



23.10.2017 kontrollakt nr 12.2-1/1397-1 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Are Vallavalitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 13.02.2017.a kiri nr 12.2 -1/01412

Kontrolliobjekti nimetus: Are Vallavalitsus

Kontrolliobjekti registrikood: 75004671

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Signe Rõngas, vallavanem

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Signe Rõngas, vallavanem; Aldo Pitsner, abivallavanem; Maili Hiimäe, pearaamatupidaja.

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2016 – 31.12.2016

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Are Vallavalitsus (edaspidi Hankija) riigihangete korraldamisel kuni 31.08.2017. a kehtinud riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2016 – 31.12.2016.
- 1.2 Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) valik on olnud õiguspärane.
- 1.3 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 10 riigihanget, millest 2 olid avatud hankemenetlused ja 8 lihthanked.
- 1.4 Riigihangete korraldamist 2016. aastal reguleeris Are Vallavolikogu poolt 31.05.2012 määrusega nr 14 vastu võetud hankekord.
- 1.5 Tehingute tegemisel on RHSis sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2016. a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 18.10.2017 kirjaga nr 12.2-1/1244-1. Hankija kontrollakti projekti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1 Hankekord

Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on tagada, et hankija oleks oma riigihangete korraldamise sisese protseduuri algusest lõpuni läbi mõelnud, suunata hankijaid põhjalikumalt oma hankeid planeerima ning selle kaudu kindlustada RHS-is sätestatud nõuete järgimine.

RHS § 13¹ p-d 1-4 sätestavad mitteammendavalt vähima võimaliku regulatsiooni, mis tuleks Hankijal hankekorrast kehtestada. RHS § 13¹ kohaselt peab Hankija sätestama vähemalt:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise;
- 3) allapoole RHS § 15 lõikes 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise;
- 4) lihtsustatud korrast tellitava teenuse tellimise korra.

Lähtuvalt RHS § 13¹ punktist 1 peab hankija hankekorras kehtestama riigihanke planeerimise, sh iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva. Seega peaks hankekorrast selguma riigihangete planeerimise protsess, mille alusel oleks võimalik otsustada mida, millal ja kuidas hankida ning kes ja millal koostab ning kinnitab hankeplaani.

Are Vallavolikogu on 31.05.2015 määrusega nr 14 võtnud vastu Are Vallavalitsuse hankekorra (edaspidi Hankekord), mille § 2 näeb ette riigihangete planeerimise protsessi. Hankekorra § 2 lg 3 kohaselt esitavad valdkonda juhtivad nõunikud ja hallatavate asutuste juhid hiljemalt iga aasta 1. novembriks vallavanemale info järgmisel kalendriaastal vajalike hangete kohta. Saadud informatsiooni põhjal korraldab vallavanem järgmisel eelarveaastal planeeritavate riigihangete kohta hankeplaani koostamise (Hankekord § 2 lg 4) ning esitab selle vallavalitsusele kinnitamiseks. Hankeplaani koostatakse ja kinnitatakse iga-aastaselt 3 nädala jooksul pärast vallaelarve vastuvõtmist vallavalitsuse poolt (Hankekord § 2 lg 2). Hankeplaani muudetakse vastavalt vajadusele valdkonda juhtiva nõuniku või hallatava asutuse juhi ettepanekul (Hankekord § 2 lg 5).

Märgime, et kuigi Hankekord näeb ette üldised hankeplaani koostamise põhimõtted, siis jääb arusaamatuks, kuidas toimub hankeplaani muutmine ning kas peale muudatuse sisseviimist on vaja hankeplaani uuesti vallavalitsuse poolt kinnitada.

Hankekorra § 2 lg 6 kohaselt tuleb Are Vallavalitsuse hankeplaani märkida: 1) vallavalitsus või hallatav asutus; 2) hankelepingu eseme kirjeldus; 3) hankelepingu eeldatav maksumus käibemaksuta ja hankemenetluse liik; 4) hanke eest vastutav isik; 5) eeldatav hanke korraldamise aeg; 6) hankelepingu eeldatav täitmise aeg ja 7) hankelepingu täitmise eest vastutav isik. Rahandusministeerium on üle vaadanud Hankija 2016. aasta hankeplaani, mis järgib Hankekorra § 2 lõikes 6 toodud nõuded. Eeltoodust hoolimata märgime, et RHS üldisest süstemaatikast ning RHS §-is 3 nimetatud aluspõhimõtetest tulenevalt soovime lisaks eeltoodule kajastada hankeplaanis mh. ka hanke liik (asjad, teenused, ehitustööd), riigihanke finantseerimise allikas (välisvahendid eraldi välja tuua), riigihanke algamise aeg kuu täpsusega (hetkel on enamasti välja toodud kahe kuu täpsusega nt „märts-aprill“), hankelepingu eeldatav sõlmimise aeg ja täitmise tähtaeg või lepingu kestus (hetkel on välja toodud vaid täitmise aeg), kas riigihange korraldatakse e-hankena (hetkel välja toomata) ning vajadusel andmed ühishanke ja hanke läbiviimiseks volitamise kohta (hetkel välja toomata).

RHS-is sätestatust tulenevalt on iga ost, mille hankija teeb, riigihange. RHS § 13¹ punkt 3 ei sätesta summat, alates millest on kohustuslik hankekorrast allapoole lihthanke piirmäärade jäävaid oste reguleerida. Seadusandja on seega taotluslikult jätnud hankija otsustada ja kujundada menetlusreeglid riigihangetes, mille maksumus jääb allapoole lihthanke piirmäärade. Seetõttu tuleb hankekorrast sätestada allapoole RHS § 15 lg 3 nimetatud piirmäärade jäävate riigihangete korraldamise kord, nii et oleksid selged selliste riigihangete läbiviimisele kehtestatud menetlus ja korraldus ning tagatud RHS § 3 riigihanke üldpõhimõtete järgimine.

Hankija on alla lihthanke piirmäärade jäävat asjade ostmist, teenuste või ehitustööde tellimist reguleerinud Hankekorra §-is 13. Hankekorra § 13 lg 3 kohaselt tuleb hankelepingu sõlmimisel maksumusega alla lihthanke piirmäärade olemasolevat konkurentsi ära kasutades tagada rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine. Hankekorra § 13 lg-st 4 tulenevalt teeb hanke eest vastutav isik konkurentsi olemasolu korral ettepaneku pakkumuse esitamiseks vähemalt kolmele isikule.

