise tõttu ei olnud Hankekord kontrollvisiidi ajal veebilehel (ajutiselt) kättesaadav. Pärast kontrollvisiidi käigus avaldamise kohustusele Hankija tähelepanu juhtimist on [Hankekord](#) veebilehel avaldatud.
- 2.1.8. Hankekorraga seoses tegi kontrollija kontrollvisiidi käigus Hankijale järgmised tähelepanekud ja ettepanekud:
- 2.1.8.1. Hankekorras ei ole sätestatud iga-aastase hankeplaani kinnitamise tähtpäeva (RHS § 9 lg 4 p 1). Hankekorra p-s 8.2.11 on sätestatud, et rakenduskeskuse juht edastab kooskõlastatud hankeplaani juhatajale kinnitamiseks hiljemalt 15 tööpäeva jooksul pärast järgmise aasta tegevuskava kinnitamist nõukogu poolt, kuid Hankekorrast ei selgu (tähtpäev), millal peab juhataja hankeplaani kinnitama. Hankija selgitas, et hankeplaani kinnitamise kuupäeva sätestamine Hankekorras ei ole võimalik, sest on keeruline ette planeerida, millal nõukogu tegevuskava kinnitab. Kontrollija osutas kontrollvisiidil sellele, et hankeplaani kinnitamise tähtpäev ei pea tingimata olema määratud kuupäevaliselt. RHS § 9 lg 4 p 1 kohaselt peab hankija sätestama hankekorras riigihanke planeerimise, sh. iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva. Tähtpäeva legaalseaduse määratluse kohaselt RHS-is (ega TsÜS-is) ei ole, kuid TsÜS § 136 lg-st 1 saab järeldada, et tähtpäevaks loetakse mingit kindlaks määratud ajahetke, millele on antud õiguslik tähendus (vt. V. Kõve. TsÜS § 134 komm 3.1.1 – P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi (koost). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2010). Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisel (TsÜS § 135 lg 2), s.t ümberpööratult, et tähtpäev saabub tähtaja lõppemisel. Kui tähtpäeva saabumine on määratud päevades arvutatava ajavahemikuga, saabub tähtpäev ajavahemiku viimasel päeval (TsÜS § 136 lg 6). Teisisõnu, tähtpäev on võimalik määrata kindlaks ka tähtaja, sh. päevades arvutatava ajavahemiku, kaudu: nt. juhataja kinnitab hankeplaani 15 tööpäeva jooksul, rakenduskeskuse juhilt kooskõlastatud hankeplaani saamise päevast arvates. Samuti võib hankija hankekorrast sätestada, et hankeplaani peab olema kinnitatud nt. kalendriaasta esimese kvartali lõpuks. RHS § 9 lg 4 p 1 rakendamise seisukohast on oluline, et hankekorrast selguks, millal, milliseks ajahetkeks (tähtpäevaks), peab hankeplaani olema kinnitatud. Nimetatud põhjustel soovib Rahandusministeerium täiendada Hankekorda, sätestades Hankekorrast iga-aastase hankeplaani kinnitamise tähtpäeva.
- 2.1.8.2. Hankekorras ei ole ehitustööde tellimist käsitletud – puudub RHS § 9 lg 4 p 3 kohaselt nõutud alla lihthanke piirmäärade jäävate ehitustööde tellimise kord. Hankija selgitas, et Hankekorrast ei ole RHS § 9 lg 4 p-s 3 nimetatud ehitustööde tellimist käsitletud põhjusel, et Integratsiooni Sihtasutusel ei ole senises hankepraktikas ehitustööde tellimise vajadust tekkinud. Rahandusministeerium ei saa sellise käsitlusega nõustuda. RHS § 9 lg 4 p 3 ei sisalda lausendit "vajaduse korral" ega tee hankijale vajaduspõhisusest lähtuvaid mõõndusi, kohustades hankijat nägema hankekorrast ette koos asjade ja teenuste tellimise korraga alati ka alla lihthanke piirmäärade jäävate ehitustööde tellimise korra (vrd. RHS § 9 lg 4 p-d 4-5). Samuti

ei pruugi olla korrektne väide, et Hankijal ei ole ehitustööde tellimise vajadust tekkinud ning sellist vajadust ei teki ka tulevikus – Rahandusministeeriumile kontrollimiseks esitatud raamatupidamisdokumentidest nähtub, et Hankija on tasunud Rävalla St5 OÜ-le 4 708,02 eurot Hankija kasutuses olevates bürooruumides tehtud remonttööde eest (vt. konto nr 55110600 "Ruumide remont, restaureerimine, lammutamine"). Seetõttu soovib Rahandusministeerium täiendada Hankekorda, sätestades Hankekorras ka alla lihthanke piirmäära jäävate ehitustööde tellimise kord. Alla lihthanke piirmäära jäävate ehitustööde tellimise korra sätestamine Hankekorras ei kohusta Hankijat vastava vajaduse puudumisel ehitustöid tellima, kuid tagab Hankekorra kooskõla RHS § 9 lg 4 p-ga 3.

- 2.1.8.3. Hankekorras sotsiaal- ja eriteenuste, sh. maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära jäävate sotsiaal- ja eriteenuste tellimiseks sätestatud regulatsioon ei ole piisavalt detailne ning sellest ei selgu konkreetset menetlusreeglid sedalaadi teenuste tellimisele. RHS § 9 lg 4 p 4 järgi peab hankekorras olema vajaduse korral sätestatud sotsiaal- ja eriteenuste, sh. maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord. Tellimise kord tähendab siinkohal seda, et hankekorrast peaks selguma, kuidas hankija oma sisemises korralduses sotsiaal- ja eriteenuste riigihankeid, iseäranis allapoole riigihanke piirmäärasid jäävaid sotsiaal- ja eriteenuste riigihankeid, läbi viib. Teisisõnu, peaks hankija nägema oma hankekorras ette asjaomased menetlusreeglid. Vastavate menetlusreeglite kujundamisel on hankijale jäetud ulatuslik diskretsioon. Sotsiaal- ja eriteenuste menetlusreeglite sätestamine hankekorras on oluline, sest nimetatud teenustele ei ole ette nähtud lihthanke piirmäära. RHS reguleerib sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlust alates suhteliselt kõrgest hankelepingu eeldatavast maksumusest alates – 300 000 eurot sotsiaalteenuste ja 60 000 eriteenuste puhul (RHS § 14 lg 2 p-d 3 ja 1, vt. K. Härginen. RHS § 9 komm. 59 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Arvestades, et olulise osa Hankija sõlmitud hankelepingutest moodustavad sotsiaalteenuste hankelepingud (nt. täiskasvanute koolitusteenuse tellimise hankelepingud), esineb Hankijal vajadus RHS § 9 lg 4 p 4 rakendamiseks. Rahandusministeeriumi arvates ei ole Hankekorras sisalduv sotsiaal- ja eriteenuste tellimise regulatsioon RHS § 9 lg 4 p 4 täitmiseks piisav. Hankekorra p-s 8.11.1 on sätestatud, et: "Üle sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmääras jäävate riigihangete korraldamisel lähtutakse RHS §-st 126 ja 127 ning Sihtasutuse hankekorra asjakohastest punktidest." Nimetatu ei ole täpne ja on vastuolus RHS § 15 lg-ga 3, mille kohaselt peab avaliku sektori hankija kohaldama sotsiaal- ja eriteenuste hankelepingu sõlmimisel RHS 3. ptk 2. jaos (s.o §-des 126-127) sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on vähemalt võrdne RHS § 14 lg 2 p-des 1 või 3 sätestatud piirmääraga ("võrdne sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmääraga või ületab seda"). Korra p-s 8.11.2 on Hankija piirdunud napsõnalise tõdemusega, et: "Alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäärasid jäävate riigihangete korraldamisel kohaldatakse RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid selliselt, et riigihanke korraldamisel kaasneks hankijale võimalikult väike halduskoormus, sh aja-, raha- ja tööjõukulu." Tsiteeritud punkt ei sisalda konkreetseid menetlusreegleid, millest selguks, kuidas hangib Hankija alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära jäävaid sotsiaal- ja eriteenuseid (vrd. Hankekord p 8.10). Pelk viide RHS §-le 3 ei ole piisav. Enamgi veel, hankija rahaliste vahendite säästlikku ja otstarbekat kasutust (RHS § 3 p 5) ei saa eelistada teistele riigihanke üldpõhimõtetele (RHS § 3 p-d 1-4), sh. läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttele. RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid tuleb kohaldada vastastikusel mõjul, üht või teist põhimõtet esiplaanile seadmata (vt. TlnRKo 29.09.2014, nr 3-14-51156, p 16). Kontrollvisiidi käigus selgitas Hankija, et hankepraktikas järgitakse ka sotsiaal- ja eriteenuste tellimisel maksumusega alla riigihanke piirmäära Hankekorra p-des 8.5, 8.9 ja 8.10 tavateenuste tellimise kohta sätestatud. Rahandusministeerium soovib Hankijal viia Hankekord tegeliku hankepraktikaga kooskõlla, täiendades vastavalt Hankekorra p-i 8.11.

2.1.8.4. Hankekorra p-de 8.5 ja 8.9.1 kohaselt, kui ostetava toote või teenuse hind jääb alla 5 000 euro käibemaksuta, võib Hankija rakendada otseostu, ilma (võrreldavate) hinnapakumuste küsimiseta (vt. Hankekord p-d 8.9.1-8.9.6). Kontrollija palus Hankijal kontrollvisiidi käigus selgitada, millistest kaalutlustest on Hankija otseostu piirmäära kehtestamisel lähtunud. Hankija selgituse kohaselt lähtuti perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (STS2014_2020) § 26 lg-st 6, mis sätestab, et kui toetuse saaja või partner ei pea järgima RHS-i ja teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta võrdne 5 000 euroga või sellest suurem, peab ta järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. Samuti sätestab STS2014_2020) § 28 lg 3, et kui toetuse saaja tellib sotsiaal- ja eriteenuseid RHS § 126 lg 1 tähenduses või korraldab riigihanke, mille eeldatav maksumus jääb alla riigihanke piirmäära, kontrollitakse riigihanke kooskõla RHS §-s 3 nimetatud põhimõtetega ning kõnealusele riigihankele kohalduvate RHS-i sätetega üksnes siis, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne 5000 euroga või sellest suurem. Hankija on kooskõlastanud Hankekorra p-s 8.9.1 nimetatud otseostu piirmäära enne selle kehtestamist Integratsiooni Sihtasutuse nõukoguga.

Rahandusministeerium peab siinkohal vajalikuks selgitada, et Integratsiooni Sihtasutus on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 4 tähenduses ning peab järgima asja ostmisel, teenuse (sh. sotsiaal- või eriteenuste) tellimisel, ideekavandi saamisel, ehitustöö tellimisel või kontsessioonilepingu sõlmimisel RHS-is sätestatud korda, olenemata sellest, millised kohustused tulenevad talle kui toetuse saajale Euroopa Liidu vahenditest rahastatavate struktuuritoetuse taotlemist, kasutamist ja kontrolli reguleerivatest õigusaktidest. Kuigi RHS ei sätesta konkreetset menetlust ja korraldust alla lihthanke piirmäära (sotsiaal- ja eriteenuste tellimisel alla riigihanke piirmäära) jäävate riigihangete korraldamiseks ning hankijale on siin jäetud ulatuslik kujundusvabadus (RHS § 9 lg 4 p-d 3-4), peab hankija ka vastavast piirmäärast allapoole jäävate riigihangete korral järgima kõiki RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid (vt. ka K. Härginen. RHS § 9 komm. 48 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Hankijal tuleb allapoole lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamise reeglite kujundamisel lähtuda aruka ja mõistliku hoolsa hankija vaatevinklist. Ei ole piisav, kui hankija piirdub hankekorras üldsõnalise tõdemusega, et allapoole lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamisel järgitakse RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid. Hankekorrast peab selguma protseduuriline korraldus ehk menetlusnormid, mis avavad seda, kuidas saavutatakse riigihankeõiguse alusprintsipiide, sh. pakkujate võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete järgimine igapäevases hankepraktikas (vt. Rahandusministeerium. Hankekordade analüüs. Näited heast ja halvast hankepraktikast. Aprill 2014, lk-d 12 ja 16 – avaldatud Rahandusministeeriumi veebilehel).

Õiguskantsler on leidnud, et otselepinguid võib pidada lubatuks üksnes siis, kus riigihanke maksumus, hankeese või turu eripära seda võimaldavad (s.t riigihanke esinevad sarnased asjaolud, mille korral on lubatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) või kui on tegemist erandit põhjustavate asjaoludega RHS §-de 11-12 järgi (vt. ÕK 21.02.2019 kiri nr 6-4/181500/1900947). Samuti on Õiguskantsler väljendanud seisukohta, et hankekorra regulatsioon, mis lubab alla lihthanke piirmäära jääva maksumuse korral osta asju, tellida teenuseid ning ehitustöid ühe konkreetse pakkumusega ega võimalda esitada teisi võrdväärseid pakkumusi, riivab konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtet. Pakkumuste parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte saab välja selgitada erinevate pakkumuste võrdlemisel ning konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine eeldab, et riigihanke osalemise võimalus antakse kõigile, kes suudavad pakkuda hankijale sobivaid lahendusi. Kuigi alla lihthanke piirmäära jäävaid riigihankeid, mille kohta ei kehti hankemenetluse ja lihthanke kord, ei pea korraldama sama rangelt kui neid hankeid, mis on vähemalt võrdsed riigihanke piirmääradega, peab ka väiksemate ostude puhul olema tagatud, et võimalusel on pakkumusi küsitud või võrreldud (lähima

asukoha järgi, veebilehtedel avalikustatud hinnavõrdluse kaudu jne). Seega on ühele isikule pakkumuse esitamise ettepaneku tegemine põhjendatud vaid erandlikes olukordades (vt. ÕK 21.11.2018 märgukiri nr 6-4/181500/1805081). Nõustudes Õiguskantsleri põhiseisukohtadega, märgime, et riigihanke (menetluse) formaliseeritusse aste on korrelatiivses seoses hankelepingu eeldatava maksumusega: mida suurem on hankelepingu maksumus, seda detailsemad peaksid olema menetlusreeglid, ning vastupidi, mida väiksem on hankelepingu maksumus, seda paindlikumad võivad reeglid olla (vt. ka RKHko 09.08.2016, nr 3-3-1-51-16, p 15; RKHko 20.11.2019, nr 3-17-2718, p 23).

