



**Kontrollakt nr 12.2-4/2 31.12.2015**  
**riigihangete teostamise kontrollimise kohta**  
**Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses**

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 12.03.2015 kiri nr 12.2-4/03659
Kontrolliobjekti nimetus:	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
Kontrolliobjekti registrikood:	90006006
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:	Hanno Tomberg Juhatuse esimees
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2014 – 31.12.2014
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	Virko Prits, hankejuht

## 1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses (edaspidi ka hankija või EAS) riigihangete läbiviimisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2014 – 31.12.2014.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muuhulgas tuvastada, kas: tehingute korral riigihanke piirmäärast alates on korraldatud hankemenetlus (RHS-i II ptk-s sätestatud korras); tehingute puhul lihthanke piirmäärast alates on korraldatud lihthanke menetlus (vt. RHS §-i 18<sup>2</sup>); kas hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud riigihanke osadeks jaotamise korda (RHS §-d 23 ja 24); hankelepingute muutmine on toimunud nõuetekohaselt (RHS § 69 lg-d 3 ja 4); hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on hankija kajastanud riiklikus riigihangete registris (edaspidi ka eRHR) kokku 83 riigihanget, neist:
  - 1) kolmkümmend kolm (33) avatud hankemenetlusega riigihanget (viitenumber nr 147143; 148635; 146163; 149771; 149803; 149058; 149593; 151310; 152360; 153246; 152644; 148889; 153027; 153104; 154221; 154024; 154703; 154828; 154242; 155192; 154159; 151038; 155829; 155574; 155052; 154107; 156578; 155792; 156008; 157293; 155558; 157589; 157814), sh. kaheksateist (18) hankemenetlust, mille puhul hankelepingu eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne riigihanke rahvusvahelise piirmääraga ning mille kohta avaldati hanketeade Euroopa Liidu Teataja lisas, ning kaheksateist (18) e-menetlust;
  - 2) üks (1) väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus (viitenumber nr 154292), mis viidi läbi e-menetlusena ning mille puhul hankelepingu eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne riigihanke rahvusvahelise piirmääraga ja mille kohta avaldati hanketeade Euroopa Liidu Teataja lisas (vt TED 06.12.2014 hanketeade nr 2014/S 236-415488 „EXPO Milano 2015 Eesti paviljoni toitlustus- ja jaemüügi kontsessiooni andmine Itaalias“);
  - 3) üks (1) väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus „Visitestonia.com majutus ja vältimatud hooldusteenused riigihanke 144739 vaidlustusperioodiks“ (viitenumber nr 149 298);
  - 4) üheksateist (19) lihthanget (viitenumber nr 148535; 149060; 147145; 150490; 149332; 150622; 150870; 150629; 151931; 151099; 152091; 153600; 151100; 153694; 154147; 154088; 155027; 156374; 156704), millest ainult seitse (7) olid viidud läbi e-menetlusena;

- 5) kakskümmend üheksa (29) lihtsustatud korras teenuste tellimist (viitenumbriid nr 146162; 149676; 150112; 150459; 153109; 153107; 153912; 151273; 155066; 155103; 155194; 155407; 155752; 156003; 156102; 156564; 156573; 156574; 156561; 156670; 154227; 155750; 156950; 156951; 156948; 156941; 156947; 155615; 157058), millest ainult kaks (2) olid viidud läbi e-menetlusena.
- 1.4. Täpsustuseks eeltoodule tuleb märkida, et 2014. aastal oli lihtsustatud korras tellitava teenusena viidud läbi üks ettevõtlikkusprojektide riigihange (RH: 156951 "Ettevõtlikkusprojektid (IX)"), ent eRHR-is on 2014. aastal avaldatud riigihanke aruanded üheksa ettevõtlikkusprojekti kohta (osad nimetatud riigihangetest viidi läbi aastatel 2009-2013, kuid riigihanke aruanne esitati olulise hilinemisega alles 2014. aastal).
- 1.5. eRHR-i andmeil on 2014. aastal hankija vastu esitatud kokku üheksa (9) vaidlustust (riigihangetes viitenumbritega 154242; 154703; 153912; 153107; 151310; 145751 [selles riigihankes kaks vaidlustust]; 144739; 147101), mille hulgast neli (4) vaidlustust puudutasid 2013. aastal alustatud riigihankeid (viitenumbritega 147101; 144739; 145751 [viimati nimetatud riigihankes oli esitatud kaks vaidlustust]).
- 1.6. Vaidlustuste osakaal hankija riigihangetes ületas riigi keskmist. Arvestamata 2013. aastal alustatud riigihangetes 2014. aastal esitatud vaidlustusi, moodustas vaidlustuste osakaal hankija 2014. aasta riigihangetest koguni 6,02% (5 vaidlustust / 83 riigihanget eRHR-is). Riigi keskmine oli samal perioodil 3,6%. 2014. aastal alustatud riigihangetes esitatud vaidlustuste tulemused olid järgmised: 2 vaidlustust rahuldati, 2 jäeti rahuldamata ja 1 läbi vaatamata.
- 1.7. EAS-i suhtes tehtud VAKO negatiivsete otsuste osakaal, mis oli 2014. aastal 2,4%, ületas samuti riigi keskmist (ca 1%). Pärast VAKO negatiivsest otsusest teadasaamist tunnistas hankija RHS § 29 lõike 3 p 6 alt 3 alusel kehtetuks mõlemad riigihanked (RH 153912 ja RH 151310), milles esitatud vaidlustused olid osutunud edukateks.
- 1.8. Riikliku järelevalve käigus kontrolliti 2014. aastal taotlusepõhiselt järgmisi riigihankeid: (1) avatud hankemenetlusega riigihange nr 145751 „EASi meediavahendusteenus 2014-2017“; (2) avatud hankemenetlusega riigihange nr 151310 „EXPO Milano 2015 kommunikatsioonialane nõustamine“; (3) lihtsustatud korras tellitav teenus nr 155615 „Ajujaht 2015 konkursi telesaated“.
- 1.9. Vältimaks hankemenetluse kehtetuks tunnistamist, sõlmis EAS riigihankes nr 145751 hankelepingu järelevalvemenetluse kestel. Osundatud riigihanke osas leidis Rahandusministeerium, et kaks hindamiskriteeriumit kolmest ei olnud seotud raamlepingu esemega, samuti esinesid vastuolud hankedokumentides. Siiski ei olnud rikkumised sellised, mis ei võimaldanuks hankemenetlust jätkata. Rikkumistel puudus otsustav mõju hanketulemustele. Riigihangetes nr 151310 ja nr 155615 Rahandusministeerium hankija poolseid rikkumisi ei tuvastanud.
- 1.10. Majandustehingute teostamisel, sh. maksumuselt riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate hankelepingute sõlmimisel, RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist on kontrollitud Ettevõtlike Arendamise Sihtasutuse 2014. aasta kassaraamatu väljavõtte põhjal (tehingupartnerite väljastatud arvete lõikes), eRHR-is avaldatud andmete, kontrollijale esitatud dokumentide ja hankija selgituste alusel.
- 1.11. Käesolevas kontrollaktis esitatud hankija soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.12. Kontrollakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 30.11.2015. Hankija esitas vastuse kontrollakti projektile 15.12.2015.