Hankija selgituste kohaselt ei ole Hankekorrast sätestatud konkreetset piirmäärade, millest alates on Hankija kohustatud küsima võrreldavaid pakkumusi alla lihthanke piirmäärade asjade ostmisele, teenuste või ehitustööde tellimisele. Hankija väitel teeb vastutav ametnik või allasutuse juht otsuse, millisel viisil tagab konkurentsi ära kasutades rahaliste vahendite ratsionaalse ja säästliku kasutamise. Otsuse tegemine sõltub Hankija seletuse kohaselt

konkreetsetest asjaoludest, sh hankeesemest, transpordist jne. Seejärel tutvub Hankija esindaja mõistlikult erinevate müügikohtade ja teenusepakkujate hindadega ning teeb ostu või tellib teenuse kõiki asjaolusid koostoimes arvestades.

Rahandusministeerium peab vajalikuks märkida, et kuigi seadusandja on taotluslikult jätnud alla lihtsanke piirmäära jäävate riigihangete puhul menetlusreeglite kujundamise Hankija otsustada, ei tähenda see, et Hankija oleks oma otsuste tegemisel RHS-ist sõltumatu. Nimelt kohalduvad kõigile Hankija poolt tehtavatele soetustele RHS § 3 sätestatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtted, mille kohaselt peab Hankija mh. kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (RHS § 3 p 1), riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse (RHS § 3 p 2), kõigi isikute võrdse ja mittediskrimineeriva kohtlemise (RHS § 3 p 3) ning konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel (RHS § 3 p 4), vältides seejuures konkurentsi kahjustavat huvide konflikti (RHS § 3 p 5). Käesoleval juhul on Hankija esmalt sõnastanud RHS §-is 3 sätestatud üldpõhimõtted valikuliselt ümber Hankekorra § 1 lg-s 1 ning seejärel kitsendanud neid Hankekorra § 13 lg-s 3 veelgi. Selle tulemusel on Hankekorra § 13 lg-s 3 sätestatud üldpõhimõtted nagu riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamine, isikute võrdne kohtlemine, pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte saavutamine ning konkurentsi kahjustava huvide konflikti vältimine. Lisaks eeltoodule pole sätestatud kas ja kuidas peab olema tagatud võrreldavate pakkumuste säilitamine.

Pakkujate võrdse kohtlemise ehk mittediskrimineerimise põhimõtte eesmärk on soodustada riigihankes osalevate ettevõtete vahelise terve ja tegeliku konkurentsi arengut, mis tähendab, et kõigile pakkujatele peavad pakkumuse koostamisel olema tagatud võrdsed võimalused ning et kõigi pakkujate esitatud pakkumustele peavad kehtima samad tingimused. Võrdse kohtlemise põhimõtte tähendab, et võrreldavaid olukordi ei tohi kohelda erineval viisil ja erinevaid olukordi ei tohi kohelda võrdväärseina. Läbipaistvuse tagamise põhimõtte on võrdse kohtlemise põhimõtte oluline kaaslane ning selle eesmärgiks on tagada, et puuduks oht, et tellija eelistab mõnda konkreetset pakkujat või pakkujaid või tegutseks omavoliliselt. Käesoleval ajal kehtivas Hankekorras pole tagatud RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimine.

Hankija hankekorra § 14 reguleerib lihtsustatud korras teenuste tellimist. Selle lõike 1 kohaselt tuleb lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel järgida RHS § 3 ja § 19 sätestatud. Vastuseks Rahandusministeeriumi poolt esitatud küsimusele, kuidas toimub lihtsustatud korras tellitava teenuse puhul pakkumuste küsimine, alates millisest summast on Hankija kohustatud küsima pakkumusi ning mitme pakkuja poole tuleb pakkumuste küsimiseks pöörduda, vastas Hankija, et pakkumuste küsimisel tuleb lähtuda RHS §-dest 3 ja 19 ning et täiendavaid piiranguid Hankekord ette ei näe. Arvestades Are Vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste riigihanke praktikast selliste asjade ostmisel ja teenuste ning ehitustööde tellimisel, mis ei klassifitseeru lihtsustatud korras tellitavateks teenusteks, saab Rahandusministeerium Are Vallavalitsuse vastusest aru, et alla RHS § 19 lg-s 4 nimetatud piirmäära lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimisel Are Vallavalitsusel (ja tema hallatavatel asutustel) pakkumuste võtmise kohustust Hankekorra §-st tulenevalt ei ole.

Märgime, et RHS § 13¹ p-ist 4 tulenevalt on Hankija ka lihtsustatud korras tellitavate teenuste puhul kohustatud määrama riigihangete läbiviimise korra (kuidas alustatakse lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimist, kuidas määratakse riigihanke läbiviimise tingimused, tehnilise kirjelduse koostamine ning hilisem menetlemine jne). Hankekorra §-st peavad seega selguma lihtsustatud korras tellitavate teenuste protseduuriline korraldus ehk relevantseid menetlusnormid, mis avavad selle, kuidas saavutatakse riigihankeõiguse alusprintsipiide, sh pakkujate võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete järgimine hankepraktikas. Seejuures ei saa piisavaks lugeda olukorda, kui Hankekorras on piiratud üldsõnalise kohustusega järgida RHS §-i 3 ja §-i 19.

Siinkohal juhime tähelepanu, et Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond viis

2014. aasta I kvartalis läbi hankekordade analüüsi,¹ milles on muu hulgas toodud näiteid ka parimatest praktikatest. Soovitame Hankijal viidatud analüüsiga tutvuda ning kaaluda enda asutusesisese hankekorra täiustamise vajadust ka muus osas peale RHS §-s 13¹ loetletud puuduolevate kohustuslike elementide lisamise.

Ka 01.09.2017 a kehtima hakanud RHS-i § 9 näeb Hankijale ette hankekorra kehtestamise kohustuse samadel tingimustel nagu seda nägi ette kuni 31.08.2016 kehtinud RHS.

Hankija märkis, et plaanib uue hankekorra töötada välja peale haldusreformi raames teiste omavalitsustega ühinemist 2018. aasta alguseks.

¹ Hankekordade analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analused-ja-uuringud>, 05.10.2017.

2.2 Pakkumuste avamine

2.2.1 Pakkumuste avamine hankemenetluses

RHS § 46 lg 1 kohaselt avab hankija pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas.

Avatud hankemenetluse viitenumbriga 174749 "Investeerimislaenu võtmine" hanketeate punktis IV.3.8) ja hankedokumendi punktis 13.1 oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 07.06.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 7.06.2016 21:35, s.o 11 tundi 35 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Eeltooduga on Hankija eiranud RHS § 46 lõikes 1 ja hanketeates sätestatud korda pakkumuste avamiseks.