Seetõttu peaks hankijal olema lubatud sätestada hanke-korras alla lihthanke piirmäära jäävate soetuste tegemiseks maksumusepõhiselt diferentseeritud reeglid ning näha ette nn väike- või kääbushangete piirmäär, millest allapoole jäävate hangete puhul võib hankija, vastupidist tingivate eriliste asjaolude puudumisel, pöörduda võistlevat menetlust läbi viimata otse konkreetse pakkuja poole. Küsimus taandub seega sellele, milline oleks võistumenetluseta otseostude tegemiseks aktsepteeritav rahaline piirmäär. RHS sellele otsesõnu vastust ei anna ja nagu väljendatud kohtupraktikas, peab riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid kohaldama iga riigihanke puhul. Küll aga kaasneb igasugu võistumenetluse korraldamisega kulu nii hankijale kui ka pakkujale, mille mõistlikkust tuleb hinnata RHS § 3 p 5 raames. Teisisõnu tuleb riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid kohaldada nii, et võistumenetluse enda kulu oleks proportsioonis soetatava asja, teenuse või ehitustöö maksumusega. Vastasel korral oleks raske rääkida hankija rahaliste vahendite säästlikust ning otstarbekast kasutamisest. Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete raames tähendab see seda, et iseäranis madala maksumusega hankelepingute puhul võib võrdse kohtlemise põhimõtte rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise ees taanduda, kuna pole mõistlik korraldada konkurssi, mis maksab rohkem kui soetatav asi, teenus või ehitustöö. Seega peaks hankekorras sätestatud niinimetatud otseostu piirmäär olema seotud kuluga, mis kaasneks hankijale ja pakkujatele, kui hankija korraldaks võistumenetluse. Riigihanke võistumenetluse korraldamise kulu on iga hankija puhul pigem individuaalne ja Rahandusministeeriumil puuduvad empiirilised andmed allapoole lihthanke piirmäära jäävate riigihangete administreerimiskulude kohta (arvestades hankijate kujundusvabadust lihthanke piirmäärast väiksema maksumusega riigihanke menetluse reeglite sätestamisel, ei oleks keskmise kulu väljaarvutamine ka tõenäoliselt teostatav), mistõttu ei saa Rahandusministeerium kõikide hankijate jaoks ühte ja universaalset rahalist numbrit väljendada. Ent märgime siinkohal, et RHS-i rakendamise mõjude analüüsiks koostatud uuringu tulemuste kohaselt on elektroonilise lihthanke läbiviimise hinnanguliseks kuluks hankija puhul arvestatud 357 eurot ning ühe pakkuja keskmiseks ressursikuluks 445 eurot (vt. Uue riigihangete seaduse rakendamise majanduslikud mõjud hankijatele ja pakkujatele. Uuringu lõppraport. Civitta. 2015 – avaldatud Rahandusministeeriumi veebilehel).

Eelnevast tulenevalt kordame, et otseostu piirmäära ettenägemine hankekorras eeldab hankija kuluanalüütilist otsustust, mistõttu hankija ei tohiks otseostu piirmäära siduda automaatselt STS2014_2020 § 26 lg-s 6 ja § 28 lg-s 3 sätestatuga. Riigikogu menetluses on perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse ja välissuhtlemiseaduse muutmise seaduse eelnõu (129 SE, XIV Riigikogu), millega on kavas STS 2014_2020 § 26 lg-s 6 ja § 28 lg-s 3 sätestatud määrasid oluliselt tõsta (seniselt 5 000 eurolt 20 000 eurole). Struktuuritoetuste kasutamise kontrollimisele ja RHS-i järgi hankijaks mitteolevatele isikutele struktuuritoetuste kasutamisel ettenähtud määrade tõstmise aga kindlasti ei tähenda, et avaliku sektori hankija puhul on aktsepteeritavad otseostud kõikides riigihangetes maksumusega alla 20 000 euro (vt. ÕK 21.11.2018 märgukiri nr 6-4/181500/1805081). Rahandusministeerium soovib Hankijal kaaluda Hankekorra p-des 8.5 ja 8.9.1 sätestatud otseostu piirmäära (5 000 eurot) põhjendatust, võrreldes ja suhestades seda Hankekorra p-s 8.10 reguleeritud menetluse (võrreldavate pakkumuste) läbiviimise kuluga.

2.2. Avatud hankemenetluses pakkumuste avamine hanketeates märgitust erineval ajal

- 2.2.1. Vastavalt RHS § 113 lg 1 esimesele lausele peab hankija avama pakkumused riigihanke alusdokumentides näidatud ajal. RHS § 4 p-s 17 toodud legaaldefiniitsiooni järgi on riigihanke alusdokumendid ennekõike hanketeade, kontsessiooniteade, ideekonkursi kutse, pakkumuse esitamise ettepanek, aga ka kõik hankija koostatud või viidatud muud dokumendid, milles on määratud ühe konkreetse riigihanke üksikasjad, sh. pakkujale ja taotlejale esitatud tingimused ja dokumentide esitamise nõuded, tehniline kirjeldus, hankelepingu tingimused ning pakkumuste hindamise kriteeriumid. RHS § 77 lg 4 p 16 kohaselt peab riigihanke alusdokumentides sisalduma pakkumuste esitamise tähtpäev ja avamise aeg (üksnes juhul), kui asjakohane teave ei ole avaldatud hanketeates.
- 2.2.2. Avatud hankemenetlus on hanketeatega algav ühe-etapiline hankemenetlus, milles ei ole ette nähtud enne pakkumuse esitamist hankemenetluses osalemise taotluse esitamist (vt. RHS § 73 lg-d 1-2, § 74, §-d 51-52). Avatud hankemenetluses sätestatakse pakkumuste esitamise ning avamise aeg hanketeates, mitme-etapilastes hankemenetlustes (piiratud hankemenetluses, konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses, võistlevas dialoogis või innovatsiooni-partnerluses) pakkumuse esitamise ettepanekus ning väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse korral läbirääkimiste pidamise ettepanekus või sellele järgnevas dokumendis.
- 2.2.3. RHS § 113 eesmärk on tagada läbipaistvuse ning kontrollitavuse põhimõtete järgimine. Pakkumuse avamise regulatsioon maandab korruptsiooniriske, raskendades ebaseaduslike kokkulepete tegemist pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva saabumist (vt. K. Matteus. RHS § 113 komm. 2 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Arvestades, et alates 18.10.2018 peab kogu riigihankega seotud teabevahetus hankija ja ettevõtja vahel, sh. riigihanke alusdokumentide kättesaadavaks tegemine ning pakkumuse, taotluse ja selgituste esitamine, toimuma (üldjuhul) elektrooniliselt (vt. RHS § 45 lg 1, § 238 lg 3), peab ka e-menetlusega riigihankes pakkumuste avamine toimuma riigihanke alusdokumendis (avatud hankemenetluse korral – hanketeates) määratud ajal.
- 2.2.4. Rahandusministeerium tuvastas järelevalvemenetluse käigus, et avatud hankemenetlusega riigihanke "Reisiteenuste ostmise 2019-2021" (RH viitenumber 204045) hanketeate (HT) osa IV p 2.7 kohaselt pidi pakkumuste avamine toimuma 22.01.2019 kell 10:00. eRHR-ist aga nähtub, et tegelikult toimus pakkumuste avamine HT-s märgitust hilisemal ajal – 23.01.2019 kell 12:01.
- 2.2.5. Kuigi riigihanke alusdokumendi (RHAD) p-s 8 oli sätestatud, et hankija avab pakkumused 3 tööpäeva jooksul pakkumuste esitamise tähtpäevast arvates, oli RHAD nimetatud osas vastuolus HT osa IV p-ga 2.7. Hankija pidi juhinduma HT-s märgitud pakkumuste avamise ajast. Nagu eelnevalt märgitud, sätestatakse RHAD-is üksnes need tingimused, mida ei ole HT-s avaldatud (RHS § 77 lg 4). Lisaks sätestab RHS § 77 lg 9 sõnaselgelt, et erinevuste korral hanketeates ja teistes riigihanke alusdokumentides esitatud teabe vahel lähtutakse hanketeates esitatust.
- 2.2.6. Erinevalt mitme-etapilistest hankemenetlustest, samuti lihthankemenetlusest ning sotsiaalse ja eriteenuste erimenetlusest, on avatud hankemenetluse alustamiseks avaldatava hanketeate vormis (TV02) pakkumuste avamise kuupäev ja kellaeg ette nähtud (vt. osa IV punkt 2.7 "Pakkumuste avamise aeg: XX.XX.XXXX YY:YY"), mistõttu nimetatud andmeteta ei ole võimalik hanketeadet eRHR-is avaldada. Avatud hankemenetluses märgib eRHR pakkumuste avamise ajaks automaatselt pakkumuste esitamise kuupäeva ja kellaaja – s.t Hankija ei saa avatud hankemenetluses määrata pakkumuste avamise aega hilisemaks kui on pakkumuste esitamise aeg. Seepärast soovitate Hankijal vastuolude vältimiseks avatud hankemenetluse läbiviimisel pakkumuste avamise aega RHAD-is dubleerivalt, seda enam HT-st erinevalt, mitte sätestada.

2.3. Hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel

- 2.3.1. RHS § 126 lg 10 kohaselt peab hankija lähtuma ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses hankelepingu sõlmimisel RHS §-s 120 sätestatust. RHS § 120 lg 1 sätestab, et hankeleping sõlmitakse riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega.
- 2.3.2. Hankija peab sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse läbiviimiseks koostama riigihanke alusdokumendid (RHS § 126 lg 2). Seadus ei sätesta konkreetseid nõudeid sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses koostatavale riigihanke alusdokumendile. Ent vaatamata sellele, et sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses ei ole hankija kohustatud riigihanke alusdokumendi koostamisel RHS 2. ptk nõudeid "vaikimisi" järgima, sh. "kõiki tulevase hankelepingu tingimusi" riigihanke alusdokumendis ette nägema (vt. RHS § 77 lg 4 p 4), on RHS § 3 p-des 2-3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest tulenevalt hankija kohustatud järgima kõiki enda poolt riigihanke alusdokumendis kehtestatud tingimusi ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses (RHS § 126 lg-d 2 ja 7). Vastuspidisel juhul ei oleks tagatud riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning isikute võrdne kohtlemine võiks olla ohustatud.
- 2.3.3. Igasugune riigihanke menetlus toimub avalik-õiguslike toimingute kaudu (vt. RKHKm 20.12.1999, nr 3-3-1-48-99, p 3; RKHKm 06.02.2001, nr 3-3-1-69-00, p 1; RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p 22). Kohtupraktikas on sedastatud, et kuigi riigihanke menetlus ise ei ole haldusmenetlus haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lg 1 tähenduses ning riigihangetele HMS-is ette nähtud regulatsioon üldiselt ei laiene, on hankija ka riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega (vt. RKHKO 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15). Eeltoodust võib omakorda järeldada, et õiguse- ja haldusmenetluse üldpõhimõtete üldine kasutamise kohustus valitseb ka mistahes riigihanke menetluses.
- 2.3.4. Seega peab hankija alati, s.t ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse läbiviimisel, olema seotud enda poolt kehtestatud riigihanke alusdokumentidega – kui hankija eirab iseenda kehtestatud korda, võidakse sellega ühtlasi rikkuda riigihanke aluspõhimõtteid, nt. riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning riigihankes osalevate või osalemisest huvitatud isikute võrdse kohtlemise nõudeid, aga ka hea halduse tava. Teisisõnu, kui riigihanke alusdokumente ei ole (tähtaegselt) vaidlustatud, on ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse läbiviimisel hanke alusdokumentides toodud kõik tingimused siduvad kõigile menetlusosalistele, s.t nii hankija kui kõik pakkujad on kohustatud riigihanke alusdokumentidest juhinduma (vt. nt VAKO 11.11.2019, nr 171-19/215312, p 6).
- 2.3.5. Mõeldes, et hankijal on sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse alusdokumentides võimalik ette näha ka läbirääkimiste pidamise võimalus (RHS § 126 lg 2), piiravad hankija otsustus- ja kujundusvabadust sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse korra määramisel RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtted, mida hankija on kohustatud sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses järgima (RHS § 126 lg 7) (vt. M. Parind, K. Laanemäe. RHS § 113 komm. 17 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Rahandusministeerium on nõustamistegevuses selgitanud, et selleks, et tagada riigihangete üldpõhimõtete täitmine peab läbirääkimiste pidamise kord olema alusdokumendis täpselt ja selgelt määratletud, s.t sellest peab selgelt nähtuma, mille üle võib hankija läbirääkimisi pidada ja millises ulatuses (vt. RaM 19.09.2019 vastus INSA 16.09.2019 nõustamispäringule).
- 2.3.6. Ühtlasi tähendab eelöeldu seda, et kui hankija kavatseb lepingu täitmise kestuse või algus- ja lõpukuupäevade üle läbirääkimisi pidada, peab see olema riigihanke alusdokumentides läbirääkimiste esemena sõnaselgelt sätestatud.
- 2.3.7. Eelnevast järeldub, et juhul, kui hankija on riigihanke alusdokumendis "tulevase hankelepingu tingimused" definiitiivselt e. siduvalt ette näinud, on hankija ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses hankelepingu sõlmimisel nimetatud tingimustega seotud ega saa neist häälbida, s.t peab sõlmima hankelepingu alusdokumendis toodud tingimustel.

- 2.3.8. Hankija alustas 06.06.2018 eRHR-is avaldatud hanketeatega (HT) sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlust riigihankes "Eesti kultuuriruumi tutvustamine Eestis elavatele vähelõimunud püsielanikele ja uussisserändajatele" (RH viitenumber 198462).
- 2.3.8.1. HT osa II p-s 1.4 sätestatud hankeeseme lühikirjelduse kohaselt oli riigihanke eesmärk sõlmida kuni neli hankelepingut Eesti kultuuriruumi tutvustavate tegevuste ehk kultuurimooduli tegevuste ettevalmistamiseks ja elluviimiseks ajavahemikul 01.08.2018-31.10.2019 vähelõimunud püsielanikele ja uussisserändajatele.
- 2.3.8.2. Riigihanke alusdokumentides (RHAD) oli samuti sätestatud tingimus, mille kohaselt hankelepingu esemeks oleva teenuse osutamine toimub ajavahemikul 01.08.2018 - 31.10.2019 (vt. RHAD p 1.4, RHAD Lisa 1 "Tehniline kirjeldus" p-d 1.1-1.2, 2.2.4, 2.13; RHAD Lisa 8 "Hankelepingu projekt" p-d 2.2-2.3).
- 2.3.8.3. HT osa II p-s 2.7 oli hankelepingu kestus määratletud kuudes – 15 kuud, s.t HT osa II p-s 1.4 ja RHAD-is kuupäevaliselt määratud teenuse osutamine periood (01.08.2018-31.10.2019) oli sellega kooskõlas, mööndusega, et TsÜS § 136 lg 3 kohaselt, kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval (s.o 15 kuule vastas teenuse osutamise periood 01.08.2019-01.11.2019).
- 2.3.8.4. HT-s ega RHAD-is ei olnud sätestatud erireegleid, mis võimaldanuks sõlmida hankelepingu hilisema teenuse osutamise alguskuupäevaga kui 01.08.2018 (neljapäev) ja pikema kestusega kui 15 kuud. Samuti ei ole Hankija nimetanud lepingu kestust või lepingus algus- ja lõpukuupäevasad läbirääkimiste esemena (vt. RHAD p-d 12.1-12.3) ning eRHR-ist ei nähtu, et pakkujatega oleks peetud läbirääkimisi.
- 2.3.8.5. Järelikult oli HT-s ja RHAD-is hankelepingu kestus ja teenuse osutamise periood sätestatud definiitiivselt ning Hankija ei oleks tohtinud sellest hankelepingu sõlmimisel kõrvale kalduda.
- 2.3.8.6. eRHR-is avaldatud lepingu sõlmimise andmetest nähtub, et Hankija on 03.08.2018 sõlminud hankelepingud teenuse osutamise perioodiga 03.08.2018-20.11.2019, s.o kestusega üle 15 kuu (kui teenuse osutamise alguskuupäevaks oli 03.08.2018, siis 15 kuud hankelepingu sõlmimisest möödusid 03.11.2019, TsÜS § 136 lg 8 kohaldamisel 04.11.2019).
- 2.3.8.7. Seega on Hankija sõlminud hankelepingu(-d) riigihanke alusdokumentides, HT osa II p-des 1.4 ja 2.7 ning RHAD p-s 1.4, RHAD Lisa 1 p-des 1.1-1.2, 2.2.4, 2.13; RHAD Lisa 8 p-des 2.2-2.3, sätestatust nii erineva algus- ja lõpukuupäevaga kui ka erineva kestusega.
- 2.3.9. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 134 kohaselt on tähtaeg kindlaksmääratud ajavahemik, millega on seotud õiguslikud tagajärjed. Tähtaeg määratakse aastate, kuude, nädalate, päevade, tundide või väiksemate ajaühikute või kindlalt saabuva sündmusega. Vastavalt TsÜS §-le 135 algab tähtaja kulgmine järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisel. TsÜS § 136 lg-st 3 tulenevalt, kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval ning sama sätte lg 8 kohaselt, kui kohustuse täitmiseks ettenähtud tähtpäev satub puhkepäevale, loetakse tähtpäev saabunuks puhkepäevale järgneval esimesel tööpäeval.
- 2.3.10. Seega ei pea hankija siduma hankelepingu kestust (hankelepingu täitmise tähtaega) kindlate kuupäevadega, vaid võib piirduda aastates, kuudes, nädalates või ka päevades määratletud tähtajaga, mida hakatakse lugema hankelepingu sõlmimisest arvates. Siiski juhul, kui hankija on lepingu täitmise tähtaja määratlenud hanke alusdokumentides kuupäevaliselt, on hankija nimetatud kuupäevadega edasises menetluses seotud.