## 2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

## 2.1. Hankekord ja hankeplaan

Riigihangete korraldamist Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses reguleerib lisaks seadusele RHS § 13<sup>1</sup> alusel 07.05.2014.a. kinnitatud „Hangete teostamise kord“, K21, versioon nr 17 (edaspidi ka hankekord). Enne seda kehtis Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses 30.12.2013 kinnitatud „Hangete teostamise kord“, K21, versioon nr 16.

Hankekorra p-i 2.1 järgi koostab hankejuht hiljemalt järgmise aasta 10. jaanuariks EAS-i järgmise aasta hankeplaani kõikidest juhatause poolt nn „rohelise“ staatuse saanud tegevuste teadaolevatest hangetest, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 10 000 eurot või enam. Hankeplaanis tuleb ära tuua riigihanke vastutav isik, vastutav struktuuriüksus, riigihanke nimetus, riigihanke eeldatav maksumus ja planeeritav hankeliik. See hankeplaan on hankeplaaniks RHS § 13<sup>1</sup> p 1 tähenduses. EAS-i 2014. aasta hankeplaanis on küll ära toodud riigihangete eeldatavad maksumused, kuid ei ole märgitud planeeritavat hankeliiki, mistõttu hankeplaan ei vasta selles osas hankekorra p-s 2.1 sätestatule.

Hankekord ja hankeplaan on EAS-i veebilehel avaldamata. Veebilehel on rubriigis „Hanked“ avaldatud eksitav viide RHS § 16 lg-le 6, mis sätestas, et soovist sõlmida hankeleping, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 20 000 eurot asjade või teenuste puhul või 130 000 eurot ehitustööde puhul, kuid on madalam piirmäärast, millest alates tuleb vastaval hankijal korraldada hankemenetlus, *teatab hankija oma veebilehel või veebilehe puudumisel kohaliku või maakondliku levikuga ajalehes*.<sup>1</sup> Nimetatud säte kehtis ajavahemikul 01.05.2007-31.12.2011 ja on alates 01.01.2012 kehtetu (RT I, 31.12.2010, 2).

01.01.2012 jõustunud RHS § 13<sup>1</sup> kohaselt peab hankija kehtestama asutusesisese hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Hankekord peab sätestama muu hulgas: 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 lg-s 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab RHS §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise; 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra.

Rahandusministeeriumi hinnangul vastab EAS-i hankekord RHS § 13<sup>1</sup> p-des 1-4 sätestatud kohustuslikele nõuetele. EAS-i hankekord on hea näide hankija poolt läbimõeldud ja üksikasjalikult reglementeeritud protseduurireeglitega hangete teostamise korrast. Ka Riigikontroll on hinnanud EAS-i hankekorda piisavaks.<sup>2</sup>

## 2.2. E-hangete nõutavas mahus korraldamata jätmine

Rahalise mahu poolest jagunesid eRHR-is 2014. aastal kajastatud riigihanked järgmiselt: kokku oli avaldatud 83 riigihanget sõlmitud hankelepingute ja -raamlepingute kogumaksumusega 5 408 005,69 eurot, neist 28 e-hanget sõlmitud lepingute kogumaksumusega 2 299 748,76 eurot.

Seega võimaldas Hankija pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist, 2014. aastal eRHR-is kajastatud riigihangete rahalisest mahust arvestatuna, ca 42,52% ulatuses.

<sup>1</sup> EAS-i veebileht. Rubriik "Hanked": <http://www.eas.ee/et/eas/sihtasutusest/hanked> (27.11.2015)

<sup>2</sup> Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 05.02.2013, lk 34, Lisa 2 „Hankekordade hindamise tulemused riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“. – arvutivõrgus kättesaadav (27.11.2015): <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>

RHS § 55 lg 7 kohaselt peab hankija võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 % ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust. Nõuded pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilisele esitamisele ning elektrooniliselt esitatud pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste avamisele on ette nähtud Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määruses nr 56 „Pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilise esitamise ja elektroonilise oksjoni läbiviimise kord ning nõuded pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilise esitamise ja elektroonilise oksjoni läbiviimise seadmetele“.

Rahandusministeerium on nõustamistegevuses selgitanud, et kuigi riigihangete all tuleb mõista kõiki hankija poolt ostetavaid asju ja tellitavaid teenuseid ning ehitustöid alates esimesest eurosendist (RHS § 2 lg 2), võib nõutud rahalise mahu täpne väljaselgitamine osutada praktikas keeruliseks ja protsenditäpsuse saavutamine ei ole ka eesmärk iseenesest. Kuna riigihanke RHR-is avaldamise kohustus algab (üldjuhul) alates lihthanke piirmäärast, siis hankijal on võimalik lähtuda RHS § 55 lg-st 7 tuleneva kohustuse täitmisel vähemalt nendest riigihangetest, mille eeldatav maksumus on võrdne või suurem lihthanke piirmäärast. Seega hankija ei eksi, kui korraldab e-menetlusega riigihankeid vähemalt 50 protsendi ulatuses alates lihthanke piirmääraga riigihangete (s.t RHR-is kajastatud hangete) rahalisest mahust.

RHS § 55 lg-s 7 nimetatud kohustuse kehtestamisel [RT I, 31.12.2010, 2] on seadusandja lähtunud eelkõige eesmärgist, et e-vahendite kasutamine riigihangetel võimaldab tõsta hankijate efektiivsust ja teadlikkust riigihangetest, kiirendada hankemenetlust ning parandada väikeettevõtete ligipääsu avalikele hangetele (vt. Seletuskiri riigihangete seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu [860 SE] teise lugemise juurde, lk 3).