2.2.2 Pakkumuste avamine lihthankes

Lihthanke viitenumbriga 175341 "Are Kooli spordiväljaku ehitamine" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja lihthanke dokumendi punktis 8.1 oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 14.06.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 14.06.2016 10:13, s.o 13 minutit lihthanke teates ja lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Lihthanke viitenumbriga 179623 "Lumetõrje teostamine Are vallas 2016/2017 ja 2017/2018 talveperioodil" lihthanke teate punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 2.11.2016 15:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 3.11.2016 7:58:00, s.o 17 tundi ja 58 minutit peale lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Lihthanke viitenumbriga 181018 "Are mõisa pargi hooldustööd hoolduskava alusel" lihthanke teate punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 12.12.2016 09:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 12.12.2016 10:28, s.o 1 tund ja 28 minutit peale lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Lihthanke viitenumbriga 174629 "Are valla haljasalade niitmine 2016-2017" lihthanke teate punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 18.05.2016 11:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 18.05.2016 14:51:00, s.o 3 tundi ja 51 minutit peale lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Lihthanke viitenumbriga 174638 "Mustkatete ühekordne pindamine Are valla kohalikel teedel" lihthanke teate punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 19.05.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 19.05.2016 10:12, s.o 12 minutit peale lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Lihthanke viitenumbriga 174661 "Are valla teehoiukava koostamine" lihthanke teate punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 23.05.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 23.05.2016 10:27, s.o 27 minutit peale lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Lihthanke viitenumbriga 172009 "Suurfarmi tee tolmuva katte ehitus" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja lihthanke dokumendi punktis 13.1 oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 18.03.2016 13:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 18.03.2016 14:26, s.o 1 tund ja 26 minutit peale lihthanke teates märgitud pakkumuste avamise aega.

Oleme seisukohal, et lihthanke korraldamise puhul on Hankija vaba sisustama lihthanke dokumendid ise, kuid juhul, kui ta on lihthankes kehtestanud tingimused, antud juhul määranud pakkumuse avamise aja, on hankijal kohustus riigihanke korraldamise üldpõhimõtete täitmiseks (RHS § 3) ka enda kehtestatud tingimustest kinni pidada. Lihthanke tingimused, sh pakkumuste avamise aeg tuleb aga nimetada lähtuvalt Hankija enda vajadustest ja võimalustest.

2.3 Hanketeate ja hankedokumentide muutmine selgituste kaudu

2.3.1 Hankedokumentide muutmine avatud hankemenetluses

Avatud hankemenetluses „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava sõitjate liiniveo vedaja leidmine 2016 – 2019“ (viitenumber 176983) oli Hankija hankedokumentide „Kutse pakkumuse esitamiseks“ punktis 9 ning „Veod liinide lõikes päevas (näidis)“ märkinud bussi liinide loetelu koos tavapärase marsruutidega ja lisanud, et eeldatav maht tavapäeval on ligikaudu 200 km ning juunis ja augustis ligikaudu 50 km päevas. Huvitatud isik küsis riigihangete registri vahendusel küsimuse, soovides teada: 1) milline on eeldatav sõidugraafik juunis ja augustis ning 2) eeldatav vedude maht ja sõidugraafik koolivaheaegadel. Hankija vastas huvitatud isiku küsimusele ning märkis juuni ja augusti ning koolivaheaegade sõidugraafiku. Lisaks sellele teatas Hankija, et juulis vedusid ei toimu.

Hankija selgitas, et hankedokumendid ei sisaldanud koolivaheaegade sõidugraafikut, kuid seejuures oli ära märgitud, et mahud juunis ja augustis vähenevad.

Märgime, et lähtuvalt kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 36 lg-st 1 võis Hankija hankedokumente või hanketeadet muuta enne hanketeates määratud pakkumuste esitamise tähtpäeva. Hankedokumentide muutmisel kohustus Hankija edastama muudetud hankedokumendid üheaegselt kõigile pakkujatele ning nendele taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes on saanud hankedokumendid (RHS § 36 lg 3). Hanketeate muutmiseks kohustus Hankija edastama registrile hanketeate muudatuse ja teavitama sellest kohe kõiki pakkujaid, taotlejaid ja hankedokumendid saanud huvitatud isikuid (RHS § 36 lg 2). Hankedokumentide (riigihanke alusdokumentide) muutmise selgituste ja selgitamist võimaldavate dokumentide vahendusel keelab ka alates 01.09.2017 kehtima hakanud RHS (§ 46 lg 3).

Riigihangete registrist ei nähtu, et Hankija oleks registris hankedokumente muutnud. Eeltoodust tulenevalt on Hankija andnud lehe „Teabevahetus“ kaudu huvitatud isiku küsimusele vastates infot, mida hankedokumendid ei sisaldanud ning muutnud sisuliselt ka hankedokumente jälgimata seejuures RHS § 36 lg-tes 3 ja 2 sisalduvat korda.

Hanketeate ja hankedokumentide muutmise nõuete rikkumise eest nägi kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 111⁴ lg 1 ette füüsilise isiku karistamise rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

2.3.2 Hankedokumentide/lihthanke teate muutmine lihthanches

Lihthanches "Are Kooli spordiväljaku ehitamine" (viitenumber 175341) küsisid mitmed huvitatud isikud küsimusi seondult jooksurajale paigaldatava tartaankattega. Hankija vastas huvitatud isikute küsimustele ning seadis oma vastustes paigaldatavale tartaankattele nõudeid: „Aluskihi kõrgus 11-13mm. Pealne kihti on segatud peenikest UV kindlat EPDM graanulit (0,5-1,5mm). Kihi paksus 1,5-2mm. Kogu süsteemi kõrgus 13mm kuni 14,5mm. Süsteem peab olema vett läbilaskev. Rajakattel peab olema Rahvusvahelise Kergejõustiku-liidu IAAF-i sertifikaat.“ Selliseid nõudeid ei olnud Hankija hankedokumentides ette näinud. Seejuures ei nähtu eRHR-ist, et Hankija oleks peale pakkujate küsimustele vastamist muutnud riigihangete registris sisalduvaid lihthanke dokumente ega lisanud nendesse vastuses esitatud nõudeid.