- 2.3.11. Riigihanke alusdokumentides märgitud hankelepingu kestus ei ole tähtsusetu formaalsus, sest see võib mõjutada mõnda riigihankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud ettevõtjat pakkumuse esitamisest hoiduma või sellest loobuma, samuti mõjutada tegema pakkumust teistsuguste tingimustega, sh hinnaga (nt. arvestades hankelepingu mittetähtaegse täitmiseega kaasneva võimaliku leppetrahvikohustusega).
- 2.3.12. Eelöeldu tähendab, et juhul, kui riigihanke alusdokumentides, sh. hanketeates, toodud hankelepingu kestus oleks kattunud hankelepingu tegeliku täitmise tähtajaga, võinuks pakkujate ring ja/või laekunud pakkumuste maksumus ning sellest johtuvalt ka riigihanke tulemus olla hoopis teistsugune. Vähemalt ei saa sellist võimalust tagantjärele tõsikindlalt välistada.
- 2.3.13. Riigihanke menetluses on täpselt kindlaksmääratud ning formaliseeritud menetlusreeglitel ja tingimustel oluline roll pakkujate võrdse kohtlemise eesmärgi (RHS § 3 p 3) tagamisel. Sellest tulenevalt pidi Hankija tagama, et pakkujatele oleks olnud muu hulgas üheselt selge, milline on tulevase hankelepingu täitmise tähtaeg (vrd. RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 14).
- 2.3.14. RHS §-s 123 sätestatud hankelepingu muutmise regulatsioon käsitleb sõlmitud hankelepingute muutmist, mistõttu RHS § 123 sätted ei ole kohaldatavad olukorras, kus hankija sõlmib hankelepingu riigihanke alusdokumentides, sh. hankelepingu projektis, erinevatel tingimustel – (üldjuhul) ei saa hankija pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva riigihanke alusdokumente õiguspäraselt muuta (vt. RHS § 81 lg 1, § 3 p-d 1-2).
- 2.3.15. Teisisõnu, erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmise seaduses sätestatud asjaoludel (RHS § 123) ei näe riigihangete seadus ette võimalust, et hankija saaks enne hankelepingu sõlmimist muuta riigihanke alusdokumente või nende lahutamatuks osaks olevat hankelepingu projekti (vt. nt RKKKo 10.10. 2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.1).
- 2.3.16. Kui hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sisaldunud tingimustel on muutunud hankija jaoks objektiivsetel põhjustel vastuvõetamatuks, on ainus alternatiiv hanketingimuste õigusvastasele muutmisele hankija enda otsusega riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine põhjendatud vajaduse korral omal algatusel, vastavalt RHS § 73 lg 3 p 6 alt-le II (vt. ka RHS § 126 lg 3) (vt. nt. TrtRKO 21.06.2010, nr 3-09-1297, p-d 12-14; VAKO 23.08.2013 otsus nr 193-13/139462, lk-d 6 ja 7). Sellest tulenevalt on Rahandusministeerium 16.05.2017 ettekirjutuses nr 12.2-5/03558-1-1-1 väljendanud seisukohta, et hankija rikub riigihangete seadust, jätkates pärast riigihanke alusdokumendis märgitud hankelepingu kestuse alguskuupäeva riigihankemenetlust kavatsusega sõlmida hankeleping (vt. RaM 16.05.2017, nr 12.2-5/03558-1-1-1, p-d 3.14 ja 3.26).
- 2.3.17. Seadusandja on lähtunud sellest, et hankeleping tuleb igal juhul sõlmida kooskõlas riigihanke alusdokumentidega või jätta üldse sõlmimata. Riigihanke alusdokumentidest erineva sisuga lepingu sõlmimine ei ole ühelgi põhjusel seaduslik, sest hankelepingu sõlmimise kohta ei ole RHS §-ga 123 analoogset regulatsiooni, mis lubaks teatud erandlikel juhtudel sõlmida hankelepingu riigihanke alusdokumentidest hälbiva sisuga (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3).
- 2.3.18. Kui hankija soovib säilitada võimaluse pärast eduka pakkumuse väljaselgitamist riigihanke tingimusi muuta, peab selline võimalus koos vastavate detailsete reeglitega olema riigihanke alusdokumentides selgesõnaliselt ette nähtud (vt. RKHKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, p-d 16 ja 21). Riigikohtu eelkirjeldatud käsitlus tugineb Euroopa Kohtu otsusele asjas nr C-496/99, mille kohaselt, kui hankija soovib mingil põhjusel pärast eduka pakkumuse väljavalimist mõningaid hanketeate tingimusi muuta, peab ta selle olema juba hanketeates sõnaselgelt sätestanud. Lisaks sellele peavad riigihanke alusdokumendis sisalduma üksikasjalikud reeglid hankelepingu (projekti) muutmiseks, mis annab kõikidele pakkujatele kindla õigusliku raamistiku, millega nad peavad arvestama oma pakkumuste esitamisel. Nimetatud nõue on vajalik kõikide potentsiaalsete pakkujate võrdseks kohtlemiseks. Vastasel korral rikutaks nii võrdse kohtlemise kui ka läbipaistvuse põhimõtet ning riigihanke objektiivsus ei oleks enam tagatud (vt. EKO 29.04.2004, C-496/99, komisjon vs. CAS Succhi di Frutta SpA, p-d 118 ja 121).

- 2.3.19. Selgitame täiendavalt, et kui hankija on näinud juba riigihanke alusdokumentides ette detailse regulatsiooni juhuks, kui hankelepingut ei õnnestu sõlmida alusdokumendis märgitud kuupäevaks, ei ole hankelepingu sõlmimine märgitust hilisemal kuupäeval vaadeldav hankelepingu sõlmimisena hanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel.
- 2.3.20. Seda põhjusel, et sellisel juhul oleksid hankelepingu sõlmimise ja täitmise tähtpäevad kooskõlas hanke alusdokumentides ette nähtud tingimustega (nt. kui hankija näeb riigihanke alusdokumentides ette tingimuse, mille kohaselt hankelepingu sõlmimise viibimisel, nt. vaidlustusmenetluse tõttu, lükkuvad lepingu sõlmimise ning täitmise kuupäevad vastava arvu päevade võrra edasi, muutmata hankelepingu täitmiseks ettenähtud tähtaega ehk lepingu täitmise ajalist kestust).
- 2.3.21. Tuvastatud rikkumisele vaatamata puuduvad andmed selle kohta, et kõnealune rikkumine oleks mõjutanud riigihanke menetluse kulgu. Puuduvad andmed, mis võimaldaksid järeldada, et juhul, kui riigihanke alusdokumentides oleks olnud märgitud hankelepingu tegelik kestus (03.08.2018-20.11.2019), oleks see laiendanud pakkujate ringi või mõjutanud pakkujaid esitama teistsuguse sisuga pakkumusi. Samuti ei ole teada, et hankelepingu sõlmimisega riigihanke alusdokumentides ettenähtust erinevatel tingimustel oleks kellelegi tekitatud kahju. Tegemist ei ole Hankija süstemaatilise käitumisega. Pigem on tegu ühekordse tähelepanematuses tingitud eksimusega.
- 2.3.22. Hankija peaks edaspidi jälgima, et hankelepingud sõlmitaks üksnes riigihanke alusdokumentides ette nähtud tingimustel. RHS § 214 lg 1 järgi on riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel hanke- või raamlepingu sõlmimine karistatav väärteona.

2.4. Ettevõtjate teavitamine hankija otsustest ja põhjendamiskohustus

- 2.4.1. RHS § 47 lg 1 p 10 kohaselt peab hankija pakkumuse edukaks tunnistamise otsusest teavitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas kõiki riigihankes osalevaid ettevõtjaid. RHS § 47 lg 4 p 3 sätestab, et koos RHS § 47 lg-s 1 nimetatud teatega peab hankija esitama (igale) vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujale edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja või pakkujate nimed ja need edukat pakkumust iseloomustavad andmed, mis andsid edukale pakkumusele eelise tema pakkumusega võrreldes. Seega erinevalt enne 01.09.2017 kehtinud riigihangete seadusest (RT I 2007, 15, 76; 25.10.2016, 1) peab hankija edukat pakkumust iseloomustavad andmed, selle eelised asjaomase pakkumuse ees ja eduka pakkuja nime esitama kõigile asjaomastele pakkujatele juba koos edukaks tunnistamise otsusega, ilma, et asjaomased pakkujad nimetatud teavet eraldi taotleksid (vt. ka Riigihangete seaduse eelnõu (450 SE I). Seletuskiri, lk 59). RHS § 47 lg 4 p-s 3 nimetatud andmete avaldamine pakkujatele on vajalik tagamaks riigihanke läbipaistvust ja kontrollitavust (RHS § 3 p 1) ning rahuldamiseks pakkujate õiguspärasest huvi vaidlustamisvõimaluste ja vaidlustamisperspektiivi väljaselgitamise vastu. RHS §-s 47 sätestatud ettevõtjate teavitamise regulatsioon laieneb ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusele (vt. Riigihangete seaduse eelnõu (450 SE I). Seletuskiri, lk 113).
- 2.4.2. Hankija otsus pakkumuse edukaks tunnistamise kohta olema kirjalikult põhjendatud. Vastav kohustus tuleneb otseselt RHS § 3 p-st 1, mille kohaselt hankija peab tegutsema riigihanke korraldamisel läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt (vt. ka RHS § 117 lg 1, mille kohaselt hankija hindab vastavaks tunnistatud pakkumusi vastavalt riigihanke alusdokumentides nimetatud pakkumuste hindamise kriteeriumidele antud suhtelisele osakaalule, tunnistades põhjendatud kirjaliku otsusega edukaks pakkumuste hindamise kriteeriumide kohaselt majanduslikult soodsaima pakkumuse).
- 2.4.3. Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 15 sätestatud kaabeõiguse reaalse teostamise võimaluse (vt. RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, p 5). Kui haldusakti adressaat ei tea, millised olid haldusakti andmise põhjused selle andmise hetkel, siis ei ole tal võimalik efektiivselt ja argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid (vt. RKHKo 05.11.2008, nr 3-3-1-49-08, p 11). Ehkki riigihanke menetlus ei ole haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lg 2 järgi haldusmenetlus selle kitsas tähenduses, kehtib hea halduse põhimõte, mis paneb vastutuse menetluse õiguspärasuse eest hankijale, ka riigihanke menetluses.

- 2.4.4. Varasemas kohtupraktikas on leitud, et riigihanke menetlusele laienevad HMS-is sätestatud haldusakti vorminõuded (vt. RKHKo 04.10.2006, nr 3-3-1-58-06, p 12) ja hankija on riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete, seaduslikkuse ja hea halduse põhimõtetega (vt. RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 12). Hankija tegevus riigihanke menetluses ei tohi olla meelevaldne (vt. RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15). Eelõeldu tähendab, et sarnaselt haldusmenetluses antavale haldusaktile peab hankija otsus riigihanke menetluses olema põhjendatud ning otsusest peavad nähtuma andmed (otsuse faktiline alus), millest selgub, miks just selline otsus tehti. Vastupidisel juhul on vaidlustuse esitamise õigust pärsitud ning vaidlustuskomisjonil võib olla keeruline, kui mitte võimatu, hankija otsuse sisulist õiguspärasust kontrollida.
- 2.4.5. Riigihangete vaidlustuskomisjon on selgitanud, et pakkumustele hindepunktide omistamine peab olema (vastava otsuse) põhjenduste kaudu kontrollitav: "Ainuüksi punktide andmist pakkumustele ei saa pidada hankija otsuse põhjenduseks. Kaalutusõigusest tuleneb hankijale kohustus esitada põhjendused, millest hindamisel on lähtutud ja arutluskäik, mis võimaldab teada saada punktide andmise põhjused." (vt. VAKO 12.02.2019, nr 8-19/203288, p 10.1). Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt märkinud, et kuigi haldusakti põhjendused on lubatud esitada ka eraldiseisvas dokumendis (HMS § 56 lg 1), peab sellele olema haldusaktis endas viidatud (vt. RKHKo 15.10.2009, nr 3-3-1-57-09, p 12). Lisaks peavad haldusaktis olema esitatud vähemalt selle põhimotiivid (vt. RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 10). Kui haldusaktis tehakse viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (vt. RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36). Kui haldusakti adressaat ei näe haldusakti andmise põhjendusi juba selle andmise hetkel, siis ei ole tal ka efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid (vt. RKHKo 05.11.2008, nr 3-3-1-49-08, p 11). Pakkumustele hindepunktide omistamise põhjendamise pelgalt hindamiskomisjoni liikmete koostatud hindamislehtedes, hindamisaruandes vms üksnes hankija sisemiseks kasutamiseks mõeldud dokumendis ei ole põhjendamiskohustuse kohaseks täitmiseks piisav, kui riigihankes osalevatel ettevõtjatele ei ole võimaldanud nimetatud dokumentidega tutvuda.
- 2.4.6. Hankija otsus tunnistada riigihanke menetlus RHS § 73 lg 3 p 6 alt II alusel kehtetuks (riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine hankija enda otsusega põhjendatud vajaduse korral omal algatusel) on samuti vaidlustatav riigihangete vaidlustuskomisjonis (RHS § 185 lg 2 p 8). RHS § 47 lg 1 p 12 kohaselt peab hankija esitama otsuse tegemise ajal riigihankes osalevale ettevõtjale kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teate RHS § 73 lg 3 p 6 alusel riigihanke kehtetuks tunnistamise otsuse kohta. Vastavalt RHS § 47 lg-le 3 peab hankija lisama RHS § 47 lg 1 p-s 12 nimetatud otsuse kohta esitatavale teatele riigihanke kehtetuks tunnistamise põhjused. Riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsuse põhjendamine on oluline tagamaks hankija otsuse kontrollitavus vaidlustus- ja kohtumenetluses. Kuigi määratlemata õigusmõiste "põhjendatud vajaduse korral" sisustamisel on kohtupraktikas tunnustanud hankija väga laia diskretsiooniruumi (vt. nt TlnRKo 25.05.2018, nr 3-18-452, p 13), on riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsus õiguspärane vaid siis, kui hankija on esitanud otsuse kohta (RHS § 47 lg 1 p 12 ja lg 3) sisulised põhjendused, mis on reaalsed, asjakohased ja võimaldavad mõista otsuse sisu (vt. VAKO 13.12.2018, nr 244-18/201814, p 6 jj). Põhjendused, millele hankija on riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamisel tuginenud, peavad (üldjuhul) sisalduma juba otsuses endas. Kui riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsuses puuduvad sisulised põhjendused, millest nähtuks vajadus riigihanke kehtetuks tunnistamiseks, ei ole vaidlustuskomisjonil võimalik kontrollida vaidlustatud hankija otsuse põhjendatust ning RHS § 3 p-s 1 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõttega vastuolusolev hankija otsus kuulub vaidlustusmenetluses kehtetuks tunnistamisele (vt. VAKO 16.03.2018, nr 28-18/191319, p 9).
- 2.4.7. RHS § 47 lg-s 1 sätestatud otsustest teavitamise põhjendamise kohustus nõuab, et vastavate põhjenduste kaudu peab olema võimalik kontrollida hankija otsuse sisulist õiguspärasust (vt. VAKO 02.11.2017, nr 156-17/189268, p 29) ning veenda teda selles, et tuvastatud faktilised asjaolud koosmõjus rakendatavate õigusnormidega toovad kaasa just sellise õigusliku tagajärje (vt. VAKO 17.06.2009, nr 116-09/111663, p-d 7-8).