E-hangetel on hankeinfo veebipõhiselt kättesaadavaks tegemise kaudu vahetu seos RHS § 3 p-s 2 sätestatud riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega. Infotehnoloogia areng on loonud võimaluse kasutada avalikus sektoris läbipaistvuse suurendamiseks kvalitatiivselt uusi innovaatilisi lahendusi. Euroopa Komisjoni esimeses korruptsiooniraportis on esile tõstetud, et e-hangetel on oluline tähendus korruptsiooni ennetamises ja avastamises, tõstes standardiseeritud menetluste tõhusa rakendamise kaudu riigihangete läbipaistvust ja kontrollitavust (vt. EU Anti-Corruption Report. – Report from the Commission to the Council and the European Parliament, 03.02.2014, page 31: Use of E-procurement).

RHS § 55 lg 7 on eesmärgilt üleminekusäte, mis peab tagama hankijate valmisoleku lähiaastatel minna üle täies ulatuses (100%) e-hangetele. See tähendab, et lähitulevikus kaovad riigihangetes täielikult paber kandjal pakkumused ja taotlused. Märgitud arvestades, on Rahandusministeerium soovitanud hankijatele juba praegu mitte piirduda üksnes RHS § 55 lõikes 7 sätestatud 50 % kohustusega, vaid eelistada võimaluse korral alati e-menetluse korraldamist.

Nagu eelnevalt märgitud, võimaldas hankija 2014. aastal pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist, eRHR-is kajastatud hangete rahalisest mahust arvestatuna 42,52% ulatuses. Kui arvutada e-hangete osakaalu hankija eelarveaastal planeeritavate kõigi riigihangete (sh. ka registriväliselt ostetud asjade ning tellitud teenuste ja ehitustööde) rahalisest mahust, oleks vastav suhtarv veelgi väiksem.

Järelikult ei olnud hankija 2014. aastal veel saavutanud RHS § 55 lõikes 7 nõutud e-hangete osakaalu.

Rahandusministeerium on juhtinud hankijate, sh. EAS-i, tähelepanu e-hangete osakaalu nõude täitmise vajadusele ka 26.02.2015 saadetud ringkirjas (vt. RaM 26.02.2015 kiri nr 12.2-1/02

927).<sup>3</sup> Ühtlasi soovitas Rahandusministeerium vajadusel osaleda ministeeriumi poolt tasuta korraldatavatel e-riigihangete keskkonna kasutajakoolitustel. 2015. aastal toimuvate koolituste plaan on avaldatud eRHR-i veebilehel.<sup>4</sup>

E-hangete korraldamisel on täheldatav hankija hankepraktika paranemine. Käesoleva kontrollakti koostamise seisuga on 2015. aastal kõik avatud hankemenetlusega riigihanked viidud läbi e-menetusena, mis võimaldab eeldada, et 2015. aastal vastab hankija poolt korraldatud e-hangete osakaal RHS § 55 lg-s 7 sätestatule.

2.2.1. *Kontrollakti projektile 15.12.2015 esitatud vastuses ei nõustunud EAS ülaltoodud järeldustega, leides, et:*

2.2.1.1. *Raamhangete sees korraldatavad hanked (edaspidi ka raamostu menetlused) on EAS-is 100% digitaalsed juba aastast 2008. RHS § 55 lõige 7 kohaldub 2. peatüki hanke-menetlustele, aga EAS korraldab paberivabalt ka B-teenuseid, lihthankeid ning raamoste. Arusaadavalt ei ole kontrollaktis raamostude e-pakkumustega seotud numbrilisi näitajaid arvestatud, kuna näiteks raamostud avaldatakse registris alles pärast raamhangete lõppemist kuigi pakkumuste elektroonilised menetlused kestavad pidevalt aasta läbi.*

2.2.1.2. *Hankijatele ei ole teada, millises kalendriaastas on arvestatud või tuleks arvestada neid raamlepinguid, mis kestavad üle nelja kalendriaasta.*

2.2.1.3. *EAS toetab täielikult pakkumuste elektroonilise esitamise ideed. Mitte e-hankeid tehakse ainult siis, kui mingid faktilised asjaolud ei võimalda sise- ja välisturul eksisteerivat konkurentsi parima hinna ja kvaliteedi suhtega hankelepingute sõlmimiseks ära kasutada. Näiteks piiriüleste pakkujate prognoositavalt suur osakaal, teenuse osutamise koht väljaspool Eestit, arhitektuursete makettidega ideekonkursid jne.*

2.2.2. *Rahandusministeerium ei nõustu hankija vastuväidetega ja seda järgmistel põhjustel:*

2.2.2.1. *Väär on arusaam, et RHS § 55 lõike 7 tähenduses riigihangete eelarveaastase rahalise mahu arvestamisel ei võeta arvesse lihthangetena (RHS § 18<sup>2</sup>) ja lihtsustatud korras tellitavate teenustena (RHS § 19) korraldatud riigihankeid. RHS § 55 lõige 7 sätestab sõnaselgelt, et hankija peab võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 % ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust. Riigihangete rahalise mahu arvestamisel võetakse arvesse nii lihthanked, lihtsustatud korras tellitavad teenused (vähemalt RHS § 19 lg-s 4 nimetatud summat ületavas osas), kui ka kõik hankemenetlused. Nagu ülal selgitatud, tuleb riigihanke all mõista, sõltumata hankelepingu maksumusest, kõiki hankija poolt ostetavaid asju ja tellitavaid teenuseid ning ehitustöid (RHS § 2 lg 2). Kuna riigihanke RHR-is avaldamise kohustus algab alates lihthanke piirmäärast, siis hankijal on võimalik lähtuda RHS § 55 lg-st 7 tuleneva kohustuse täitmisel vähemalt nendest riigihangetest, mille eeldatav maksumus on lihthanke piirmääraga võrdne või lihthanke piirmäärast suurem. Seega ei oleks hankija eksinud, kui ta oleks korraldanud e-menetlusega riigihankeid vähemalt 50 protsendi ulatuses alates lihthanke piirmääraga riigihangete (s.t RHR-is kajastatud hangete) rahalisest mahust.<sup>5</sup> Ka hankija enda jaoks arusaadavalt ei arvestata RHS § 55*

<sup>3</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://dokumendiregister.rahandusministeerium.ee/?id=34587409> (27.11.2015)

<sup>4</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/koolitused> (27.11.2015)

<sup>5</sup> vt. KKK. Elektrooniline menetlus (e-hange), p 4: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/elektrooniline-menetus> (21.12.2015)

lg-s 7 nimetatud kohustuse täitmisel raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimiseks korraldatavate minikonkursside maksumustega. Hankelepingute sõlmimist raamlepingu alusel, kui raamleping on sõlmitud rohkem kui ühe pakkujaga ja selles ei ole sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute sõlmimise tingimused (edaspidi ka: minikonkurss), reguleerib RHS § 71 lg 4. Kuna minikonkurssidele on eelnenud riigihanke menetlus raamlepingu sõlmimiseks ja raamlepingu sõlmimiseks korraldatud riigihanke maksumust on juba aastase hankemahu puhul arvestatud, ei ole minikonkurssid RHS § 55 lg-ga 7 hõlmatud. Seega minikonkurss eraldivõetuna ei ole RHS § 55 lg 7 tähenduses riigihangete, mida hankija peaks arvestama eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalise mahu määramisel.