Hankija selgitas, et ehitusprojekt nõuab väljaku osalist katmist tartaankattega, kuid ei anna täpseid tartaankatte parameetreid. Hankija hinnangul sisaldab tema poolt antud vastus kõige tavalisemaid avalikel spordiväljakutel kasutatava tartaankatte parameetreid ning seetõttu ei ole tegemist mitte nõude, vaid täpsustusega, mis andis pakkujale kindluse, et Hankija ei soovi hiljem mingitele erinõuetele vastavat katet.

Riigihangete seadus defineerib tehnilist kirjeldust öeldes, et tehniline kirjeldus on hankija poolt hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavat terminoloogiat ja täpsuse eset kasutades kehtestatud ehitustööde hankelepingu

esemeks olevate ehitustööde omaduste ja neile esitatavate tehniliste nõuete kogum. (RHS § 32 lg 1 p 1). Ehitustöödele esitatavate nõuete kogum peab kirjeldama nõudeid materjalidele, toodetele, ja asjadele viisil, mis võimaldab hinnata nende sobivust hankija seatud kasutusotstarbega (RHS § 32 lg 2). Käesoleval juhul ei ole Hankija küll ehitusprojekti tehniliseks kirjelduseks nimetanud, kuid on toonud RHS § 32 nimetatud andmed välja lihthanke dokumendi lisas 1 „Ehitustööde teostamise projekt: OÜ Arcus Projekt “Are Põhikooli spordiväljakute tööprojekt““.

Lähtuvalt Hankija poolt lihthanke dokumendi punktis 5.1. sätestatust on igal hankemenetluses osaleval isikul ja huvitatud isikul õigus saada selgitusi ja/või täiendavat teavet hanketeate ja lihthanke dokumendi kohta. Lihthanke dokumendi punktide 6.5. ja 7.7. kohaselt ei olnud lubatud alternatiivsete lahenduste, tingimusliku pakkumuse ega nimetada selliste tingimuste esitamine, mis ei tulene lihthanke dokumendist ja selle lisadest.

Lihthanke dokumentides ega lihthanke teates Hankija paigaldatavale tartaankattele nõudeid peale selle, et tegemist peab olema „spetsiaalse tartaankattega“, mis on „punane, jooned valged“ (sh. nõuet, mille kohaselt tuleks kasutada kõige tavapärasemat avalikel spordiväljakutel kasutatavat tartaankatet) ei esitanud. Eeltoodust tulenevalt oleks Hankija lähtuvalt RHS § 18² lg-st 4 ning enda poolt lihthanke teates ja lihthanke dokumentides seatud tingimustest pidanud aktsepteerima mitte ainult nn kõige tavalisemaid avalikel spordiväljakutel kasutatava tartaankatte parameetreid, vaid ükskõik milliseid tartaankatte parameetreid, mis on punane ja valgete joontega.

Oleme seisukohal, et kuigi RHS § -is 36 sätestatu järgimine pole Hankijale lihthanke korraldamise puhul kohustuslik ning Hankija on vaba ise sisustama lihthanke dokumendid, sh otsustama seda, milliseid tingimusi ta seab lihthanke objektile, siis lasub Hankijal sellest hoolimata kohustus järgida RHS §-ides 18² ning 3 sätestatut. Eeltoodust tulenevalt peab Hankija tehnilises kirjelduses ammendavalt kirjeldama lihthanke objekti nii, et selles oleksid kajastatud kõik Hankija jaoks olulised tingimused. Juhul kui Hankija avastab lihthanke menetlemise faasis, et on jätnud lihthanke objekti piisava täpsusega kirjeldamata, siis tuleb Hankijal RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning isikute võrdse kohtlemise põhimõtetest lähtuvalt muuta lihthanke dokumente nii, et tagatud on RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimine. Jättes lihthanke objekti piisava selgusega kirjeldamata ning andes riigihangete registris lehe „Teabevahetus“ kaudu huvitatud isikute küsimustele vastates lisainfot, mida lihthanke dokumendid ja lihthanke teade ei sisaldanud, lõi Hankija huvitatud isikute jaoks ebaselge olukorra ning rikkus RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid.

Lihthanke "Lumetõrje teostamine Are vallas 2016/2017 ja 2017/2018 talveperioodil" (viitenumber 179623) lihthanke teate p-is III.2.3) ning lihthanke dokumendi punktis 4.3 nägi Hankija ette järgneva tingimuse: „Lähtudes lumetõrjetraktori töö efektiivsusest peavad pakkuja lumetõrjetraktorid olema minimaalselt 110 kw mootorivõimsusega ja omama tühimassi vähemalt 6 tonni. Pakkuja esitab lumetõrjetehnika nimekirja. Lisatud nõutava dokumendi vorm: Vorm 5“. Huvitatud isiku põhjenduse tulemusel nõustus Hankija loobuma HT p-is III.2.3) ning lihthanke dokumendi punktis 4.3 seatud tingimusest osas, milles oli nõutav vähemalt 6 tonnine tühimass. Hankija muutis lihthanke dokumenti ja eemaldas sealt punkti 4.3. Seejuures ei muutnud Hankija aga lihthanke teadet ning selle p-is III.2.3) sisaldunud samasisuline nõue jäi endiselt kehtima. Pakkumuse esitas käesolevas lihthandes ainult üks pakkuja, kes märkis Hankija poolt nõutud vormil 5 kaks traktorit, mille tühimass jäi alla 6 tonni, kuid sellest hoolimata on Hankija pakkuja kvalifitseerinud.

Hankija selgitas, et uuris traktorite edasimüüjate käest, kas huvitatud isiku väited, justkui ei oleks traktori mass traktori efektiivsuse hindamisel oluline, on õiged. Hankija väitel kinnitasid edasimüüjad huvitatud isiku väiteid ning seetõttu arvestas Hankija pakkuja ettepanekuga, ning vastas huvitatud isikule avalikult, kuid unustas seejuures antud nõude hanketeates muutmata.

Lihthanke korraldamisel on seadusandja jätnud Hankijale suhteliselt vabad käed, mistõttu on

Hankija vaba ise otsustama, kas ja milliseid kvalifitseerimistingimusi ta pakkujatele seab ning millised on tema nõuded lihthanke objektile. Oleme seisukohal, et juhul kui Hankija on vastavasisulised nõuded juba seadnud, tuleb tal olla enda poolt seatud nõuetega seotud lihthanke menetluse lõpuni. Juhul kui Hankija on huvitatud isiku küsimuse tulemusel avastanud lihthanke dokumentides või lihthanke teates vea, peab Hankija lihthanke dokumentide või lihthanke teate muutmisel järgima vähemalt riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid ning mh jälgima, et lihthanke dokumendi või lihthanke teate muutmisel ei asetataks ühtegi isikut ebavõrdsesse olukorda, tingimused ei oleks vastuolulised ega seataks ohtu riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtteid.