- 2.4.8. Pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse õiguspärasuse kontrollimisel on vaidlustuskomisjon hinnanud, kas hankija otsus on arusaadav, kontrollitav ja vastav RHS § 3 p-s 1 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõttele (vt. nt VAKO 26.04.2018, nr 49-18/191509, p 26). Esitatavatest edukat pakkumust iseloomustavatest andmetest peab nähtuma eelkõige eduka pakkumuse eelis kõnealuse vastavaks tunnistatud pakkumuse ees. Kuna mittedokumentaalsete hindamiskriteeriumide korral ei selgu pelgalt väärtuspunktidest eduka pakkumuse eelis ega hinnatud andmed, tuleks RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud põhjendamise kohustuse täitmiseks esitada ka hindamis põhjendused. Hankija koostatud dokumentide alusel peab olema võimalik kontrollida hankija otsuste põhjendatust (vt. VAKO 16.03.2018, nr 28-18/191319, p 9). Hankija otsuste põhjendamise vajadusele on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll (vt. Riigikontrolli aruanne Riigikogule: Hanketegevuse korraldus riigiasutustes. 03.02.2020, p-d 28-29, 92).
- 2.4.9. Järelevalvemenetluse käigus on tuvastatud, et mitmes riigihanke menetlustes ei ole Hankija otsustest teavitamisel täitnud nõuetekohaselt põhjendamiskohustust:
- 2.4.9.1. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihankes "Eesti keele kursused Eestis elavatele vähelõimunud püsielanikele" (RH 197300) on riigihankes osalevaid ettevõtjaid RHS § 47 lg 1 p-des 3, 4, 9 ja 10 nimetatud otsustest teavitatud, avaldades neile eRHR-is tutvumiseks Hankija juhataste liikme 21.06.2018 käskkirja nr 5.2/29, ent nimetatud teates ja käskkirjas puuduvad RHS § 47 lg 4 p-des 1 ja 3 sätestatud andmed. Kuigi käskkirjas on tuginetud pakkujate kvalifitseerimise ning pakkumuste vastavaks ja edukaks tunnistamise protokollidele ning viidatud käskkirja lisana "hanke 197300 hindamisaruandele", ei ole nimetatud dokumente riigihankes osalevatele ettevõtjatele nähtavaks tehtud. Pakkumuse edukaks tunnistamise protokoll, vastavaks tunnistamise protokoll ja kvalifitseerimise protokoll on avaldatud eRHR-is "ainult hankemeeskonna sisemiseks kasutamiseks".
- 2.4.9.2. Lihthankemenetlusega riigihankes "Rahvusvahelise lõimumisalas konverentsi korraldusteenu tellimine" (RH 197515) on riigihankes osalevaid ettevõtjaid RHS § 47 lg 1 p-des 3, 5, 9 ja 10 nimetatud otsustest teavitatud, ning tagasi lükatud pakkumuse esitanud ettevõtjale on tema pakkumuse mittevastavust selgitatud ja pakkumuse tagasilükkamist põhjendatud (RHS § 47 lg 4 p 2), kuid edukat pakkumust iseloomustavate andmete esitamisel ja edukaks tunnistamise otsuse kohta põhjenduste esitamisel on Hankija piirdunud hindepunktide (sh. osakaalude) ära nimetamisega ja tõdemusega, et "pakkumus ei osutunud edukaks, sest ei saanud kõige suuremat arvu punkte". Teatest ei selgu põhjendused, millest hindamisel on lähtutud ja arutluskäik, mis võimaldaks teada saada punktide andmise põhjused. Arvestades, et hindamiskriteeriumide kohaselt hinnati mitte üksnes numbrilisi näitajaid ("sisukomponendi punktid"), ei ole Hankija otsustuse kujunemine teates esitatu põhjal jälgitav, läbipaistev ega kontrollitav. Hankija juhataste liikme 28.06.2018 käskkirja nr 5.2/32 ning selles viidatud kvalifitseerimise, vastavaks ja edukaks tunnistamise protokolle ning "riigihanke hindamisaruannet", ei ole ettevõtjatele nähtavaks tehtud. Nimetatud dokumendid on avaldatud eRHR-is "ainult hankemeeskonna sisemiseks kasutamiseks".
- 2.4.9.3. Avatud hankemenetlusega riigihankes "Kommunikatsiooniteenuse tellimine perioodiks 2018-2019" (RH 198027) on riigihankes osalevaid ettevõtjaid RHS § 47 lg 1 p-des 3, 9 ja 10 nimetatud otsustest teavitatud, kuid edukat pakkumust iseloomustavate andmete esitamisel ja edukaks tunnistamise otsuse kohta põhjenduste esitamisel on Hankija piirdunud omistatud hindepunktide (sh. osakaalude) ära nimetamisega ja tõdemusega, et edukaks tunnistatud pakkumusele on omistatud suurem arv hindepunkte. Teatest ei selgu sisulised põhjendused, millest hindamisel on lähtutud ja arutluskäik, mis võimaldaks teada saada punktide andmise põhjused. Arvestades, et hindamiskriteeriumide kohaselt hinnati mitte üksnes numbrilisi näitajaid ("pakkumuse sisu ehk ideelahenduse eest antud punktid"), ei ole Hankija otsustuse kujunemine teates esitatu põhjal jälgitav, läbipaistev ega kontrollitav. Ühtegi otsust ei ole ettevõtjatele eRHR-is nähtavaks tehtud. Kõik tulemdokumendid on avaldatud eRHR-is "ainult hankemeeskonna sisemiseks kasutamiseks".

- 2.4.9.4. Rahandusministeeriumi järeldusi RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud põhjendamiskohustuse mittekohase täitmise osas ei muuda asjaolu, et hankija on ülalnimetatud riigihangete (RH 197300; 197515; 198027) alusdokumentides näinud ette konfidentsiaalsusklauslid, mille kohaselt "kogu hindamismenetlus on konfidentsiaalne", "hindamiskomisjoni koosolekud on kinnised ja konfidentsiaalsed" ning "hindamisprotokoll ei kuulu avalikustamisele". Vaatamata hindamisprotokollile, -aruande või pakkumus edukaks tunnistamise otsuse tegemise aluseks olevate muude dokumentide mitteavaldamisele, peab (vähemalt vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujate paljususe korral) hankija otsustus pakkumuse edukaks tunnistamise kohta olema alati põhjendatud (vt. RHS § 3 p 1, § 117 lg 1 ls 2) ning põhjendused tuleb teha pakkujatele teatavaks (RHS § 47 lg 1 p 10, lg 4 p 3), mistõttu otsuse tegemise motiivid ei saa olla (vähemalt vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud) pakkujate jaoks konfidentsiaalsed.
- 2.4.9.5. Avatud hankemenetlusega riigihankes "Kommunikatsiooniteenuse tellimine perioodiks 2018-2019" (RH 194042) teatas Hankija eRHR-is riigihankest huvitatud ettevõtjatele hankemenetluse kehtetuks tunnistamisest, põhjendades seda järgmiselt: "Kuna ilmnesid asjaolud, mis takistavad praegusel kujul hanke läbiviimist, otsustab hankija hankemenetluse kehtetuks tunnistada." eRHR-is avaldatu põhjal ei olnud Hankija selgitanud, milles hankemenetluse läbiviimist väidetavalt takistavad asjaolud seisnevad.

Järelevalvemenetluses kontrollijale tutvumiseks esitatud Hankija juhatuse liikme 18.05.2018 käskkiri nr 6.3-4/5 on napp ning asjaomaseid põhjendusi samuti ei sisalda ("Tunnistan riigihanke menetluse kehtetuks lähtudes riigihangete seaduse § 73 lg 3 p 6-st"). Rahandusministeerium on kontrollvisiidi käigus juhtinud Hankija tähelepanu vaidlustuskomisjoni lahenditele, mille kohaselt riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsus peab sisaldama sisulisi põhjendusi, millest nähtuks tegelik vajadus riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks (reaalsed ja asjakohased põhjendused, mis võimaldavad mõista otsuse sisu) (vt. VAKO 16.03.2018, nr 28-18/191319, p 9; VAKO 13.12.2018, nr 244-18/201814, p 6). Kuigi tõlgendades RHS § 47 lg 1 p-s 12 ja lg-tes 2-3 sätestatud, nende koostoimes RHS § 7 lg-ga 1, grammatiliselt, võiks asuda seisukohale, et hankija ei pea täitma RHS § 47 lg 1 p-s 12 sätestatud teavitamis- ja RHS § 47 lg-s 3 sätestatud põhjendamiskohustust riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja(te) suhtes, kes ei ole veel riigihankes pakkumust esitanud, peaks hankija siiski arvestama RHS § 185 lg-s 1 sätestatuga, mille kohaselt vaidlustuse esitamise õigus võib olla ka riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjal.

Eelduslikult riivab riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine enne pakkumuste esitamise tähtpäeva riigihankes osalemisest huvitatud isikute õigusi ja huve vähemal määral kui menetluse kehtetuks tunnistamine pärast pakkumuste esitamist, ent sellegipoolest ei saa pakkumuse esitamisest huvitatud ettevõtjate õiguste riivet ning vaidlustuse esitamise õigust aprioorset vältida. Seetõttu soovitame Hankijal riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsust alati põhjendada, s.t ka neil juhtudel, kui riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine toimub enne pakkumuste esitamise tähtpäeva (sh. kui ükski eRHR-is riigihankes osalemisest huvitatud isikuna registreeritud ettevõtja ei ole veel pakkumust esitanud).

2.5. Riigihanke alusdokumentide vastuolu riigihangete seadusega

- 2.5.1. RHS § 4 p 17 sätestab, et riigihanke alusdokumendid on hanketeade, kontsessiooniteade, ideekonkursi kutse, pakkumuse esitamise ettepanek ja kõik hankija koostatud või viidatud muud dokumendid, milles on määratud ühe konkreetse riigihanke üksikasjad, sh. pakkujale ja taotlejale esitatud tingimused ja dokumentide esitamise nõuded, tehniline kirjeldus, hankelepingu tingimused ning pakkumuste hindamise kriteeriumid. RHS sätestab riigihanke alusdokumentide koostamisele ja sisule, eriti kui alusdokumendid koostatakse (avatud) hankemenetluse läbiviimiseks, mitmeid kohustuslikke nõudeid (vt. nt RHS § 27 lg 2, § 77, § 85, §-d 100-101 jj).

2.5.1.1. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihankes "Reisiteenuste ostmine 2019-2021" (RH 204045), raamlepingu eeldatava maksumusega 150 000 eurot (RHS § 14 lg 2 p-s 1 sätestatud asjade või teenuste hankelepingu riigihanke piirmäär on 60 000 eurot), ei olnud Hankija põhjendanud riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamist. RHS § 27 lg 2 kohaselt, kui riigihange, mille eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda, ei ole ühe menetluse raames osadeks jaotatud, peab hankija riigihanke alusdokumentides esitama põhjenduse selle kohta, miks on hankija otsustanud riigihanget ühe menetluse raames osadeks mitte jagada. RHS § 27 lg 2, mis paneb riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise korral hankijale põhjendamise kohustuse, eesmärgiks on suunata hankijaid kaaluma riigihanke ühe menetluse raames osadeks jaotamist hõlbustamiseks ja soodustamiseks väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE-de) riigihangetes osalemist.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/25/EL põhjenduspunktis 87 on leitud, et: "Riigihanked tuleks kohandada VKE-de vajadustele ning võrgustiku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis „Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse VKE-de juurdepääsu riigihankelepingutele” sätestatud parimate tavade koodeksit, milles juhendatakse, kuidas nad saavad kohaldada hanke-menetluse raamistikku viisil, mis hõlbustab VKE-de osalemist hankemenetlustes. Sel eesmärgil tuleks selgelt sätestada, et hankelepinguid võib jaotada osadeks. Selline osadeks jaotamine tuleks teha kvantitatiivsel alusel, et eri hankelepingute suurus vastaks paremini VKE-de suutlikkusele, või kvalitatiivsel alusel, kooskõlas erinevate asjaomaste tegevusalade ja spetsialiseerumisega, et kohandada eri hankelepingute sisu täpsemalt VKE-de spetsialiseerunud sektoritele vastavalt või kooskõlas erinevate järgnevate projektietappidega. Liikmesriikidel peaks olema jätkuvalt võimalik minna kaugemale oma jõupingutustes soodustada VKE-de osalemist riigihanketurul, nõudes võrgustiku sektori hankijatelt põhjenduste esitamist otsuse kohta jätta hankeleping osadeks jaotamata või kehtestades kohustuse jaotada hankeleping teatavatel tingimustel osadeks." RHS-i eelnõu (450 SE) seletuskirjas (lk 47) on selgitatud, et: "Riigihanke osadeks jaotamise juures on võrreldes RHS v.r-iga mõned täpsustused. Hankijale on lisandunud põhjendamiskohustus, kui ta ei ole riigihanget ühe menetluse raames osadeks jaotanud. Selle sätte eesmärgiks uute direktiivide kohaselt on VKE-de riigihangetel osalemise hõlbustamine ning konkurentsi suurendamine."