2.2.2.2. RHS § 55 lg 7 sätestab sõnaselgelt, et hankija peab võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50 % ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust. Eelöeldu tähendab, et riigihangete rahalise mahu väljaselgitamisel võetakse aluseks eelarvesaastal läbiviidud (alustatud) riigihankemenetluste kogumaksumus. Seega ei mõjuta asjaolu, et hanke- või raamlepingu kestus võib olla ühest eelarveaastast pikem (vt. RHS § 70 lg 1), RHS § 55 lg 7 kohaselt määratud riigihangete rahalist mahtu.

2.2.2.3. EAS-i soov toetada pakkumuste elektroonilist esitamist, väärrib tunnustust. Siiski ei saa nõustuda hankija väitega, et piiriüleste pakkujate jaoks on paberhanked eelistatumad kui e-hanked. E-hanked ei pärsi piiriüleste pakkujate osalemist riigihankemenetluses, vaid vastupidi – e-hanked lihtsustavad nii siseriiklike kui eriti just piiriüleste pakkujate (ettevõtjate) juurdepääsu Eesti riigihanketurule.<sup>6</sup> Euroopa Liidus on välja arvatud, et e-riigihangete korraldamine aitaks hankijatel säästa rahalisi vahendeid umbes 5% (peamiselt e-oksjoni tulemusena) ja pakkujatel kokku hoida 50-80% tegevuskuludest.<sup>7</sup> Pakkumuse koostamise ja esitamisega seotud kulude kokkuvõtte on eelduslikult suurim just piiriülestel pakkujatel. Meil on rõõm tõdeda, et tänu e-reidentsusele on välismaistel pakkujatel juba alates 2014. aasta detsembrist võimalik esitada e-hangetes digitaalselt allkirjastatud pakkumusi.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Euroopa Komisjoni e-hangete strateegias [COM(2012) 179 , lk 3] on põhjalikult selgitatud, et: „E-hangetega saab suurendada riigihangete läbipaistvust ning parandada eelkõige VKEde juurdepääsu hangetele ning seeläbi toetada piiriülest konkurentsi ning innovatsiooni ja majanduskasvu ühtsel turul; e-hanked aitaksid ka veemäärased vähendada, näiteks puuduks vajadus hankemenetluse eri etappidel korduvalt sisestada paberandjalt IT-süsteemidesse teavet; samuti aitavad e-hanked oluliselt kärpida kulusid, vähendades nii hinda, mida avalik sektor kaupade, teenuste ja ehitustööde hangete eest maksab, kui ka avaliku sektori ja ettevõtjate tehingukulusid (sealhulgas hankemenetluste kestuse vähendamise). Säätetud vahenditega saab kas toetada eelarve konsolideerimist või suunata need ümber kasvu edendavatesse algatustesse. Euroopa Komisjoni talituste majandusmudelid näitavad, et riigihangete hinna vähenemisel võib olla oluline makromajanduslik mõju. Mudelite kohased hinna vähenemine jääb olemasolevate e-hangete süsteemidega saavutatud piiridesse ning võib viie aastaga aidata suurendada SKPd 0,1–0,2 %. Ühe teise uuringu käigus tehtud konservatiivsetest ligikaudsetest arvutustest nähtub, et üleminek täielikult elektroonilistele hangetele tooks aastas kasu 50–75 miljardit eurot.“ Kättesaadav arvutivõrgus (29.12.2015): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> vt. Riigihangete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Eelnõu 860 SE II. Seletuskiri, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7f61cd78-0d42-6abe-ddb8-4e95e3bc5e2e/> (29.12.2015)

<sup>8</sup> E-resident on välismaalane, kellele Eesti on hüvena loonud isiku kodakondsusjärgse riigi identiteedi alusel digitaalse identiteedi ja andnud välja digitaalse isikutunnistuse – e-residendi digi-ID. E-residendi digi-ID on digitaalne dokument, mis on kasutatav elektroonilises keskkonnas isiku tuvastamiseks ja digitaalse allkirja andmiseks. E-residendi digi-ID võimaldab välismaalasel osaleda Eestis avalik-õiguslikus ja eraõiguslikus asjaajamises, olenemata tema füüsilisest viibimiskohast. vt. Lähemalt arvutivõrgus (29.12.2015): <https://www.politsei.ee/et/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/e-residendi-digi-id/>

### **2.3. Hankelepingu täitmise tähtaeg: hankedokumentide vastuolu hanketeatega ja hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumine hanketeates kehtestatud tingimustest**