Eemaldades tingimuse vaid lihthanke dokumendist, kuid jättes selle alles lihthanke teatesse, tekitab Hankija lihthanke juurde registreerunud huvitatud isikutes segadust, kuna lihthanke teade oli vastuolus Hankija poolt riigihangete registri lehel „Teabevahetus“ avaldatud selgitustega. Kuna huvitatud isikud pole kohustatud tutvuma Hankija poolt riigihangete registri lehel „Teabevahetus“ esitatud selgitustega, siis võis tekkida olukord, kus huvitatud isik tutvus lihthanke teatega ning kuna temal lihthanke teates nõutud tühimassiga traktorit polnud, siis ei esitanud huvitatud isik ka pakkumust, kuigi tegelikkuses aktsepteeris Hankija ka pakkujaid, kellel olid madalama tühimassiga traktorid.

Eeltoodust tulenevalt on Hankija riigihangete registri lehe „Teabevahetus“ kaudu huvitatud isiku küsimusele vastates muutnud sisuliselt lihthanke tingimusi, kuid jätnud seejuures lihthanke teate muutmata, mistõttu on tingimused vastuolulised ja huvitatud isikuid eksitavad. Seejärel on Hankija pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimisel lähtunud mitte lihthanke teates sätestatust, vaid selgituste kaudu muudetud kvalifitseerimistingimusest ning kvalifitseerinud pakkuja, kes ei vastanud Hankija poolt lihthanke teate p-is III.2.3) sätestatud nõudele. Lihthanke tingimusi selgituste kaudu muutes ja kvalifitseerides lihthanke teate p-is III.2.3) sätestatud nõudele mittevastava pakkuja on Hankija läinud vastuollu RHS § 3 p-des 2 ja 3 nimetatud riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning võrdse kohtlemise põhimõtetega.

2.4 Hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel või hankelepingu muutmine

Lihthantes viitenumbriga 172009 "Suurfarmi tee tolmuva katte ehitus" on Hankija nii lihthanke teate punktis II.3) kui ka lihthanke dokumendi „Juhend pakkujale“ punktis 8.2 öelnud, et hankelepingu täitmise tähtaeg on 01.05.2016 kuni 12.08.2016. Hankelepingu projekti punktis 4.1 on Hankija sätestanud, et tööd peavad olema teostatud ja koos kasutuslubadega üle antud hiljemalt 12.08.2016. Riigihanke aruande lisa punktis E on Hankija märkinud, et hankeleping lõppes 05.09.2016 so. 24 päeva hiljem kui lihthanke teates, lihthanke dokumendis ja hankelepingu projektis märgitud.

Lihthantes viitenumbriga 174629 "Are valla haljasalade niitmine 2016-2017" on Hankija lihthanke teate punktis II.3) märkinud, et hankelepingu täitmise tähtaeg on 19.05.2016 kuni 31.10.2017. Riigihanke aruande punktis V.1.1) märkinud, et hankeleping sõlmiti 23.05.2016 so. 4 päeva hiljem kui lihthanke teates märgitud.

Lihthantes viitenumbriga 174638 "Mustkatete ühekordne pindamine Are valla kohalikel teedel" on Hankija lihthanke teate punktis II.3) märkinud, et hankelepingu kavandatud täitmise tähtaeg on 23.05.2016 kuni 19.08.2016. Lihthanke dokumendis „Pakkumuskutse“ on Hankija öelnud, et „Hankelepingu tingimused on sätestatud hankelepingu projektis.“. Hankelepingu projekti punktis 3.1. on Hankija sätestanud, et „Töövõtja teostab tööd ajavahemikul 23.05.-19.08.2016.“. Riigihanke aruande punktis V.1.1) on Hankija märkinud, et hankeleping sõlmiti 23.05.2016 so. lihthanke teate punktis II.3) märgitud ajal, kuid eRHR-i lisatud hankelepingust tuleneb, et leping digiallkirjastati Are vallavalitsuse poolt 24.05.2016 siis on hankelepingu tegelikuks sõlmimise päevaks mitte 23.05.2016, vaid 24.05.2016.

Lihthantes viitenumbriga 174661 "Are valla teehoiukava koostamine" on Hankija lihthanke

teate punktis II.3) märkinud, et hankelepingu täitmise tähtaeg on 24.05.2016 kuni 30.09.2016. Lihthanke dokumendi „Pakkumuse koostamise juhend“ punktis 16.1. on Hankija öelnud, et „Hankija ja edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja võivad HD Lisa II kohase hankelepingu sõlmida peale hankija poolt kirjaliku teate väljasaatmist pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kohta.“. Sama dokumendi punktis 16.2. on Hankija öelnud, et „Hankija ning edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja allkirjastavad hankelepingu digitaalselt.“ Riigihanke aruande punktis V.1.1) on Hankija märkinud, et hankeleping sõlmiti 03.06.2016 so. lihthanke teate punktis II.3) märgitud ajast 10 päeva hiljem. Seejuures tuleneb eRHR-i lisatud hankelepingust, et leping digiallkirjastati mõlemapoolselt alles 06.06.2016 so. lihthanke teate punktis II.3) märgitud ajast 13 päeva hiljem.

Lihthanke viitenumbriga 175341 "Are Kooli spordiväljaku ehitamine" on Hankija lihthanke teate punktis II.3) märkinud, et hankelepingu täitmise tähtaeg on 27.06.2016 kuni 31.08.2016. Lihthanke dokumendi punktis 3.1. on Hankija öelnud, et „Lepingu täitmise tähtaeg hiljemalt 31.08.2016.“. ERHR-i lisatud hankelepingu projekti punktis 2.7. on Hankija sätestanud, et „töövõtja teeb töö 31. augustiks 2016“. Riigihanke aruande punktis V.1.1) on Hankija märkinud, et hankeleping sõlmiti 27.06.2016 so. lihthanke teate punktis II.3) märgitud ajal, kuid eRHR-i lisatud hankelepingust tuleneb, et leping digiallkirjastati Hankija esindaja poolt alles 05.07.2016 ning mõlemapoolselt alles 15.07.2016 so. lihthanke teate punktis II.3) märgitud ajast 18 päeva hiljem. Lisaks eeltoodule esineb vastuolu lihthanke teate punktis II.3), lihthanke dokumendi punktis 3.1. ning hankelepingu projekti punktis 3.2. märgitud lepingu täitmise tähtaja ja lepingu tegeliku täitmise aja vahel. Nimelt on hankija nii lihthanke teates, lihthanke dokumendis kui ka hankelepingu projektis märkinud lepingu täitmise tähtajaks 31.08.2016, kuid riigihanke aruande lisa osas F on Hankija märkinud, et hankeleping lõppes 07.10.2016, s.o 37 päeva märgitust hiljem.