2.5.1.2. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Reisiteenuste ostmine 2019-2021" (RH 204045) alusdokumentides (RHAD) oli Hankija näinud ette järgmise tingimuse: "Hankija peab vajadusel edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujaga läbirääkimisi, et kohaldada pakkumust hankija jaoks kõige parema lahenduseni, jäädes seejuures hanketeates ja hankedokumentides sätestatud tingimuste piiridesse." (vt. RHAD p 14.5). RHS § 52 lg 4 sätestab sõnaselgelt, et hankijal on avatud hankemenetluses keelatud pidada läbirääkimisi. See tähendab, et avatud hankemenetluses peab hankija ja ettevõtja vaheline suhtlus piirduma üksnes RHS 2. ptk-s avatud hankemenetlusele ettenähtud ja lubatud teabe vahetamisega, enne kõike hankija poolt alusdokumentide lubatud selgitamise (RHS § 46 lg-d 1-3) ning pakkuja poolt pakkumust ja kvalitatiivset valikut puudutavate dokumentide esitamise ning nende lubatud selgitamisega (RHS § 46 lg 4, § 115) (vt. D. Minumets. RHS § 52 komm. 14 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019; vt. ka TlnRKO 06.12.2017, nr 3-17-1731, p 28). Mistahes muu täiendav suhtlus, mida RHS otsesõnu ette ei näe, on avatud hankemenetluses hankija ja ettevõtja vahel RHS § 52 lg-st 4 tulenevalt keelatud (vt. ka Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium finantskontrolli osakond riigihangete järelevalve talitus. November 2011).

Näiteks on kohtupraktikas peetud keelatud läbirääkimisteks seda, kui hankija muudab (sh. pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva, kuid enne hankelepingu sõlmimist) kokkuleppel eduka pakkujaga riigihanke alusdokumendi osaks olnud hankelepingu projektis sisaldunud tulevase hankelepingu tingimusi: olukorras, kus hankija ja pakkuja on sõlminud riigihanke tulemusena hankelepingu, mille tingimused erinevad riigihanke korraldamisel hanketeates või teistes alusdokumentides sisaldunud tingimustest, tuleb eeldada, et hankija ja pakkuja on pidanud (keelatud) läbirääkimisi (vt. TlnHKO 24.10.2011, nr 3-11-1693, lk 8, p 1.2; TlnRKO 01.06.2015, nr 3-14-50324, p 16). Kui avatud (või piiratud) hankemenetluses läbirääkimiste pidamine toob kaasa hanke- või raamlepingu sõlmimise riigihanke alusdokumentides, sh. hankelepingu projektis, sätestatust erinevatel tingimustel, on vastav tegu karistatav RHS § 214 lg 1 järgi (vt. lähemalt M. Antonov. RHS § 214 komm.-d 1-12 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Kui aga keelatud läbirääkimisi on peetud riigihanke menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil, võib tegemist olla karistusseadustiku (KarS) § 300 lg-s 1 ette nähtud kuriteoga. Vaatamata asjaolule, et Hankija koostatud RHAD p-s 14.5 ette nähtud läbirääkimiste võimalus oli vastuolu RHS § 52 lg-s 4 sätestatud keeluga, ei ole Rahandusministeerium järelevalvemenetluses tuvastanud, et Hankija oleks kõnealusel riigihanke läbirääkimisi pidanud.

- 2.5.1.3. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Reisiteenuste ostmine 2019-2021" (RH 204045) oli Hankija kehtestanud kvalifitseerimismõnused mitte hanketeates, vaid riigihanke alusdokumentide (RHAD) lisa 2 (vt. RHAD lisa 2 "Kõrvaldamise alused ja kvalifitseerimise tingimused", p 2 "Majanduslik ja finantsseisund" ja p 3 "Tehniline ja kutsealane pädevus"). Seejuures ei olnud hanketeates kvalifitseerimistingimuste kehtestamisele RHAD lisa 2 viidatud. RHS § 52 lg-st 2 ("Hankija [---] kontrollib kõigi pakkujate suhtes [---] kvalifikatsiooni vastavalt [---] hanketeates sätestatule") tulenevalt tuleb avatud hankemenetluses kvalifitseerimise tingimused õigusliku siduvuse tagamiseks kehtestada hanketeates (vt. ka V. Vaske. RHS § 98 komm. 8 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Euroopa Kohus on märkinud, et kui hanketeade on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogenud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest ja nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus (vt. EKO 22.04.2010, C-423/07, komisjon vs. Hispaania Kuningriik, p 58). Kvalifitseerimistingimuste hanketeates avaldamise tähtsust rõhutab ka asjaolu, et riigihanke rahvusvahelise piirmääraga vähemalt võrdse riigihanke korral avaldatakse hanketeade, erinevalt teistest riigihanke alusdokumentidest, Euroopa Liidu Teataja lisa (TED). Kuna riigihanke menetlus peab olema läbipaistev ja pakkujaid tuleb kohelda võrdselt (RHS § 3 p-d 1-2), ei tohi siseriiklikul tasandil avaldatavates dokumentides olla riigihanke osalevate pakkujate kohta (üldjuhul) muud teavet kui see, mis on avaldatud TED-is (vt. RKHKO 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.2). Rahandusministeerium peab siinkohal vajalikuks selgitada, et 2019. aastal Euroopa Liidus, sh. Eestis, kasutusele võetud hankepassi uue tehnilise lahendusega seoses ei ole hankijal enam võimalik kvalifitseerimise tingimusi hanketeates endas sätesta (HT osa III p-des 1.1-1.3 kuvatakse viide hanke-passile või alusdokumentidele), mistõttu hankija peaks kvalifitseerimise tingimused, nende kehtestamisel, nägema ette ennekõike hankepassis, kuid hanketeates peab sisalduma viiide, hankepassile või muule alusdokumendile, kus on tingimused kehtestatud.
- 2.5.1.4. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Reisiteenuste ostmine 2019-2021" (RH 204045) alusdokumentides (RHAD) oli Hankija kehtestanud pakkuja tehnilisele ja kutsealasele pädevusele järgmise (kvalifitseerimise) tingimuse: "Pakkuja peab olema registreeritud (pakkumuste esitamise tähtpäeva seisuga) majandustegevuse registris (edaspidi MTR) reisiettevõtjana (nii Eestis, kui ka väljaspool Eestit osutatavad reisiteenused)." (vt. RHAD lisa 2 "Kõrvaldamise alused ja kvalifitseerimise tingimused",

p 3.1). RHS § 98 lg 1 sätestab, et hankija võib kontrollida pakkuja sobivust tegeleda hankelepingu täitmiseks vajaliku kutsetööga ja kehtestada kvalifitseerimise tingimused tema majanduslikule ja finantsseisundile ning tehnilisele ja kutsealasele pädevusele. Täpsemad nõuded kvalifitseerimistingimuste kehtestamisele on sätestatud RHS §-des 99-101. RHS § 99 lg 1 kohaselt, kui pakkuja asukohariigi õigusaktide kohaselt tuleb ettevõtja kanda kutseala- või äriregistrisse või kui teenuste hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks on õigusaktides kehtestatud erinõuded, võib hankija nimetada hanketeates, millistele erinõuetele vastamine või registreeringute või tegevuslubade olemasolu on pakkuja kvalifitseerimiseks nõutav. 01.07.2014 jõustunud majandustegevuse seadustiku üldosa seadusega (MSÜS) muutus majandustegevuse registri seadus (RT I 2004, 12, 79; 2010, 22, 108) kehtetuks. Kehtiva õiguse kohaselt jagunevad majandustegevused: (i) Teatamis- või loakohustuseta majandustegevuseks; (ii) Teatamiskohustusega majandustegevuseks (MSÜS § 14 lg 1); (iii) Loakohustusega majandustegevuseks (MSÜS § 16 lg 1). MSÜS § 14 lg 1 järgi on (vastavat valdkonda reguleerivas) seaduses (eraldi) sätestatud juhul ettevõtjal kohustus esitada enne majandustegevuse alustamist registripidajale teade asjaomasel tegevusalal majandustegevuse alustamise kohta (nn majandustegevusteade). Turismiseadus (TurS) ei sätesta reisiettevõtja registreerimiskohustust majandustegevuse registris (MTR), küll aga näeb TurS § 8 lg 1 ette reisiettevõtja teatamiskohustuse, s.o TurS § 6 p-des 1-7 nimetatud reisiettevõtja tegevusalal tegutseda sooviva ettevõtja kohustuse esitada enne majandustegevuse alustamist registripidajale majandustegevusteade MSÜS § 14 lg 1 tähenduses. Rahandusministeerium on nõustamispraktikas korduvalt selgitanud, et ühelgi RHS-is sätestatud õiguslikul alusel, sh. RHS § 99 lg-s 1 ega RHS § 101 lg 1 p-s 6 sätestatud alusel, ei ole hankijal võimalik MTR-i registreeringut kvalifitseerimise tingimuseks nõuda. Nimetatud kehtib nii ehitustööde kui ka teenuste riigihangete kohta: MTR ei ole äriega kutsealaregister ning MTR-is avaldatavat majandustegevusteadet ei saa käsitleda teenuste hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks kehtestatud erinõudena. RHS § 99 lg 1 alt-s II nimetatud "erinõudeid" tuleb kooskõlas riigihangete direktiivi (2014/24/EL) art 58 lg 2 teise lõiguga tõlgendada üksnes selliselt, et teenuste puhul on õigus nõuda ettevõtjalt teatavasse (valdkondlike õigusaktide kohaselt kohustuslikku) organisatsiooni, nt. advokatuuri, notarite kotta vms, kuulumist (vt. Korduma kippuvad küsimused (KKK) 01.09.2017 jõustunud RHS kohta, viimati täiendatud 17.12.2019, lk-d 22-23, p 8).

Rahandusministeeriumi käsitlusega on nõustunud ka riigihangete vaidlustuskomisjon, leides, et RHS §-dest 100-101 lähtuvalt ei saa majandustegevusteate esitamine MTR-ile olla isiku majanduslikku ja finantsseisundit või tehnilist ja kutsealast pädevust näitavaks kvalifitseerimise tingimuseks (vt. VAKO 13.02.2018, nr 5-18/192791, p 12 jj) ega ka kvalifitseerimise tingimuseks RHS § 99 alusel (sobivus tegeleda kutsetööga) (vt. VAKO 08.05.2019, nr 48-19/205677, p-d 11-15). Samas on vaidlustuskomisjon möönnud, et kuigi MTR-ile majandustegevusteate esitamise nõue ei saa olla RHS § 99-101 alusel sätestatud kvalifitseerimise tingimuseks, saab hankija kehtestada MTR-ile majandustegevusteate esitamise nõude pakkumuse vastavustingimuseks (vt. VAKO 08.05.2019, nr 48-19/205677, p 15). Ehkki tegemist on n-ö isikulise nõudega, iseloomustab see pakkumust seekaudu, et näitab, kas hankelepingut täidetakse kooskõlas õigusaktidest tulenevate nõuetega (vt. VAKO 13.02.2018, nr 5-18/192791, p 13). Kontrollitavas hankemenetluses on Hankija aga kehtestanud majandustegevusteate esitamise nõude kvalifitseerimistingimuseks (vt. RHAD lisa 2 p 3 "Tehniline ja kutsealane pädevus"), mis on vastuolus nii RHS §-dega 98-101.

- 2.5.1.5. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Reisiteenuste ostmise 2019-2021" (RH 204045) alusdokumentides (RHAD) oli Hankija kehtestanud pakkuja tehnilisele ja kutsealasele pädevusele järgmise (kvalifitseerimise) tingimuse: "Pakkuja peab olema Rahvusvahelise Lennutranspordi Assotsiatsiooni (International Air Transport Association) IATA liige ja akrediteeritud piletimüügiagent viimased kolm järjestikust

aastat (2016, 2017, 2018)." (vt. RHAD lisa 2 "Kõrvaldamise alused ja kvalifitseerimise tingimused", p 3.3). RHS § 101 lg 1 p 5 sätestab, et pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks võib hankija nõuda, vastavalt hankelepingu alusel tellitavate teenuste olemusele, kogusele ja kasutusviisile, andmete esitamist tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteemide kohta, mida pakkuja saab lepingu täitmisel kohaldada. Seega eeldusel, et Rahvusvahelise Lennutranspordi Assotsiatsiooni (International Air Transport Association e. IATA) akrediteeritud piletimüügiagendiks olemine on käsitletav andmetena tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteemide kohta, mida pakkuja saab lepingu täitmisel kohaldada (Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnal vastavate asjaolude tuvastamiseks vajalikud eriteadmised puuduvad), võib hankijal olla õigus kehtestada sellekohane kvalifitseerimise tingimus nõudena pakkuja tehnilisele ja kutsealasele pädevusele RHS § 101 lg 1 p 5 alusel. Seejuures on aga relevantne märkida, et RHS § 101 lg 1 p 5 ei võimalda kehtestada ajalist raami, mille kestel (enne pakkumuse esitamist) peab pakkuja olema tegutsenud IATA akrediteeritud piletimüügi agendina. RHS § 101 lg 1 p 5 ei võimalda kehtestada nõudeid pakkuja senisele kogemusele. Senist kogemust (referentse ehk samaesemeliste lepingute täitmist ja täitmise nõuetekohasust) saab kontrollida, kehtestades RHS § 101 lg 1 p 2 alusel kvalifitseerimise tingimuse riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul pakkuja poolt täidetud hankija kindlaksmääratud tunnustele vastavate teenuste osutamise lepingutele (Hankija oli seda antud juhul ka teinud, v.t RHAD lisa 2 "Kõrvaldamise alused ja kvalifitseerimise tingimused", p 3.2). Koos pakkumusega esitab pakkuja vastavalt hanketeates nõutule hankepassi (RHS § 52 lg 1), milles pakkuja kinnitab muu hulgas enda vastavust hanketeates pakkuja kvalifitseerimiseks esitatud kõikidele nõuetele (RHS § 104 lg 2 p 2). RHS § 104 lg 7 kohaselt on hankijal õigus kontrollida pakkuja kvalifikatsiooni kogu riigihanke vältel ning nõuda mis tahes ajal pakkujalt hankepassis esitatud kinnitustele vastavate dokumentide esitamist või esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist või täiendamist. Eelnevast tulenevalt peaks pakkuja vastama kvalifitseerimise tingimusele (üldjuhul) pakkumuse esitamise ajal. Nagu öeldud, ei ole RHS § 101 lg 1 p 5 eesmärgiks kontrollida pakkuja varasemat kogemust.