- 31.12.2014 avaldas hankija eRHR-is hanketeate, millega alustas avatud hankemenetlust riigihankes "EXPO 2015 Eesti paviljoni infodispleide ning heli- ja valgustehnika rent" (RH viitenumber: 157814). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 26.01.2015 (HT p. IV.3.4) ning hanketeates nõutud pakkumuste jõusoleku minimaalseks tähtajaks 120 kalendripäeva (HT p. IV.3.7). Hanketeatest (HT p. II.3) nähtuvalt kehtestas hankija hankelepingu kestuseks 8-kuulise tähtaja. Hankedokumentide (HD) lisaks III oleva hankelepingu projekti p-i 2.3 kohaselt oli lepingu täitmise tähtajaks ette nähtud ajavahemik 25.04.2015 – 31.10.2015. Kuna nimetatud tähtaeg oli lühem kui 8 kuud, oli HD p 2.3 selles osas vastuolus HT p-ga II.3. Hankija poolt eRHR-ile esitatud riigihanke aruandest selgub, et 18.02.2015 sõlmis hankija eduka pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu lepingu täitmise perioodiga 25.04.2015-31.10.2015. Eeltoodust järeldub, et hankija sõlmis hankelepingu hanketeatest erinevatel tingimustel.
- 19.12.2014 avaldas hankija eRHR-is hanketeate, millega alustas avatud hankemenetlust riigihankes "Hiina kontaktreisid Eesti ettevõtetele 2015" (RH viitenumber: 155558). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 29.01.2015 (HT p. IV.3.4) ning hanketeates nõutud pakkumuste jõusoleku minimaalseks tähtajaks 120 kalendripäeva (HT p. IV.3.7). Hanketeatest (HT p. II.3) nähtuvalt kehtestas hankija hankelepingu kestuseks 6-kuulise tähtaja. Hankedokumentide (HD) lisaks III oleva hankelepingu projekti p-i 2.2 kohaselt pidi lepingu täitja lõpetama kõik tehnilises kirjelduses ette nähtud tegevused hiljemalt 16.10.2015. Hankija poolt eRHR-ile esitatud riigihanke aruandest selgub, et 06.03.2015 sõlmis hankija eduka pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu lepingu täitmise perioodiga kuni 16.10.2015. Eeltoodust järeldub, et sõlmitud hankelepingu kestus ületas hanketeates ettenähtut, s.t hankija sõlmis hankelepingu hanketeatest objektiivselt erinevatel tingimustel.
- 03.01.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget riigihankes "Toyota KATA raamatu kirjastamine" (RH viitenumber: 148535). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 13.01.2014 (LHT p. IV.3.4). Lihthanke teatest (LHT p. II.3) nähtuvalt kehtestas hankija hankelepingu kestuseks 5-kuulise tähtaja ning LHT p-s II.2.1 täpsustati, et töövõtja peab hankelepingu täitma 30.06.2014. Lihthanke dokumentide (LHD) lisaks III oleva hankelepingu projekti p-i 3.1 kohaselt oli töövõtja kohustatud täitma hankelepingu 10.10.2014. Kuna viimati nimetatud lepingu täitmise tähtpäev on ilmselgelt hilisem kui lihthanke teates kehtestatu, oli LHD lisa III p 3.1 selles osas vastuolus LHT p-dega II.3 ja II.2.1. Hankija poolt eRHR-ile esitatud riigihanke aruandest selgub, et 18.02.2014 sõlmis hankija eduka pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu lepingu täitmise perioodiga kuni 18.07.2014 (riigihanke aruande lisast nähtub, et tegelikult täideti lepingut perioodil 18.02.2014-10.10.2014). Eeltoodust järeldub, et lihthanke alusdokumendid olid vastuolulised, mistõttu hankija tegevus võib olla kvalifitseeritud lihthanke teatest erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimisena.

Avatud hankemenetlus (RHS 2. ptk 6. jagu) on levinuim ja kõige läbipaistvam hankemenetluse liik. Avatud hankemenetluse teel sõlmitakse ligikaudu kolmandik hankelepinguid. Näiteks 2014. aastal korraldati Eestis avatud hankemenetlusena 2 831 riigihanget kogumaksumusega 1 091 miljonit eurot, mis moodustab eRHR-is alustatud riigihangete koguarvust 31% ja 25% riigihangete aastases kogumaksumusest (Riigihangete 2014. aasta statistiline ülevaade. Rahandusministeerium, 2013, lk-d 37-38: avaldatud E-Riigihangete infoportaalil).

Avatud hankemenetlus on üheetapiline hankemenetlus, mis algab hanketeate avaldamisega eRHR-is (RHS § 29 lg 2) ja mille korral võib pakkumuse esitada iga huvitatud isik (RHS § 25 lg 1). Avatud hankemenetluses koostatakse hankedokumendid enne hankemenetluse alustamist (RHS § 31 lg 1). Hanke alusdokumentides peavad sisalduma kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt (RHS § 31 lg 2 p 3).

Esmalt peab ära märkima, et hankija rikkus riigihangete seadust ainuüksi sellega, et (liht)hanketeate ja (liht)hankedokument olid teineteisega vastuolus. RHS § 31 lg-st 2 tulenevalt ei korrata hankedokumentides teavet, mis on hanketeates kord juba esitatud.

Hankedokumentis ja selle osaks olevas hankelepingu projektis peavad sisalduma ainult need lepingutingimused, mida ei ole hanketeates eraldi välja toodud (vt. RHS § 31 lg 2 p 3). Seega ennetamaks võimalikke vastuolusid on seadusandja ette näinud, et hankedokumentides ei korrataks hanketeates juba märgitud: hankedokumentides esitatakse ainult see osa tulevase hankelepingu tingimustest, mida ei ole hanketeates eraldi nimetatud.

Ent kui hankija on siiski reguleerinud ühtesid ja samasid küsimusi (nt. hankelepingu kestus) nii hanketeates kui ka hankedokumentides, sh. tulevase hankelepingu projektis, ei tohi need olla teineteisele vasturääkivad. Vastuolud hanke alusdokumentides eksitavad riigihanke osalemisest huvitatud isikuid (s.o potentsiaalseid pakkujaid), mistõttu esineb oht, et erinevad pakkujad tõlgendavad hanketingimusi erinevalt ning vastuoludest tingitud väärtõlgendus ja väärtimõistmine võib mõjutada nii pakkumuste maksumusi kui ka pakkujate arvu. Näiteks võib mõni ettevõtja loobuda pakkumuse esitamisest põhjusel, et hankija on viinud ta vastuolulise lepingu täitmise tähtajaga eksitusse ja ettevõtja ei saa pakkumust esitada, sest tema poolt (ekslikult) arvatud hankelepingu täitmise ajal on ta hõivatud muude töödega.

Hankemenetluses on täpselt kindlaksmääratud ning formaliseeritud menetlusreeglitel ja hanketingimustel oluline roll pakkujate võrdse kohtlemise eesmärgi (RHS § 3 p 3) tagamisel. Sellest tulenevalt peab pakkujatele muu hulgas olema üheselt selge, milline on tulevase hankelepingu täitmise tähtaeg (vrd. RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 14). Ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab hankija (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39).

2014. aastal viis Rahandusministeerium taotlusepõhiselt läbi riikliku järelevalve EAS-i avatud hankemenetlusega riigihanke nr 145751 „EASi meediavahendusteenus 2014-2017“ seaduslikkuse kontrollimiseks. Järelevalvemenetluse lõpetamise teates (RaM 05.05.2014 nr 12.2-1/4841, p 2.2, lk 4) juhiti EAS-i tähelepanu ja selgitati hankijale, et vastuolud riigihanke alusdokumentides on lubamatud. Selline väärtõlgendus on vastuolus RHS §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtetega, ennekõike riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse nõudega (RHS § 3 p 2), seades ühtlasi ohtu pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise (RHS § 3 p 3). Hankeprotsessis on juhtiv roll hankijal. Seetõttu vastutab eksitavalt vastuoluliste hanketingimuste, sealhulgas hankelepingu täitmise tähtaja, eest hankija ning pakkuja hoolsuskohustus ja võimalus küsida hankijalt selgitusi ei muuda hankija riisikot olematuks.