Käesoleval juhul on Hankija seadnud nii lihthanke teates, lihthanke dokumendis kui ka hankelepingu projektis kindlaks hankelepingu täitmise tähtaja. Riigihanke aruande lisa punktis E on Hankija „Hankelepingu tingimuste oluline muutumine“ all märkinud, et hankelepingu maksumus vähenes, kuid pole märkinud, et hankelepingut oleks mõnel muul viisil muudetud. Lisaks eeltoodule pole ei riigihanke aruande lisa ega ka eRHR-i lisatud Tööde üleandmise- vastuvõtmise aktis märgitud, et Hankija oleks rakendanud õiguskaitsevahendeid. Eeltoodust tulenevalt on Hankija muutnud hankelepingut lubades töövõtjal tööd üle anda peale lihthanke teates, lihthanke dokumendis ja hankelepingu projektis sätestatud tähtaega.

Oleme seisukohal, et kuigi lihthanke korraldamise puhul on Hankija ise vaba sisustama lihthanke dokumendid ja hankelepingu projekti, sh määrama hankelepingu muutmise tingimused, siis lasub hankijal sellest olenemata kohustus järgida RHS § 18² lg-s 8, RHS § 69 lg-tes 2-6 ning RHS §-s 3 sätestatud. See tähendab, et hankija ei saa muuta riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepinguid veendumata, et täidetud on RHS § 69 lg-tes 3 ja 4 sätestatud eeldused.

Eeltoodust tulenevalt tuleb hankelepingu muutmise lubatavust hinnata siiski arvestades riigihanke alusdokumentides/hankelepingus sätestatud ning RHS § 3 üldpõhimõtteid arvesse võttes. Riigihanke korraldamise üldpõhimõtete sisustamisel saame lähtuda eelkõige Euroopa Kohtu lahendites antud tõlgendustest. RHS § 3 punktides 2 ja 3 nimetatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid on kohtupraktikas muu hulgas tõlgendatud nii, et hankijal tuleb rangelt kinni pidada enda kehtestatud reeglitest, seega peaks üldjuhul jääma hankelepingu tingimused täpselt selliseks nagu need olid esialgses riigihankes ja selle tulemusena sõlmitud hankelepingus sätestatud. Samas on Euroopa Kohtu praktikas leitud, et ebaolulised muudatused on siiski lubatavad.

Muudatuse olulise kaalumisel tuleb lähtuda Euroopa Kohtu kohtuasjas nr C-454/06 (Presstext) märgitud kriteeriumidest: oluliseks võib pidada sellist lepingumuudatust, millega tuuakse lepingusse sisse tingimusi, mida ei olnud seatud algse hankemenetluse ajal ja mis oleks juhul, kui nad oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses, võimaldanud

osaleda hankemenetluses ka teistel kui esialgu vastuvõetavaks tunnistatud pakkujatel või oleksid võimaldanud tunnistada edukaks mõne muu pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti või kui muudetakse lepingu tasakaalu pakkuja kasuks.

Soovitame edaspidi lisada riigihanke alusdokumentidesse üksikasjalikud reeglid hankelepingu (projekti) muutmiseks, mis annab kõikidele pakkujatele kindla raamistiku, millega nad saavad ja 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 (Euroopa Kohtu 29.04.2004 otsus kohtuasjas C-496/99: komisjon vs. CAS Succhi di Frutta SpA, p-d 118 ja 121). Samuti soovitame kaaluda, juhul kui hankija ei ole veendunud, et suudab enda kehtestatud täpsetest tähtaegadest kinni pidada, kas edaspidi oleks otstarbekas märkida lepingu kestus päevades, kuudes vms ühikutes arvestatava ajavahemikuna.

01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduses on hankelepingu muutmise regulatsioon muutunud leebemaks ning RHS § 123 sätestab ammendavalt alused, milledest ühe või mitme esinemisel on hankijal lubatud hankelepingut muuta.

2.5 Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ning kohas(t)e riigihankemenetlus(t)e mitte läbiviimine

Õiguspärane menetlusliigi valik RHSis sõltub hankelepingu eeldatavast maksumusest. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid on sätestatud RHS §-des 20-22, samuti tuleb arvestada RHS §-s 23 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega.

Siinkohal soovitame tutvuda ka Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatud „Analüüsid ja uuringud“ eeldatava maksumuse määramise teemalise analüüsiga.²

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHSis riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. RHS § 23 lg 2 täpsustab, et osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Seega on riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega tegemist nt juhul, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse määramisel liitnud RHSi mõttes kokkukuuluvate lepingute maksumusi.

Selguse huvides rõhutame, et Hankijal puudub kohustus tellida sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju ühe riigihankemenetluse raames, kuid eeldatava maksumuse arvestamisel ning kohase menetlusliigi valimiseks tuleb hankelepingute eeldatavad maksumused summeerida. Hankija saab valida, kas korraldada, summeeritud maksumust arvesse võttes, üks hankemenetlus (sh. jaotada riigihanke osadeks ühe riigihankemenetluse raames vastavalt RHS §-le 24) või mitu riigihankemenetlust.

Selgitame, et CPV kood ei ole seadusest tulenevaks õiguslikuks aluseks soetuste kokkukuuluvaks määramisel. CPV kood on riigihangete klassifikaator ehk riigihangete puhul kohaldatav ühtne klassifikatsioonisüsteem, et ühtlustada hankijate poolt lepinguobjektide kirjeldamiseks kasutatavad viited.³

² Raidla Ellex Advokaadibüroo OÜ analüüs „Riigihanke eeldatava maksumuse määramine“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>, 05.10.2017.

³ Rahandusministeeriumi koduleht, „Kasulik teave“ (riigihangete korraldamine – CPV koodid). Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave#cpv>, 05.10.2017.

a) Toiduained

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on ostnud toiduaineid erinevatelt pakkujatelt kokku summas 24 558,69 € ilma käibemaksuta.

Lihthanget Hankija toiduainete ostmiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud toiduainete maksumus või ühe toidugrupi (nt piimatooted või pagaritooted) jääb alla lihthanke piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma toiduainete kogumaksumusest.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3, § 16 lg 1 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

b) Korrashoiu- ja puhastusained

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on ostnud korrashoiu- ja puhastusaineid erinevatelt pakkujatelt kokku summas 11 814,69 € ilma käibemaksuta.