RHS § 101 lg 1 p 5 alusel kehtestatava kvalifitseerimistingimuse olemusest tulenevalt ei ole võimalik seada nõudeid tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteemidele ("mida pakkuja saab lepingu täitmisel kohaldada") pakkumuse esitamise ajale eelneva aja seisuga. Küll aga võib olla mõeldav kvalifitseerimise tingimus, mille kohaselt peab pakkujal olema tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteemi kasutamise võimalus hiljemalt hankelepingu alusel tellitava teenus osutamise algusajaks. Seda eeldusel, et pakkuja on võimeline juba hankemenetluses tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteeme kirjeldama ning tõendama hankijale vastuvõetaval viisil, et ta saab lepingu täitmisel neid kohaldada. Ka kohtupraktikas on tunnustatud teatud juhtudel pakkuja õigust positiivsele otsusele, kui ta suudab hankijale tõendada, et vastavus kvalifitseerimistingimusele tagatakse hankelepingu täitmise ajaks (kvalifitseerimistingimusele vastavuse nõue juba pakkumuse esitamise aja seisuga võib olla ebaproportsionaalne) (vt. V. Vaske. RHS § 99 komm. 24, RHS § 101 komm.-d 36, 50-52 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019; TrtRko 04.09.2015, nr 3-15-1587, p-d 8-14; vt. ka 2014/24/EL art 60 lg 4, XII lisa II osa p (d) "märke tarneahela juhtimise ja jälgimise süsteemide kohta, mida ettevõtja saab lepingu täitmisel kohaldada"; C. Risvig Hamer in M. Steinicke, P. L. Vesterdorf. Brussels Commentary on EU Public Procurement Law. C. H. Beck and Hart Publishing, Nomos 2018, pp 673-675; EKo 27.10.2005, C-234/03, *Contse SA, Vivisol Srl ja Oxigen Salud SA vs Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa)*, p-d 43 ja 55). Seepärast on RHS § 101 lg 1 p 5 alusel kehtestatud kvalifitseerimistingimuse puhul oluline vastava akrediteeringu olemasolu pakkumuse esitamise ja kvalifikatsiooni kontrollimise hetkel (või kui see oleks ebaproportsionaalne, siis

hiljemalt hankelepingus ette nähtud teenuse osutamise algusajal) ning ei ole eesmärgipärane ja oleks ebaproportsionaalne (RHS § 3 p-d 1-2, § 98 lg 1 ls 2) nõuda pakkujalt piletimüügiagendi akrediteeringut pakkumuse esitamisele eelneval kolmel järjestikkusel aastal. Vaidlustuskomisjoni käsitlese kohaselt ei saa RHS § 101 lg 1 p 5 alusel kehtestada kvalifitseerimise tingimusena nõudeid tarneahelale endale ega seada sellele sisulisi nõudeid, nt. nõuda, et pakkuja peaks vahendajana olema sõlminud kauba tootjaga mingi kindla partnerlepingu (vt. VAKO 10.11.2017, nr 165-17/190749, p 9.1). Rahandusministeeriumile teadaolevalt ei ole IATA piletimüügiagendi akrediteeringu nõuet kvalifitseerimistingimusena (siseriiklikus) vaidlustus- ja kohtupraktikas seni veel käsitletud, mistõttu ei saa välistada, et vaidlustuskomisjon või kohus võib tulevikus asuda teistsugusele seisukohale IATA akrediteeritud piletimüügiagendi staatuse osas.

- 2.5.1.6. Avatud hankemenetlusega teenuste riigihanke "Reisiteenuste ostmise 2019-2021" (RH 204045) alusdokumentides (RHAD) oli Hankija näinud ette raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimiseks minikonkursside läbiviimise järgmiselt: "Hankelepingute sõlmimiseks viib Hankija läbi minikonkursid, mille raames pakkujad esitavad vastavalt minikonkursi kutsele kirjalikud pakkumused. [...] Hankijal on õigus pidada pakkujatega minikonkursi raames läbirääkimisi. [...] Hankelepingu sõlmimisest teavitab hankija pakkujat e-kirja teel" (vt. RHAD lisa 8 "Raamlepingu kavand", p-d 3.1, 3.4, 3.11). Hankemenetluse tulemusel on Hankija sõlminud kolm raamlepingut kolme erineva pakkujaga (nr RKRL19001, nr RKRL19002, nr RKRL19003). Kuna riigihanke alusdokumentides ei olnud sõnaselgelt sätestatud, millise teabeedastuse kanali kaudu toimub minikonkursis pakkumuste esitamine, ning eRHR-ist ei nähtu, et Hankija oleks minikonkurssi korraldanud, sh. võimaldanud pakkumuste esitamist, eRHR-is, palus järelevalveametnik kontrollvisiidi käigus Hankijal selgitada, kas ja kuidas on toimunud hankelepingu sõlmimiseks pakkumuste võtmine. Hankija selgitas, et pakkumuse esitamiseks tehakse ettepanek e-kirja teel ning pakkumused esitatakse samuti e-posti kaudu. Hankija põhjendas seda sellega, et eRHR-is ei olevat minikonkursi läbiviimine tehniliselt teostatav.

Rahandusministeerium peab vajalikuks selgitada Hankijale RHS-is minikonkurssi käsitlevaid nõudeid. Esiteks, RHS § 30 lg-s 9 sätestatud minikonkursi tingimused ei näe ette läbirääkimiste pidamist: RHS § 30 lg 9 p 3 kohaselt esitatakse minikonkursil pakkumused ning RHS § 30 lg 9 p 4 järgi sõlmitakse hankeleping majanduslikult kõige soodsama pakkumuse esitanud pakkujaga. Seega ei saa hankija minikonkursi käigus raamlepingu pooltega õiguspäraselt läbi rääkida ning läbirääkimisi lubav raamlepingu säte ei ole õiguspärane (vt. KKK 01.09.2017 jõustunud RHS kohta, viimati täiendatud 17.12.2019, lk 40, p 7). RHS § 30 lg-s 9 sätestatud minikonkursi tingimuste rikkumine võib tuua kaasa raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingu tühisuse (RHS § 31). Teiseks, RHS § 45 lg-st 1 tulenevalt pidi hankija alates 18.10.2018 alustatud kõikides riigihangetes tagama elektroonilise teabevahetuse (RHS § 238 lg 3). RHS § 45 lg 1 ei teinud elektroonilise teabevahetuse nõude osas mõõndusi minikonkurssidele. Seetõttu pidi hankija ka mistahes maksumusega minikonkursi korraldamisel tagama elektrooniline teabevahetuse RHS §-s 45 sätestatud nõuete kohaselt. RHS § 45 lg 8 kohaselt peab pakkumuste esitamiseks kasutatav süsteem vastama riigihalduse ministri 09. 08.2017 määruses nr 61 "Nõuded elektroonilise teabevahetuse seadmele", sh. selle § 3 p-des 1-7, kehtestatud nõuetele. Pakkumuste esitamine e-kirjana elektronposti teel viidatud nõuetele eelduslikult ei vasta. Kui hankijal ei ole võimalik tagada elektroonilise teabevahetuse nõuete täitmist muul viisil, siis tuleb ka minikonkursside korraldamisel kasutada eRHR-i (vt. KKK 01.09.2017 jõustunud RHS kohta, viimati täiendatud 17.12.2019, lk 39, p 5). Rahandusministeerium on minikonkursside läbiviimiseks arendanud vastava elektroonilise töökeskkonna eRHR-is. Seega on minikonkursside läbiviimine eRHR-is registritehniliselt võimalik (vt. nt RH 202979 "Reisikorralduste teenuse tellimine" minikonkursid: RH 204975 "Reis Pariisi 03.03. - 08.03.2019"; RH 206352 "Reis Maltale 04.04 - 07.04.2019" jne). Ühtlasi juhime

Hankija tähelepanu Rahandusministeeriumi koostatud riigihangete seaduse muutmise eelnõule, millega on kavas muuta elektroonilise teabevahetuse nõuet muu hulgas selliselt, et raamlepingu alusel korraldatavates minikonkurssides ei kohalduks elektroonilise teabevahetuse kohustus, kui sõlmitava hankelepingu eeldatav maksumus jääb alla lihthanke piirmäära ehk asjade ja (tava)teenuste puhul alla 30 000 euro (vt. RaM 03.12.2019 kirjale nr 1.1-10/7397-1 lisatud riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu koos seletuskirja ja selle lisadega – kättesaadav RaM-i dokumendi-registris ja Eelnõude infosüsteemis (EIS), eelnõu toimiku nr 19-1232). Kuni vastav seadusmuudatus ei ole seadusandja poolt vastu võetud, välja kuulutatud, avaldatud ja jõustunud, peab Hankija korraldama kõik minikonkursid elektroonilise teabevahetuse nõuetele vastavas e-keskkonnas, nt. eRHR-is.

2.6. Riigihanke menetlusest kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimine

- 2.6.1. RHS § 95 lg 1 sätestab, et hankija ei sõlmi hankelepingut ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkujat või taotleja: 1) keda või kelle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liiget või muud seaduslikku või asjaomase riigihankega seotud lepingulist esindajat on karistatud kuritegelikus ühenduses osalemise, aususe kohustuse rikkumise või korruptiivse teo, kelmuse, terroriakti toimepaneku või muu terroristliku tegevusega seotud kuriteo või sellele kihutamise, kaasaaitamise või selle katse, rahapesualase süüteo või terrorismi rahastamise eest; 2) keda või kelle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liiget või muud seaduslikku või asjaomase riigihankega seotud lepingulist esindajat on karistatud riigis ilma seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamise või välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamise, sealhulgas seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmise eest; 3) keda või kelle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liiget või muud seaduslikku või asjaomase riigihankega seotud lepingulist esindajat on karistatud laste tööjõu ebaseadusliku kasutamise või inimkaubandusega seotud teo eest; 4) kellel on riikliku maksu, makse või keskkonnatasu maksuvõlg maksukorralduse seaduse tähenduses või maksu- või sotsiaalkindlustusmaksete võlg tema asukohariigi õigusaktide kohaselt; 5) kes või kelle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liige on rahvusvahelise sanktsiooni subjekt rahvusvahelise sanktsiooni seaduse tähenduses. Hankija on kohustatud kontrollima enne hankelepingu sõlmimist ettevõtjal RHS § 95 lg-s 1 sätestatud kõrvaldamise aluste puudumist ka liht-hankemenetlusena või sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusena läbiviidavates riigihangetes (RHS § 125 lg 7, § 126 lg 9). Kohustuslike kõrvaldamise aluste esinemise kontrollimise kohustuslikuks muutmine lihthankemenetluses ning sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses on põhjendatav sellega, et nagu hankemenetluste puhul, tuleb ka lihthankemenetluses ning sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses tagada, et hankeleping sõlmitaks üksnes usaldusväärse ning korraliku taustaga ettevõtjaga (vt. M. Parind, K. Laanemäe. RHS § 126 komm. 36 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). RHS § 96 lg 1 sätestab, et kõrvaldamise aluste kontrollimisel kohaldatakse reeglina RHS §-s 104 sätestatud korda. RHS § 104 lg 8 kohaselt peab hankija enne hankelepingu sõlmimist nõudma edukalt pakkujalt kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnitustele vastavate dokumentide esitamist – alles pärast eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste puudumise ja esitatud kvalifitseerimise tingimustele vastamise kontrollimist teeb hankija teeb otsuse eduka pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta. Vastavalt RHS § 104 lg-le 11 ei nõua hankija RHS § 104 lg-s 8 nimetatud dokumentide esitamist, kui need dokumendid või vastavad andmed on talle andmekogus olevate andmete põhjal tasuta kättesaadavad või tal on need dokumendid või andmed olemas ja need on pakkuja või taotleja suhtes kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimiseks või tema kvalifitseerimiseks jätkuvalt asjakohased.
- 2.6.2. Järelevalvemenetluse käigus selgunud asjaolude kohaselt, millega Hankija kontrollvisiidi ajal ka nõustus, on tuvastatud, et:
- 2.6.2.1. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihankes "Eesti keele õpihoiakute kujundamine keele- ja enesearengukohvikutes" (RH 196279) ei ole Hankija kontrollinud eduka pakkuja ja tema esindaja karistusandmeid, s.o RHS § 95 lg 1

p-des 1-3 sätestatud kohustuslikke kõrvaldamise aluseid, ning eduka pakkuja ja tema esindaja sanktsiooniandmeid, s.o RHS § 95 lg 1 p-s 5 sätestatud kohustuslikku kõrvaldamise alust, vastavalt RHS § 96 lg-s 1 ja § 104 lg-s 11 sätestatule.

- 2.6.2.2. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihankes "Eesti keele kursused Eestis elavatele vähelõimunud püsielanikele" (RH 197300) ei ole Hankija kontrollinud eduka pakkuja ja tema esindaja karistusandmeid, s.o RHS § 95 lg 1 p-des 1-3 sätestatud kohustuslikke kõrvaldamise aluseid, ning eduka pakkuja ja tema esindaja sanktsiooniandmeid, s.o RHS § 95 lg 1 p-s 5 sätestatud kohustuslikku kõrvaldamise alust.
- 2.6.3. Eesti pakkuja korral saab hankija kontrollida karistusandmeid (RHS § 95 lg 1 p-d 1-3) eRHR-is tehtava päringu kaudu ning seetõttu ei tohiks RHS § 104 lg 11 kohaselt karistusregistri tõendi esitamist pakkujalt nõuda. eRHR-i jääb kõrvaldamisaluste kontrollimiseks tehtud päringute kohta kontrolljälg, mis on seadusest tuleneva kontrollikohustuse nõuete kohase täitmise tuvastamiseks piisav tõend (vt. eRHR – Teabevahetus – Päringud teistesse infosüsteemidesse).
- 2.6.4. Sanktsiooniandmeid eRHR-i päringu kaudu kontrollida ei saa. RHS § 95 lg 1 p-s 5 sätestatud kõrvaldamisaluse kontrollimiseks peaks hankija tegema vastava päringu Politsei- ja Piirivalveameti veebilehel oleva otsingusüsteemi kaudu: <https://www.politsei.ee/et/rahapesu> (vt. KKK 01.09.2017 jõustunud RHS kohta, viimati täiendatud 17.12.2019, lk 29, p 8). Selleks, et tagada riigihanke kontrollitavus (RHS § 3 p 1), ning arvestades, et eRHR-is sanktsiooniandmeid vahetult kontrollida ei saa ja kontrollimise kohta automaatset kontrolljälge ei jää, peaks hankija tehtud päringu tulemused dokumenteerima (kas printima välja paber kandjal või salvestama mõnes elektroonilises failivormingus, nt. monitori ekraani kuvatõmmisena, veebilehe elektroonilise printfailina vms). Sanktsiooniandmete kontrollimine on oluline ka seetõttu, et KarS § 93¹ lg 1 järgi on rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestavas õigusaktis sätestatud kohustuse täitmata jätmine või keelu rikkumine kuritegu, mille eest karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega.