Hanketeates märgitud lepingu täitmise kestus, sh. algus- ja lõpukuupäev, ei tohi olla huvitatud isikuid eksitav, sest see võib mõjutada ettevõtjaid riigihanke osalemisest loobuma. Euroopa Kohus on märkinud, et kui hanketeade on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogunud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest ja nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus (Euroopa Kohtu 22.04.2010 otsus kohtuasjas C-423/07: *Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik*, p 58).

Riigikohtu halduskolleegium on samuti rõhutanud hanketeates märgitu olulisust ning hanketeate ja -dokumentide võimalike kollisioonide korral eeldanud hanketeatest lähtumist: „*Läbi hanketeate aidatakse tagada hankemenetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine, kuna pakkujatele on juba ilma (mahuka) hankedokumentatsiooniga tutvumata teada, mida hankija nõuab nii pakkujat puudutava kvalifikatsiooni kui ka hankelepingu eseme osas*“ (vt. RKHKo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.3).

Eelõeldu näitab ilmekalt, et RHS-ist tuleneb riigihanke alusdokumentidele selge prioriteetsusjärjekord, mille kohaselt hankedokumentid peavad olema kooskõlas hanketeatega. Rahandusministeeriumi nõustamispraktikas on selgitatud, et nimetatud seisukoht on laiendatav ka lihthangetele.



Juhul, kui esineb erinevusi lihthanke teate ja lihthanke dokumendi vahel, siis tuleks lähtuda lihthanke teates kehtestatud tingimustest (vt. E-riigihangete keskkond. Infoportaal. KKK. Hankija kohustused alla riigihanke piirmäära. №4).<sup>9</sup>

Rahandusministeeriumi hinnangul rikkus hankija, (liht)hanketeatest erinevatel tingimustel hankelepingut sõlmides, riigihangete seadust. RHS § 4 lõige 2 sätestab, et hankija võib sõlmida hankelepingu üksnes RHS-is sätestatud tingimustel ja korras. Kohtupraktikas on täheldatud, et erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmise erandlikel asjaoludel (RHS § 69 lg-d 3-4) ei näe riigihangete seadus ette võimalust, et hankija saaks enne hankelepingu sõlmimist muuta riigihanke alusdokumente või nende lahutamatuks osaks olevat hankelepingu projekti (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.1). Enamgi veel, RHS § 58 lg 3 järgi on avatud hankemenetluses hankijal keelatud pidada läbirääkimisi, mistõttu hankelepingu (projekti) kavandatud tingimused ei tohi pärast pakkumuste esitamist ja enne hankelepingu sõlmimist muutuda. RHS § 36 lg 1 võimaldab hanke alusdokumente, sh. hanketeadet ja hankedokumente, muuta üksnes enne pakkumuste esitamiste tähtpäeva. Pärast enam mitte.

Ühtlasi leiame, et hankelepingu sõlmimine hanketeates ettenähtust erinevatel tingimustel on RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid (riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning isikute võrdne kohtlemine) eirav, olles seetõttu ühemõtteliselt lubamatu. Tagantjäre ei ole võimalik välistada, et hanketeates ette nähtud hankelepingu täitmise tähtaeg võis mõjutada mõnda hankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikut pakkumuse esitamisest hoiduma või sellest loobuma, samuti tegemast pakkumust teistsuguse hinnaga. See tähendab, et juhul, kui lepingu täitmise tähtaeg hanketeates oleks kattunud hankelepingu tegeliku kestusega (selle sõlmimise hetkel), võinuks pakkujate ring ja/või laekunud pakkumuste maksumus ning sellest johtuvalt ka riigihanke tulemus olla hoopis teistsugune.

Enne hankelepingu sõlmimist riigihanke alusdokumentides tehtavaid muudatusi on järelevalvepraktikas käsitletud ka keelatud läbirääkimiste pidamisena. Läbirääkimiste pidamine avatud hankemenetlusega riigihankes on seadusega rangelt keelatud (RHS § 58 lg 3) ja nimetatud tegu on väärtetu RHS § 111<sup>3</sup> lg 1 alt 1 (RHS v.r § 111 lg 3 p 5) järgi. Avatud hankemenetluses võib hankija peale pakkumuste esitamist RHS § 56 lg 3 alusel nõuda üksnes pakkumuses esitatud teabe põhjendatud selgitamist, piiritlemist või täpsustamist. Pakkujat on kohustatud vastama kolme tööpäeva jooksul vastava nõude saamisest arvates.

Seejuures igasugused muud tegevused või kokkulepped seoses esitatud pakkumustega hankija ja pakkujate vahel, mis ei ole RHS § 56 lg-ga 3 reguleeritud ning mis on suunatud hankelepingu tingimuste muutmisele võrreldes HT-s, HD-s ja pakkumuses esitatud tingimustega, on keelatud (vt. Enamlevinud rikkumiste näiteid riigihangete seaduse rakendamisel. Rahandusministeerium, 2011, lk 8: avaldatud E-Riigihangete infoportaalil).<sup>10</sup> Euroopa Kohus on selgitanud, et kui hankija soovib mingil põhjusel pärast eduka pakkumuse väljavalimist mõningaid hanketeate tingimusi muuta, peab ta olema vastava detailse regulatsiooni hanketeates sõnaselgelt sätestanud (Euroopa Kohtu 29.04.2004 kohtuasjas C-496/99: komisjon vs. CAS Succhi di Frutta SpA, p 118). Samal seisukohal on ka Riigikohtu halduskolleegium (vt. RKHKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, p 21).

Seega juhul, kui hankelepingu sõlmimine hanketeates sisaldunud tingimustel muutub hankija jaoks objektiivsetel põhjustel vastuvõetamatuks, on ainus alternatiiv hanketingimuste õigusvastasele muutmisele hankija enda algatusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamine RHS § 29 lg

<sup>9</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/koolitused> (27.11.2015)

<sup>10</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=3f8f2c00-dcde-494e-bbf5-5371b7bfaae2&groupId=11726) (27.11.2015)

3 p 6 alt 3 alusel (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).