Lihthanget Hankija korrashoiu- ja puhastusainete ostmiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHSis riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud korrashoiu- ja puhastusainete maksumus jääb alla lihthanke piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma nende kogumaksumusest.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3, § 16 lg 1 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

c) Kruus ja killustik

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on ostnud puistematerjali erinevatelt pakkujatelt kokku summas 13 041,76 € ilma käibemaksuta.

Hankija selgitas, et tegu ei ole riigihanke osadeks jaotamisega, sest erinevatelt pakkujatelt ostetakse erisugust puistematerjali, kuna erinev on nii pakkujatelt saadava puistematerjali koostis (ühest kohast kaevandatav materjal on nt savisem) kui ka materjali fraktsioon (def:lähedase suuruse või tihedusega osakeste kogum) st. ühelt pakkujalt ostetakse kruusa, teiselt killustikku. Lisaks on Hankija hinnangul erinev ka puistematerjalide eesmärk, kuna killustikuga tugevdatakse kruusateede aluskihte ja seejärel veetakse peale purustatud kruusa.

Lihthanget Hankija puistematerjali ostmiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

Asjade hankelepingute korral saab ühe ja sama majandusliku ja tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ning need on ka sisult sarnased või täidavad oma funktsiooni kui koos toimivad omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel.⁴ RHS-i mõistes tuleb asjade sama eesmärgi ja funktsionaalset koostoimivust hinnata ka teatava üldistuse astmega.

Kahtlemata on teedele laotatav puistematerjal vajalik sama eesmärgi saavutamiseks ning funktsionaalselt koostoimiv, kuna nii killustiku kui ka kruusa ostmise eesmärk on kruusateede remontimine. Killustik ja kruus on ka funktsionaalselt koostoimivad, kuna nagu ka Hankija ise selgitas, siis tugevdatakse kruusateede aluskihte esmalt killustikuga ning seejärel veetakse peale purustatud kruusa. Eeltoodust tulenevalt kasutatakse erineva fraktsiooniga puistematerjale koos ning need toimivad funktsionaalselt koos sama eesmärgi nimel.

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHSis riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud puistematerjali maksumus jääb alla lihthanke piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma puistematerjali kogumaksumusest.

Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi hankeosade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda (RHS § 23 lg 2).

Hankijal lasub riigihangete teostamisel planeerimiskohustus. Kui hankija tegelikud vajadused ja hankeplaan ei lange kokku, siis hiljemalt momendil, kui hankija on järgmise soetusega ületamas lihthanke piirmäära (või riigihanke piirmäära), peab hankija siiski arvestama RHS § 23 lõigetes 1 ja 2 sätestatuga ning järgnevad ostud tegema lihthankena (või hankemenetlusena).

Juhul kui hankija ei tea täpselt ette kui palju ja millist puistematerjali tuleb ühel eelarveaastal soetada, samas on teada eelnevate aastate põhjal, et vajadus siiski aasta jooksul erinevaid esemeid osta on, siis oleks üheks võimaluseks RHS-is sätestatud nõuete järgimiseks raamlepingu sõlmimine.

Puistematerjali soetamiseks soetuste eeldatavate maksumuste liitmata jätmisega ning lihthanke (lihthangete) korraldatama jätmisega on Hankija eiranud koostoimes RHS § 23 lõikeid 1-2, § 15 lg-t 3, § 16 lg-t 1 ja § 18².

Soovitame tutvuda ka Rahandusministeeriumi veebilehe rubriigis „Analüüsid ja uuringud“ avaldatud eeldatava maksumuse määramise teemalise analüüsiga.⁵

d) Kütus

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et hankija on ostnud hakkepuitu ja pelleteid erinevatelt pakkujatelt kokku summas 20 251,55 € ilma käibemaksuta.

⁴ Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüsid-ja-uuringud>, 05.10.2017.

⁵ Raidla Ellex Advokaadibüroo OÜ analüüs „Riigihanke eeldatava maksumuse määramine“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüsid-ja-uuringud>, 05.10.2017.

Hankija selgitas, et tal pole võimalik osta hakkepuitu mujalt kui SW Kütus OÜ-lt ja SW Energia OÜ-lt kuna vaid antud pakkuja pakub hakkepuidu mahutisse puhumise teenust ning antud pakkujad on teatanud, et nemad Hankija poolt korraldatavas riigihanke menetluses ei osaleks. Lisaks eeltoodule on Hankija märkinud, et samu katlaid on võimalik kütta ka pelletiga ning seda võimalust kasutades õnnestus Hankijal tuua SW Kütus OÜ-lt ja SW Energia OÜ-lt ostetava hakkepuidu maksumust alla. Pidevalt Hankijal siiski vaid pelletiga kütta pole võimalik, kuna vaid pelletiga kütmisel muutus temperatuur katlaruumides liialt kõrgeks.

Lihthanget hankija hakkepuidu ja pelletite ostmiseks korraldanud ei ole. RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 € ilma käibemaksuta.

Asjade hankelepingute korral saab ühe ja sama majandusliku ja tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ning need on ka sisult sarnased või täidavad oma funktsiooni kui koos toimivad omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel.⁶ RHS-i mõistes tuleb asjade sama eesmärgi ja funktsionaalset koostoimivust hinnata ka teatava üldistuse astmega.

Kahtlemata on nii hakkepuit kui ka pellet vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks ning funktsionaalselt koostoimivad, kuna nii hakkepuitu kui pelletit kasutatakse ruumide kütmise eesmärgil. Samuti on mõlemad küttematerjalid funktsionaalselt koostoimivad, kuna neid kasutatakse vaheldumisi samade katelde kütmiseks.

Seoses Hankija poolt esitatud selgitustega, milles Hankija märkis, et võimalik pole hankelepingu sõlmimine kolmanda isikuga, kuna vaid üks pakkuja omab hakkepuidu mahutisse puhumiseks vajalikku masinat, märgime et juhul kui Hankija on veendunud, et keegi peale ühe konkreetse pakkuja ei suuda Eestis samasugust teenust pakkuda, siis võib Hankija korraldada väljakuulutamisetähtaegaga läbirääkimistega hankemenetluse RHS § 28 lg 2 p 2 (alates 01.09.2017 RHS § 49 lg 1 p 2) ja sõlmida selle tulemusel tehnilistel põhjustel hankelepingu konkreetse pakkujaga. Küll aga võib käesoleval juhul tehnilistel põhjustel ühe pakkujaga hankelepingu sõlmimine osutada problemaatiliseks, kuna Hankija raamatupidamise andmetest tulenevalt on hakkepuitu tellitud nii SW Kütus OÜ-lt kui ka SW Energia OÜ-lt, mis on erinevad eraõiguslikud juriidilised isikud.