2.7. Regulaarse olemusega samalaadsete hankelepingute eeldatava maksumuse määramine ning rahvusvahelise piirmääraga võrdse või seda ületava riigihanke eeldatava maksumuse kohta hanketeate esitamisel märke tegemata jätmine

- 2.7.1. RHS § 45 lg 6 kohaselt peab hankija riigihanke alustamiseks eRHR-ile teate esitamisel märkima, kas riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda või kas ta soovib teate vabatahtlikku edastamist Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele. Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse korral või muul juhul, kui hankija leiab, et riigihanke alustamiseks eRHR-ile teate esitamine ei ole RHS-i alusel nõutav, peab hankija märkima nimetatud teabe vabatahtlikus teates või hankelepingu sõlmimise teates. Vastavalt RHS §-le 183, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda või muul juhul, kui hankija seda soovib, edastab eRHR Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele (ELVT) riigihangete teadetes sisalduvad andmed vastavalt komisjoni rakendusmäärusele (EL) nr 842/2011, millega kehtestatakse riigihankega seotud teadete avaldamise tüüpvormid ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1564/2005 (ELT L 22, 27.08.2011, lk 1-187). Seejuures on hankija ülesanne eRHR-is märkida, kas riigihanke maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda või kas ta soovib teate edastamist ELVT-le vabatahtlikult (RHS § 45 lg 6). RHS § 45 lg 6 esimese lause esimeses alternatiivis sätestatud kohustuse (hankija peab riigihanke alustamiseks eRHR-ile teate esitamisel märkima, kas riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda) eesmärgiks on tagada direktiivi 2014/23/EL art-st 31, direktiivi 2014/24/EL art-test 48-49 ja direktiivi 2014/25/EL art-test 67-69 tuleneva kohustuse täitmine – teavitada eelduslikult piiriülest huvi omavate riigihangete läbiviimise kavatsusest asjakohase teatega Euroopa Liidu Teatajas (vt. D. Minumets. RHS § 45 komm. 35 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

- 2.7.2. RHS § 45 lg-s 1 sätestatud kohustuse rikkumine võib tuua kaasa sõlmitud hanke- või raamlepingu tühisuse (tuvastamise): vastavalt RHS § 121 lg 1 p-le 2 on hankeleping tühine, kui hankija ei ole hanketeate registrile esitamisel märkinud, et riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, või ei ole märkinud, et ta soovib hanketeate edastamist ELVT-le vastavalt RHS §-le 183, kui hanketeate edastamine oli RHS-i kohaselt nõutav. RHS § 121 lg 4 kohaselt on hankelepingu tühisusele RHS § 121 lg-s 1, sh. lg 1 p-s 2, sätestatud alustel võimalik tugineda üksnes juhul, kui hankelepingu tühisus on tuvastatud vastavalt RHS-is sätestatule. RHS § 185 lg 4 p 4 ja § 189 lg 7 kohaselt võib (vaidlustushuvi omav isik) 30 päeva jooksul hankelepingu sõlmimise teate eRHR-is avaldamisest arvates vaidlustada (sõlmitud) hankelepingu, kui hankija ei ole hanketeate eRHR-ile esitamisel märkinud, et riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, või ei ole märkinud, et ta soovib hanketeate edastamist ELVT-le vastavalt RHS §-le 183, kui hanketeate edastamine oli RHS-i kohaselt nõutav. RHS § 197 lg 3 sätestab, et RHS § 185 lg 4 p 4 alusel esitatud vaidlustuse rahuldamisel võib vaidlustuskomisjon oma otsusega tuvastada hankelepingu tühisuse RHS § 31 või 121 alusel või jätta hankelepingu jõusse, lühendades hankelepingu tähtaega, kui on tuvastatud tühisuse asjaolude olemasolu RHS § 31 või 121 alusel. Otsuse tegemisel võetakse arvesse olulist avalikku huvi, mida võidakse kahjustada hankelepingu tühisuse korral. RHS § 29 lg 1 järgi kohaldatakse raamlepingule hankelepingu sätteid. Seega on eelnimetatud sätted, mis käsitlevad hankelepingu tühisust (ja tühisuse tuvastamist), kohaldatavad ka raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihangetes.
- 2.7.3. Lisaks RHS § 45 lg-s 6 nimetatud märke tegemisele peab hankija alates 18.10.2018 alustatud riigihangetes riigihanke alustamisel, v.a väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse korral, esitama eRHR-ile teabe riigihanke eeldatava maksumuse kohta (vt. RHS § 23 lg 9, § 238 lg 3). Nimetatud kuupäevast alates on eRHR-i tehnilise lahendusega tagatud, et seoses 18.10.2018 jõustunud kohustusega sisestada registrisse riigihanke eeldatav maksumus (RHS § 23 lg 9), määratakse automaatkontrolliga, kas riigihanke eeldatav maksumus on võrdne või ületab rahvusvahelist piirmäära ja vastavalt automaatkontrolli tulemusele saadetakse teated riigihangetes, mille eeldatav maksumus on võrdne või ületab rahvusvahelist piirmäära, ELVT-le (vt. M. Tork. RHS § 183 komm. 9 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Viimati öeldu aga ei vähenda RHS § 45 lg-s 6 nimetatud märke tähendust ja olulisust enne 18.10.2018 alustatud riigihangetes, mil hankijal puudus hanketeate esitamisel hankelepingu eeldatava maksumuse (konkreetselt rahalise summa) märkimise kohustus ning rahvusvahelise piirmäära automaatkontrolli eRHR ei teostanud. Samuti ei toimu ELVT-le teadete edastamist juhul, kui hankija on jätnud täitmata RHS § 45 lg-s 6 sätestatud kohustuse ning eksinud RHS § 23 lg 9 kohustuse täitmisel, märkides eRHR-ile hanketeate esitamisel riigihanke eeldatava maksumuse (rahalise summa) väiksemaks kui riigihanke rahvusvaheline piirmäär.
- 2.7.4. Seega oli RHS § 45 lg-s 6 sätestatud nõue enne 18.10.2018 eriti oluline, sest ilma vastava märketa hanketeadet TED-is ei avaldatud (isegi siis, kui hankija oli hanketeates või mõnes muus alusdokumendis rahvusvahelise piirmääraga vähemalt võrdse riigihanke eeldatava maksumuse numbriliselt välja toonud – automaatkontroll puudus). Kirjeldatud juhul koheldi piiriüleseid ettevõtjaid ebavõrdselt ning kahjustati riigihanke direktiividega taotletavaid eesmärgi: kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtete järgimine ning riigihangete avamine konkurentsile (vt. direktiiv 2014/24/EL, preambul põhjendus 1). Järeldust, et rahvusvahelise piirmääraga võrdse või suurema riigihanke eeldatava maksumuse kohta hanketeate esitamisel teabe esitamata jätmine on riigihankeõiguse raske rikkumine, kinnitab kaudselt ka asjaolu, et nimetatud rikkumine oli kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse redaktsiooni (RT I, 25.10.2016, 20) kohaselt käsitletav väärtena (vt. RHS v.r § 111⁶ hanketeates rahvusvahelise piirmääraga võrdse või seda ületava riigihanke eeldatava maksumuse kohta märke tegemata jätmine).
- 2.7.5. eRHR-ist nähtub, et Hankija on alustanud:

- 2.7.5.1. 04.05.2018 avaldatud hanketeatega sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihanget "Eesti keele kursused Eestis elavatele vähelõimunud püsielanikele" (RH 197300) (pakkumuste esitamise tähtpäev 07.06.2018) (CPV 80400000-8 "Täiskasvanukoolitus ja muud koolitusteenused"), märkides riigihanke üldandmetes, et riigihanke eeldatav maksumus on 489 893,00 eurot, mis "ei ületa rahvusvahelist piirmäära". Hankija ei ole soovinud hanketeate ELVT-le vabatahtlikku edastamist TED-is avaldamiseks. Hankija kohaldas hankelepingute sõlmimisel vähemalt 14-päevast ooteaega. Riigihanke tulemusena sõlmitud hankelepingute kogumaksumuseks (nende sõlmimise hetkel) oli 476 640,00 eurot.
- 2.7.5.2. 11.05.2018 avaldatud hanketeatega sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihanget "Eesti keele kursused vähelõimunud püsielanikele ja uussisserändajatele" (RH 197605) (pakkumuste esitamise tähtpäev 14.06.2018) (CPV 80400000-8 "Täiskasvanukoolitus ja muud koolitusteenused"), märkides riigihanke üldandmetes, et riigihanke eeldatav maksumus on 242 370,00 eurot, mis "ei ületa rahvusvahelist piirmäära". Hankija ei ole soovinud hanketeate ELVT-le vabatahtlikku edastamist TED-is avaldamiseks. Hankija kohaldas hankelepingute sõlmimisel vähemalt 14-päevast ooteaega. Riigihanke tulemusena sõlmitud hankelepingute kogumaksumuseks (nende sõlmimise hetkel) oli 217 996,80 eurot.
- 2.7.5.3. 10.12.2018 avaldatud hanketeatega sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihanget "Eesti keele kursused Eestis elavatele vähelõimunud püsielanikele" (RH 203503) (pakkumuste esitamise tähtpäev 07.01.2019) (CPV 80400000-8 "Täiskasvanukoolitus ja muud koolitusteenused"), märkides riigihanke üldandmetes, et riigihanke eeldatav maksumus on 416 700,00 eurot, mis "ei ületa rahvusvahelist piirmäära". Hankija ei ole soovinud hanketeate ELVT-le vabatahtlikku edastamist TED-is avaldamiseks. Hankija kohaldas hankelepingute sõlmimisel vähemalt 14-päevast ooteaega. Riigihanke tulemusena sõlmitud hankelepingute kogumaksumuseks (nende sõlmimise hetkel) oli 388 416,00 eurot.
- 2.7.6. Kontrollvisiidi käigus Hankija selgitas, et 2018. aasta maikuu alustatud sotsiaalteenuste (CPV 80400000-8 "Täiskasvanukoolitus ja muud koolitusteenused") riigihangete (RH 197300 ja RH 197605) eeldatav kogumaksumus (riigihangete alustamise hetkel) moodustas 732 263,00 eurot, s.o jäi alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke rahvusvahelise piirmäära RHS § 14 lg 3 tähenduses (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL art-te 4 ja 6 alusel Euroopa Komisjoni kehtestatud sotsiaal- ja eriteenuste piirmäär oli aastatel 2018-2019 750 000 eurot). Hankija selgituste kohaselt oli 10.12.2018 alustatud sotsiaalteenuste riigihanke (RH 203503) korraldamine tingitud aasta lõpus Eestis elavatele vähelõimunud püsielanikele eesti keele kursuste läbiviimiseks täiendavate eelarvevahendite eraldamisest (täiendavast rahastusest), s.t nimetatud riigihanke (RH 203503) läbiviimine ei olnud Hankija jaoks 2018. aasta mai- ja juunikuus (riigihangete läbiviimisel) ettenähtav, mistõttu Hankija ei saanud kõnealuse riigihankega tellitava teenuse maksumust 2018. aasta maikuu alustatud riigihangete (RH 197300 ja RH 197605) eeldatava maksumuse määramisel arvesse võtta. Kuna maikuu alustatud riigihangete (RH 197300 ja RH 197605) eeldatav kogumaksumus jäi Hankija arvates alla rahvusvahelise piirmäära, ei pidanud Hankija eRHR-ile hanketeate esitamisel vajalikuks RHS § 45 lg 6 kohast märget teha.
- 2.7.7. Rahandusministeerium peab siinkohal vajalikuks selgitada, et riigihanke eeldatava maksumuse määramise ja riigihanke osadeks jaotamise reeglid sisalduvad RHS-i üldsätetes, s.o 1. ptk 5. jaos (RHS §-d 23-28). Vastavalt RHS § 24 lg-le 2 asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on: (p 1) eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, mida on korrigeeritud, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas hankelepingu kehtivuse järgmise perioodi vältel; või (p 2) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus. RHS § 23 lg 8 sätestab, et ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on RHS 1. ptk-

s sätestatust tulenevalt võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel. RHS § 28 lg 1 kohaselt võib hankija riigihanke osadeks jaotada ja osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele või kontsessioonilepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise või kontsessioonilepingu sõlmimise korda. Seejuures ei või hankija jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Hankija võib jaotada riigihanke osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud (RHS § 28 lg 2). RHS § 28 lg 4 järgi, kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, võib hankija kohaldada RHS § 28 lg-s 3 sätestatud 20% reeglit (nn väikeste osade erandit) üksnes juhul, kui iga sellise (nn väikese) osa eeldatav maksumus on asjade või teenuste hankelepingu korral alla 80 000 euro.

- 2.7.8. Arvestades Hankija põhikirjalisi ülesandeid, milleks on muuhulgas Eesti ühiskonna integratsioonile suunatud tegevuste algatamine ja toetamine ning nimetatud eesmärgil koolituste korraldamine (vt. Põhikiri, p-d 1.5.1 ja 1.7.3), ning eRHR-is avaldatud andmeid, millest nähtuvalt on Hankija tellinud aastatel 2015-2020 järjestikku ja pidevalt eesti keele kursusi vähelõimunud püsielanikele, uussisserändajatele ja tagasipöördujatele (vt. RH 168488; RH 175856; RH 177558; RH 184647; RH 197300; RH 197605; RH 203503; RH 206051; RH 218036), saab järeldada, et nimetatud sotsiaalteenuste (vähelõimunud elanikerühmadele eesti keele kursuste läbiviimise teenuste) hankeleping on Hankija jaoks regulaarse olemusega. Hankija, tellides eesti keele kursuste läbiviimist ühe riigihanke menetluse raames nii vähelõimunud püsielanikele kui ka uussisserändajatele (2020. aastal ka tagasipöördujatele, RH 218036), käsitles kõnealuseid sihtrühmi sarnastena ja sõlmitavaid lepinguid samalaadsetena (kuigi loetletud riigihanke menetlused olid jaotatud ühe menetluse raames osadeks koolituste läbiviimise geograafiliste asukohtade lõikes, ei olnud diferentseerimine sihtrühmapõhine).
- 2.7.9. 2018. aastale eelnenud majandusaastal (2017) vähelõimunud püsielanikele ning uussisserändajatele eesti keele kursuste läbiviimiseks Hankija sõlmitud lepingute kogumaksumus oli 471 744,00 eurot: RHS v.r §-s 19 ette nähtud lihtsustatud korras tellitud teenuste riigihanke "Eesti keele kursused vähelõimunud püsielanikele ja uussisserändajatele" (RH 184647) tulemusel sõlmis Hankija 13.06.2017 hankelepingu nr RKTL17053 maksumusega 154 944,00 eurot ja 13.06.2017 hankelepingu nr RKTL17054 maksumusega 316 800,00 eurot. Seega isegi juhul, kui nõustuda Hankija selgitustega selle kohta, miks objektiivselt ei saanud 2018. aasta maikuus korraldatud riigihangete (RH 197300, RH 197605) eeldatava maksumuse määramisel võtta arvesse ettenägematust lisarahatusest tingitult alles detsembris korraldatud riigihanke (RH 203503) maksumust, oleks Hankija pidanud eeldatava maksumuse õigeaks määramiseks arvestama eelmisel majandusaastal (2017) sõlmitud samalaadsete hankelepingute (RH 184647) kogumaksumusega, korrigeerides seda vastavalt eeldatavatele muutustele tellitavates kogustes või hinnas. RHS § 28 lg 1 kohaselt võib hankija küll riigihanke osadeks jaotada ning tellida teenuseid eraldi riigihanke menetlusega, kuid seda üksnes juhul, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda. RHS § 28 lg 2 keelab hankijal riigihanke osadeks jaotamise eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud teenused. Eelnevast tingitult ületas 2018. aasta maikuus korraldatud riigihangete tegelik eeldatav maksumus sotsiaalteenuste riigihanke rahvusvahelist piirmäära, mille suuruseks oli aastatel 2018-2019 ja on jätkuvalt 750 000,00 eurot (RHS § 14 lg 3, vt. 2014/24/EL art 4 d). Samuti ületas rahvusvahelist piirmäära 2018. aasta detsembris alustatud riigihanke (RH 203503) eeldatav maksumus – kõnealuse riigihanke alustamisel ja hankelepingu sõlmimisel oli Hankijale teada nii 2018. aasta maikuus korraldatud riigihangete (RH 197300, RH 197605) tulemusel sõlmitud hankelepingute kogumaksumus, kui ka riigihanke alustamisele eelneval majandusaastal läbiviidud riigihanke tulemusel (RH 184647) sõlmitud samalaadsete hankelepingute kogumaksumus. Lisaks korraldas Hankija 2019. aasta märtsikuus samalaadsete sotsiaalteenuste (eesti keele kursused vähelõimunud püsielanikele

ja uussisserändajatele) tellimiseks veel ühe riigihanke (RH 206051) mille tulemusel sõlmitud lepingute kogumaksumus oli 725 184,00 eurot (2018. aasta detsembris alustatud RH 203503 tulemusel sõlmiti lepingud 2019. aasta jaanuaris).