Riigikohus on osundanud pakkumuse edukaks tunnistamise ja hankelepingu sõlmimise vahelisel ajal hanketingimuste muutmisega seoses, et RHS § 43 lg-st 2 tulenevalt peab pakkumus vastama hanketeates ja hankedokumentides sätestatud tingimustele.

RHS § 47 kohaselt saab vastavaks tunnistada vaid hanketingimustele vastavaid pakkumusi. Võitja valitakse välja vastavaks tunnistatud pakkumuste hulgast (RHS § 50 lg 1 lause 1 ja lg 2 lause 2). Seega saab hankija hankelepingu sõlmida vaid pakkujaga, kelle pakkumus vastab hanke alusdokumentides kirjeldatud tingimustele. Kuigi hankelepingu sõlmimist reguleerivast RHS §-st 69 otseselt nõudeid lepingu sisule ei tulene, saab sätet tõlgendada vaid viisil, et hankeleping tuleb sõlmida samadel tingimustel, mis olid välja toodud hanke alusdokumentides. Vastasel juhul muutuks hankemenetlus mõttetuks, sest raske on põhjendada, miks on tarvis läbi viia sellist menetlust, mille lõppedes võivad hankija ja pakuja sõlmida hankelepingu, mille sisu ei kattu hanke alusdokumentides ja pakkumustes kajastatuga (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.2).

Seadusandja on siin lähtunud sellest, et hankeleping tuleb igal juhul sõlmida kooskõlas hanke alusdokumentidega või jätta üldse sõlmimata. Hanke alusdokumentidest erineva sisuga lepingu sõlmimine ei ole ühelgi põhjusel seaduslik, sest hankelepingu sõlmimise kohta ei ole RHS § 69 lg-ga 3 analoogset regulatsiooni, mis lubaks teatud erandjuhtudel sõlmida hankelepingu hanke alusdokumentidest hälbiva sisuga. Kui edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja teatab, et hankijast mitteolenevatel põhjustel ei ole tal võimalik hankelepingut sõlmida, on hankijal kohustus tunnistada edukaks hinna poolest järgmise pakkumus, kui hindamiskriteeriumiks on madalaim hind (RHS § 53 lg 1 p 1). Kui muid konkureerivaid pakkumusi esitatud ei ole, ei ole lubatud hankelepingut sõlmida (RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3).

Seega, hanketeatest erineva sisuga hankelepingut sõlmides, rikkus hankija riigihangete teostamise nõudeid.

2.3.1. *Kontrollakti projektile 15.12.2015 esitatud vastuses ei nõustunud EAS ülaltoodud järeldustega, leides, et:*

2.3.1.1. *Hankija jaoks on oluline kõige hilisem kuupäev, mis hetkeks peavad hankelepingu eseme tegevused olema tehtud. Selliseid lepinguid, kus on näiteks tingimuseks, et kahekuuline töömaht on pakkujal vaja täita seitsmekuulise kalendri perioodi sees, kuid mitte hiljem kui mingi konkreetne lõpp kuupäev (fikseeritud kolmandate isikute määratud kuupäev näiteks mess, abikõlblikkuse lõppkuupäev, riigivisiit jne) ei võimaldagi register hanketeatesse sisestada. Sellist hanketeadet ei olegi kahjuks ka tänase seisuga kuidagi võimalik korrektselt RHRis esitada ilma hankedokumentides täiendavalt selgitamata. Eeltoodud kirjeldus selgitab, miks ei saa nõustuda, et akti punktis 2.3 käsitletud HT ja HD tähtaegade erinevus on hankijapoolne rikkumine. Tegemist on pelgalt RHRi veebivormide tehnilise nüansiga, mida hankija ei saa muuta.*

2.3.1.2. *Riigihanke „EXPO 2015 Eesti paviljoni infodispleide ning heli- ja valgustehnika rent“, viitenumbriga 157814 hankedokumentide punkti 3.4. kohaselt kui riigihanke dokumendid on oma sisult vastuolulised, siis kohaldatakse esmajärjekorras hankelepingut. Ühtlasi oli tegemist elektroonilise riigihanke menetlusega, mistõttu ei ole HT ja HD avaldamise vahel olnud sellist ajavahemikku, millisel juhul saanuks mõni huvitatud isik tutvuda HTs sätestatud „hankelepingu kestusega“ enne HDs ja selle osaks olevas hankelepingu projektis sätestatud hankelepingu täitmise ajavahemikuga tutvumist. Samuti on ka riigihanke, „Hiina kontaktreisid Eesti ettevõtetele 2015“, viitenumbriga 155558, HD punkti 3.4 ja HD osaks oleva lepingu projekti punkti 1.2 kohaselt esmajärjekorras kohalduvad lepingutingimused, mitte HT.*

2.3.2. *Rahandusministeerium ei nõustu hankija vastuväidetega ja seda järgmistel põhjustel:*

2.3.2.1. Rahandusministeerium ei saa nõustuda hankija väitega, et tegemist on pelgalt eRHR-i veebivormide tehnilise nüansiga. Siinkohal meenutame, et 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 ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus (vt. Euroopa Kohtu 22.04.2010 otsus kohtuasjas C-423/07: Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik, p 58). Hanketeates märgitud lepingu täitmise kestus, sh. algus- ja lõpukuupäev, ei tohi olla huvitatud isikuid eksitav, sest see võib mõjutada ettevõtjaid riigihankes osalemisest loobuma. Ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab hankija (vt. RKHko 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39). Seega ei ole küsimus pelgalt tehnilistes nüanssides ja asjatutes formaalsustes, vaid küsimuse all on pakkumuse esitamisest huvitatud ettevõtjate (potentsiaalsete pakkujate) õiguste kaitse. Seadmata kahtluse alla väidet, et hankija jaoks võib olla oluline ainult hankelepingu täitmise tähtpäev (nt. tingimus, et sõltumata lepingu sõlmimise kuupäevast tuleb hankeleping täita hiljemalt x kuupäeval), märgime, et riigihanke alusdokumentide koostamisel peab hankija arvestama ka pakkujate põhjendatud huvide ja subjektiivsete õigustega. Ettevõtja perspektiivist vaadatuna on kahtlemata oluliseks lepingutingimuseks mitte üksnes lepingu täitmise tähtpäev, vaid ennekõike lepingu täitmise ajaline kestus. Alles lepingu täitmise tähtaja (kestuse) teadasaamisel on ettevõtjal võimalik otsustada, kas riigihankes pakkumust esitada ning kui esitada, siis millise hinnaga (nt. mida lühem on tulemise saavutamisele orienteeritud töövõtulepingute puhul hankelepingu täitmise tähtaeg, seda intensiivsem peab olema lepingutäitja tööpanus ning intensiivsema tööga kaasnevad üldjuhul täiendavad tööjõu- ja muud kulud). Kirjeldasime ülal, et mõni ettevõtja võib loobuda pakkumuse esitamisest põhjusel, et hankija on viinud ta vastuolulise lepingu täitmise tähtajaga eksitusse (nt. on ettevõtja hanke alusdokumentides toodud hankelepingu täitmise ajal hõivatud muude töödega teisel objektil ega saa seetõttu pakkumust esitada – ent hiljem selgub, et hankija „tõlgendab“ hankelepingu täitmise tähtaega palju „avaramalt“). 27.11.2015.a. toimunud kontrollvisiidi käigus selgitasime, et juhul, kui hankija soovib hanketeate II osa punktis 3 kuudes märgitud hankelepingu kestuse tingimusi täiendada (nt. hankelepingu täitmise tähtaja kulgema hakkamisega seonduvad tingimused), on seda võimalik teha hanketeate VI osas lisateabena.