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse RHS § 23 lg 2 kohaselt kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud hakkepuidu ja pelletite maksumus jääb alla lihthanke piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma hakkepuidu ja pelletite kogumaksumusest.

Jättes korraldamata nõutud lihthanke on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3, § 16 lg 1 ja RHS § 23 lg 2 sätestatud korda.

2.12 Hankekorrast kehtestatud reeglite mittejärgimine

Hankija hankekorra § 13 lõike 4 kohaselt tuleb konkurentsi olemasolu korral teha ettepanek pakkumuse esitamiseks vähemalt kolmele isikule. Hanekorra § 13 lg 1 kohaselt otsustab hanke korraldamise ja hankelepingu sõlmimise maksumusega alla lihthanke piirmäära oma

⁶ Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuuksid-ja-uuringud>, 05.10.2017.

tegevusvaldkonnas aasta eelarve kuludes ettenähtud vahendite piires vastav ametnik või hallatava asutuse juht kooskõlastatult vallavanemaga.

Plaanilise järelevalve käigus on ilmnenud, et Hankija pole Hankekorras näinud ette selget piirmäära, millest alates tuleb kindlasti küsida võrreldavaid pakkumusi, mistõttu tõlgendatakse Hankekorras sätestatud äärmiselt laialt, võrreldavaid pakkumusi küsitakse harva ning lähtutakse pigem internetist leitavatest hindadest. Lisaks eeltoodule ilmnes, et osade asjade ja teenuste puhul puudub Hankijal selge ülevaade sellest, milliseks kujuneb asjade ja teenuste kulu eelarveaastal, kuna samade või sarnaste asjade ja teenuste hankimiseks on erinevatele hallatavatele asutustele sõlmitud mitmeid erinevaid lepinguid, mille alusel teevad soetusi allasutused.

Hankija peab edaspidi olema hoolsam riigihangete planeerimise protsessis, sh reguleerima hankekorras täpselt selle, millisest maksumusest alates lasub kohustus võtta võrreldavaid pakkumusi ning millistel puhkudel piisab internetis hindade võrdlemisest, täpselt sätestama selle, kuidas säilitatakse võetud pakkumused ning mõtlema hankeplaani koostamisel detailsemalt läbi kõik eelarveaasta jooksul tehtavad soetused.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1. Pakkumuste hindamise kriteeriumid

Hankija ei kasutanud mitte ühegi 2016. aastal eRHRis läbiviidud riigihanke puhul pakkumuste hindamise kriteeriumina majanduslikku soodsust. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS ja 01.09.2017 kehtima hakanud RHS eeldavad, et esmajoones sätestab hankija hindamiskriteeriumid, mis võtavad lisaks pakkumuse hinnale või hinnale ja sellega seonduvatele kuludele arvesse ka hinna ja kvaliteedi suhet, st kvalitatiivseid, keskkonnalaseid ja sotsiaalseid kriteeriume. Üksnes hinnast või kulust võib lähtuda juhul, kui pakkumuse majanduslik soodsus on tõepoolest sõltuv üksnes hinnast või kaasnevatest kuludest ning kvalitatiivsed kriteeriumid ei saa kuidagi aidata kaasa majandusliku soodsuse tõusule.

Seega soovime Hankijal edaspidi kaaluda pakkumuste hindamise kriteeriumina majandusliku soodsuse kasutamist.

3.2. Tähtajatud või väga pikaajalised lepingud

Plaanilise järelevalvemenetluse raames ilmnes, et Hankija on sõlminud mitmeid tähtajatuid lepinguid. Märgime, et kuigi RHS ei keela Hankijal tähtajatuid lepinguid sõlmida, siis on ka hoolikal hankijal tähtajatute lepingute puhul keeruline tagada, et erinevate pakkumuste võrdlemise teel oleks saavutatud riigihanke eesmärk kõige parematel tingimustel ja mõistliku hinnaga ning et rahalisi vahendeid oleks kasutatud säästlikult ja otstarbekalt (RHS § 3 p 1), mistõttu on eelisseisundis kahtlemata see pakkuja, kellega Hankija on sõlminud tähtajatu lepingu. Eeltoodust tulenevalt piiravad tähtajatud lepingud konkurentsi ja seavad sellega ohtu ka RHS § 3 p-is 4 sätestatud üldpõhimõtte järgimise.

Soovime Hankijal tähtajatuid lepinguid mitte sõlmida ja kaaluda juba sõlmitud tähtajatute lepingute perioodilist ülevaatamist ning vajadusel lõpetamist.

3.3. Pakkumuste elektrooniline menetlemine

RHS § 55 lg 7 kohaselt peab Hankija võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 protsendi ulatuses Hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust.

Hankija on kõikide 2016. aastal eRHRis alustatud riigihangete puhul võimaldanud pakkumuste elektroonilist esitamist. Tunnustame Hankijat pakkumuste elektroonilise esitamise ja menetlemise juurutamise eest ning RHS § 55 lg 7 sätestatud e-menetluste

miinimummäära olulise ületamise eest.

4. Järeldused

Järelevalvemenetluse käigus tuvastati mitmeid kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast, mis on seotud pakkumuste avamisega (liht)hanketeates märgitud ajal, hankedokumentide muutmisega nii avatud hankemenetluses kui ka lihthanke menetluses, hankedokumentidest erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimisega, hankelepingu muutmisega, lihthanke korraldamata jätmisega, alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra reguleerimisega hankekorras ning hankekorras kehtestatud reeglite järgimisega.

Tuvastatud kõrvalekalded, va pakkumuste avamine (liht)hanketeates märgitud ajal, hankedokumentidest erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimine ja hankelepingute muutmine, on üldjuhul käsitletavad pigem üksikjuhtude kui süstemaatiliste rikkumistena.

Pakkumuste hanketeates märgitud ajal avamata jätmise, hankelepingute muutmise ning hankedokumentidest erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimise puhul on tegemist süstemaatilise rikkumisega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

Osakonnajuhataja asetäitja

Kontrollija:

Triin Paljak

jurist riigihangete järelevalve alal

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3267; triin.paljak@fin.ee

Triin Paljak 611 3267

triin.paljak@fin.ee