- 2.7.10. Eeltoodud järeldusi ei muuda ka asjaolu, et 2018. aasta detsembris alustatud riigihankes (RH 203503) sõlmitud hankelepingute kestus oli 12 kuud (RH 197300 – 7 kuud; RH 197605 – 5 kuud). Nimelt on erialakirjanduses leitud, et kui olemuselt regulaarse lepingu tähtaeg on lühem kui 12 kuud või sellega võrdne, tuleb eeldatav maksumus määrata RHS § 24 lg 2 alusel ning üksnes siis, kui olemuselt regulaarse hankelepingu tähtaeg on pikem kui 12 kuud, tuleb eeldatav maksumus määrata RHS § 23 lg 2 p 1 alusel lepingu kogumaksumuse järgi (vt. M.-J. Raude. RHS § 23 komm. 10 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019; vt. ka S. Arrowsmith. EU public procurement law: an introduction, p 105). RHS § 24 lg 2 näeb regulaarsete hankelepingute eeldatava maksumuse määramiseks ette kaks meetodit: minevikku vaatav meetod (p 1) ja tulevikku vaatav meetod (p 2). Kui eeldatava maksumuse määramine on võimalik mõlemal meetodil ja nendest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus mõne piirmääraga võrdne või piirmäärast suurem, peab hankija lähtuma RHS § 23 lg 8 järgi sellest meetodist (vt. M.-J. Raude. RHS § 23 komm. 12 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).
- 2.7.11. Kuna ülalnimetatud riigihangete (RH 197300; RH 197605; RH 203503) tegelik eeldatav maksumus erines eRHR-is Hankija poolt deklareeritud ning oli vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga, tulnuks Hankijal eRHR-ile hanketeate esitamisel täita ka RHS § 45 lg-s 6 sätestatud kohustus, mis oleks taganud teadete avaldamise TED-is. Hankija seda ei teinud, mistõttu TED-is riigihangete kohta teavet ei avaldatud. Kõigis nimetatud riigihanke menetlustes kohaldas Hankija hankelepingute sõlmimisel rahvusvahelisele piirmäärale vastavat 14-päevast ooteaega (vt. RHS § 126 lg 10 ja § 120 lg 2), s.t Hankija eksimusega riigihangete eeldatava maksumuse määramisel ei kaasnenud kohustusliku ooteaja rikkumist.

2.8. Samaesemeliste soetuste summeeritud eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmine

- 2.8.1. Eelnevalt oleme leidnud, et Integratsiooni Sihtasutus on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 4 tähenduses. RHS § 15 lg 1 kohaselt peab avaliku sektori hankija kohaldama hankelepingu sõlmimisel RHS 3. ptk 1. jaos (§-s 125) sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid on väiksem kui riigihanke piirmäär. Asjade või teenuste hankelepingu korral on lihthanke piirmääraks 30 000 eurot (RHS § 14 lg 1 p 1). RHS § 125 lg-s 3 nimetatud erandlike asjaolude puudumisel peab hankija lihthanke-menetluse alustamiseks esitama eRHR-is avaldamiseks hanketeate (RHS § 125 lg 1).
- 2.8.2. Riigihanke eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS 1. ptk 5. jaos. RHS § 23 lg 3 kohaselt peab hankija lähtuma riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel riigihanke alustamisele vahetult eelneva aja keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest, mis peab kehtima riigihanke alustamise hetkel. Riigihanke eeldatava maksumuse hulka tuleb arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist (RHS § 23 lg 2 p 1). Vastavalt RHS § 24 lg-le 2 asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on: (p 1) eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, mida on korrigeeritud, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas hankelepingu kehtivuse järgmise perioodi vältel; või (p 2) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus. Relevantsete menetlusreeglite valikul omab õiguslikku tähendust riigihanke menetluse "välja kuulutamise" aeg – s.t akuutsed menetlusreeglid määratakse kindlaks riigihanke menetlust alustava hanketeate edastamise ja avaldamise ajahetke seisuga (vt. nt EKo 14.09.2017, nr C-223/16, *Casertana Costruzioni*, p-d 21-23; EKo 08.02.2018, nr C-144/17, *Lloyd's of London*, p-d 25-26).

- 2.8.3. Ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on RHS-is sätestatud tulenevalt võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel (RHS § 23 lg 8). Seega on hankelepingu (riigihanke) eeldatava maksumuse määramine prognoosotsus (vt. nt TlnHKo 19.05.2015, nr 3-15-875, p 25). Kuigi hankija ei ole selleks kohustatud, saab hankija korraldada riigihanke eeldatava maksumuse määramiseks RHS § 10 kohase turu-uuringu. Sõltumata sellest, milliseid meetodeid hankija eeldatava maksumuse määramisel kasutab, peab hankija kahtluse korral suutma tõendada, et lähtus turuhinnale vastava hinnataseme välja selgitamisel asjakohastest allikatest, tõenditest ja kaalutlustest, see tähendab näitama ära, kuidas ta defineeris turu ja kuidas selgitas välja turuhinnale vastava hinnataseme (TlnHKo 19.05.2015, nr 3-15-875, p 25).
- 2.8.4. RHS § 28 lg 1 kohaselt võib hankija riigihanke osadeks jaotada ja osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele või kontsessioonilepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise või kontsessioonilepingu sõlmimise korda. Seejuures ei või hankija jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd (RHS § 28 lg 2). Riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega on tegemist siis, kui hankija tellib või ostab (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihanke menetlustega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid. Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks on loetud ka olukordi, kus hankija käitumises ei ole tuvastatud subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata (vt. EKo 15.03.2012, nr C-574/10, *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 49).
- 2.8.5. Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et riigihanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantset järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumendid. Euroopa Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on alternatiivne, mitte kumulatiivne (vt. Euroopa Üldkohtu 23.05.2013 otsus kohtuasjas T-384/10: *Hispaania Kuningriik vs. komisjon*, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades C-187/04 ja C-188/04: *komisjon vs. Itaalia*, p 29). Kohtupraktikast tulenevalt saab välja tuua, et riigihangete kokkukuuluvusele viitavad muu hulgas järgmised indikaatorid: (i) sama majanduslik või tehniline ülesanne – põhikriteeriumina (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas C-16/98: *komisjon vs. Prantsuse Vabariik*, p-d 36, 38 ja 47; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades C-187/04 ja C-188/04: *komisjon vs. Itaalia*, p 27; Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus kohtuasjas C-220/05: *Jean Auroux jt vs. Commune de Roanne*, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 37); (ii) riigihangete üheaegne alustamine, riigihangete ajaline lähedus, hanketeadete sarnasus, geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu – täiendavate kriteeriumitena (Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas C-16/98: *komisjon vs. Prantsuse Vabariik*, p 65). Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei tohi hankija eelarve planeerimisega seotud mistahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset olemust. Samuti on Euroopa Kohus osundanud, et ühe kokkukuuluva riigihankelepingu olemasolu hindamiseks peab kohaldama ehitustöödele kehtivaid ühe majandusliku ja tehnilise funktsiooni kriteeriume ka teiste valdkondade korral (Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 41).
- 2.8.6. Näiteks asjade ostmise korral saab ühe ja sama majandusliku ning tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ja need on ka sisult sarnased või täidavad funktsiooni kui koos toimivad ja omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel (vt. direktiiv 2014/24/EL, preambul põhjendus 19; vt. ka E-riigihangete infoportaalis avaldatud tõlkematerjal. Riigihangete osadeks jaotamisest. Juuni 2014). Rahandusministeerium on selgitanud, et niinimetatud suvaline hangete osadeks jagamine on vastuolus riigihanke direktiivide kasuliku

mõjuga. Sellega kaasneks nimelt sageli kunstlik piirmääradest allapoole jäämine, millega piiratakse RHS-i v.r ning direktiivi kohaldamisala. Euroopa Kohus rõhutab oma väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ja ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ning tarbetu "tükeldamine" õñnestaks neid eesmäärke (vt. KKK. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017 (täiendatud 27.07.2017), lk 15, p 6).

- 2.8.7. Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama. Euroopa Kohus on mitmes kohtulahendis (näiteks C-16/98, C-187/04, C-220/05 ja C-574/10) toonud välja kriteeriumid, mille põhjal otsustada, kas tegemist on ühe hankeobjektiga, mida ei tohi kunstlikult tükeldada. Nendeks on muu hulgas majanduslik-, ruumiline-, funktsionaalne-, tehniline või eesmärgiline seos, samuti ajaline seos, hanketeadete sarnasus jne. Samal ajal on võimalik ühe hankeobjekti esmapilgul kokkukuuluvaid osi siiski käsitleda erinevate hankeobjektidena juhul, kui selleks on objektiivsed põhjused. Objektiivseteks põhjusteks ei ole aga Euroopa Kohtu hinnangu eelarveõiguslikud põhjused. Nt. kohtuasjas C-574/10 leidis Euroopa Kohus, et Euroopa Liidu riigihankeõigust reguleerivate direktiivide mõttega on vastuolus, kui ühte riigihanget, mis puhtalt eelarvelistel põhjustel viiakse ellu mitmes etapis, käsitatakse ainult sel põhjusel mitme iseseisva hankena, et jääda niimoodi välja (riigihanke) direktiivi kohaldamisalast.
- 2.8.8. Seega vastamaks küsimusele, kas Hankija pidi lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihanke osade summeritud maksumusest, tuleb sisuliste kriteeriumide põhjal tuvastada, kas kõnealuste hangete puhul oli tegelikult tegemist ühe ühtse hankega. Ühtsele hankele viitavad asjaolud võivad muu hulgas olla järgmised: (i) riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine (sh. üks eelarveaasta), (ii) hanke alusdokumentide sarnasus; (iii) hangete toimumise geograafilise koha ühtsus ning üheainsa hankija olemasolu.

2.8.9. **Kontorimööbel**

Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud raamatupidamisdokumendi kuluandmetest nähtub, et Hankija on 2018. aastal ostnud erinevatelt ettevõtjatelt kontorimööblit kogusummas 40 389,31 eurot, s.o maksumusega üle lihthanke piimäär (175,25 eurot – ON24 AS; 4 848,11 eurot – Isku Baltics OÜ; 6 194,40 eurot – AJ Tooted AS; 8 605,16 eurot – STANDARD AS; 399,79 eurot – Rolling OÜ; 4 160,00 eurot – TOOL & TOOL OÜ; 195,00 eurot – Aatrium Sisustuskaubamaja AS; 1 700,00 eurot – BORG OÜ; 14 111,60 eurot – ASTONET OÜ).

Hankija ei ole ülalnimetatud soetuste maksumusi riigihanke eeldatava maksumuse määramiseks summeerinud ning sellest tulenevalt ei ole samaliigiliste ja samaeesmärgiliste asjade (kontorimööbli) summeritud kogumaksumusele vastavat riigihanke menetlust, s.o lihthankemenetlust, korraldatud.

Asjaolu, et ühe eelarveaasta jooksul ostetud kõikide mööbliesemete maksumused tulnuks riigihanke eeldatava maksumuse ja sellele kohalduva menetlusreeglistiku valikuks summeerida kinnitab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/ 24/EL preambul (p 19), milles on selgitatud, et: "[P]iirmäärade arvestamiseks tuleks samaseid asju käsitada kui tooteid, mis on mõeldud samaks või sarnaseks otstarbeks, nagu näiteks erinevad toiduained või mitmesugused kontorid kasutatavad mööbliesemed. Üldjuhul pakub asjaomases valdkonnas tegutsev ettevõtja tõenäoliselt selliseid tooteid oma tavapärase tootevaliku hulgas."

Rahandusministeeriumi hinnangul on Hankija ülalkirjeldatuga eiranud RHS §-st 23, § 24 lg-st 2, § 28 lg-test 1-2 ning 14 lg 1 p-st 1, § 15 lg-st 1, §-st 125, nende koostoimes, tulenevat kohustust korraldada lihthanke piimäär ületava summeeritud kogumaksumusega mööbliesemete ostmiseks lihthankemenetlus, esitades selleks eRHR-ile avaldamiseks hanketeate.

Järelevalvemenetluses tuvastamist leidnud asjaolude põhjal ei ole võimalik järeldada, et Hankijal oleks esinenud mõni RHS § 125 lg-s 3 nimetatud alustest korraldamaks lihthankemenetlust väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetlusena. Seda enam, et ka Hankija ise ei ole kõnealuste mööbliesemete ostmisel väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetlust korda järginud.

3. Järeldused

- 3.1.** Kontrollimise käigus Hankija tegevuses kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast, näiteks seoses: hankekorra (osalise) mittevastavusega riigihangete seadusele; avatud hankemenetluses pakkumuste avamisega hanketeates märgitust erineval ajal; hankelepingu sõlmimisega riigihanke alusdokumentidest erinevatel tingimustel; puudulike põhjendustega hankija otsustest ettevõtjate teavitamisel; seadusele mittevastavate riigihanke alusdokumentidega (sh. riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise põhjendamata jätmise, avatud hankemenetluses läbirääkimiste võimaluse sätestamine, kvalifitseerimistingimuste sätestamisega, minikonkursiga); riigihanke menetlusest pakkuja kohustuslike kõrvaldamise aluste kontrollimata jätmisega; rahvusvahelise piirmääruga võrdse või seda ületava riigihanke eeldatava maksumuse kohta hanketeate esitamisel märke tegemata jätmisega; riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja samaesemeliste soetuste summeeritud eeldatavale maksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamata jätmisega. Peamiselt puudutavad tähelepanekud ühte eRHR-is avaldatud hankemenetlust, samas on Hankija ajavahemikul 01.01.2018 – 31.12.2018 eRHR-is alustanud kokku 16 riigihanke menetlust, seega ei ole tegemist süsteemsete vigadega.
- 3.2.** Hankija riigihankekorralduses esines puudujääke, kuid puudujäägid on haldussuutlikkuse ja asjatundlikkuse suurendamise teel ületatavad. Vajab eraldi äramärkimist, et Hankija on kontrolli käigus tuvastatud puudustest aru saanud, mis loodetavasti loob vajalikud eeldused rikkumisi tinginud põhjuste kõrvaldamiseks ning edaspidi samalaadsetest rikkumistest hoidumiseks. Rahandusministeerium soovitab Hankijal võimaluse korral võtta osa riigihankealastest koolitustest ja seminaridest.

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

osakonnajuhataja asetäitja osakonnajuhataja ülesannetes
riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

Mihhail Antonov

jurist riigihangete järelevalve alal

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3468; mihhail.antonov@fin.ee