2.3.2.2. Hankija viited riigihanke „EXPO 2015 Eesti paviljoni infodispleide ning heli- ja valgustehnika rent“ (RH 157814) ja riigihanke „Hiina kontaktreisid Eesti ettevõtetele 2015“ (RH 155558) hankedokumentide punktile 3.4 on asjakohatud, sest hankedokumentides ette nähtud prioriteetsuse järjekord on vastuolus riigihangete seadusega. Nagu oleme eespool selgitanud, ennetamaks vasturääkivusi hanke alusdokumentide vahel on seadusandja RHS § 31 lg-s 2 üheselt sätestanud, et hankedokumentides esitatakse ainult need tingimused, mida ei ole hanketeates nimetatud (seega on hanketeade primaarne ning hankedokument sekundaarne alusdokument). Hankelepingu projekt ei ole eraldiseisev hanke alusdokumendi liik (vt. RHS § 117 lg 3 ja § 117 lg 2 p-d 1-7), vaid üksnes üks osa hankedokumendist RHS § 31 tähenduses (vt. RHS § 31 lg 2 p 3: „Hankedokumentides peab sisalduma... kui vastav teave ei ole nimetatud hanketeates... hankelepingu projekt“). Seega, kui hankija on siiski reguleerinud ühtesid ja samasid küsimusi nii hanketeates kui ka hankedokumentides, sh. hankelepingu projektis, ei tohi need olla teineteisele vasturääkivad. Ka Riigikohus on hanketeate ja -dokumentide võimalike kollisioonide korral eeldanud hanketeatest lähtumist: „Läbi hanketeate aidatakse tagada hanke-menetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine, kuna pakkujatele on juba ilma (mahuka) hankedokumentatsiooniga tutvumata teada, mida hankija nõuab nii pakkujat puudutava kvalifikatsiooni kui ka hankelepingu eseme osas“ (vt. RKHko 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.3). Eelöeldu näitab ilmekalt, et RHS-ist tuleneb riigihanke alusdokumentidele selge prioriteetsusjärjekord, mille kohaselt hankedokumentid peavad olema kooskõlas hanketeatega. Ühes eelnevaga ei ole relevantne hankija vastuväide, et riigihange „EXPO 2015 Eesti paviljoni infodispleide ning heli- ja valgustehnika rent“ (RH 157814) viidi läbi e-menetusena, mistõttu ei ole hanketeate ja hankedokumentide

vahel olnud sellist ajavahemikku, millisel juhul saanuks mõni huvitatud isik tutvuda hanketeates sätestatud hankelepingu kestusega enne hankedokumentide ja nende osaks olevas hankelepingu projektis sätestatud lepingu täitmise ajavahemikuga tutvumist. Esiteks leiame, et kohtupraktikas juurdunud seisukohad hanketeate prioriteetsuse kohta on kohaldatavad ka e-hangetes. Sõltumata sellest, kas tegemist on e- või paberhankega, tutvub ettevõtja esmalt alati hanketeate või hanke üldandmete väljaga ning alles seejärel, sügavama huvi korral, hankedokumentidega, mis võivad olla küllalt mahukad. Teiseks, kõnealuse riigihanke (RH 157814) maksumus ületas rahvusvahelist piirmäära, mistõttu hanketeade avaldati lisaks eRHR-ile ka Euroopa Liidu Teataja lisas (edaspidi ka: TED). Seejuures ei avaldata TED-is (ka siis mitte, kui riigihange viiakse liikmesriigis läbi elektrooniliselt) hankedokumente. Seega lähtub piiriülene ettevõtja, ka e-hanke korral, ennekõike TED-is avaldatud hanke-teatest ja tal puudub mõistlik põhjus kahelda hanketeates märgitud andmetes. Hankija ei saa eeldada, et piiriülene pakkuja tutvub mahuka võõrkeelse hankedokumendiga üksnes selleks, et veenduda, et hankedokumendid ei reguleeri hanketeates sätestatud tingimusi teisiti. Kui ettevõtjale ei sobi hanketeates sätestatud hankelepingu kestus, ei ärata hanketeade temas ka huvi hankedokumentidega tutvumise vastu. Enamgi veel, TED-is 03.01.2015 avaldatud hanketeate nr 2015/S 002-001716 osa II „Hankelepingu objekt“ punkt 3 ütleb expressis verbis: „Hankelepingu kestus kuudes: 8 (alates hankelepingu sõlmimisest)“.

#### **2.4. RHS § 29 lg 3 p 6 (alt 3) alusel riigihankemenetluse kehtetuks tunnistamine ja hankija põhjendamiskohustuse täitmine**

- 29.05.2014 avaldas hankija eRHR-is lihthanke teate, millega alustas lihthanget teenuste riigihankes "Ökoturismimärgise EHE süsteemi kavandamine ja elluviimine" (RH viitenumber: 151099). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 06.06.2014 kell 11:00. Hankelepingu eeldatavaks maksumuseks oli hankija lihthanke teates märkinud 19 000 eurot (vastupidiselt Hankekorra p-s 2.1 sätestatule ei olnud kõnealust riigihanget Hankeplaanis kajastatud).

Pakkumuse esitasid kaks pakkujat: MTÜ Eesti Maaturism, reg. 80122220, kelle pakkumuse maksumus (km-ta) oli 18 970 eurot, ja Marketing Communication Alliance OÜ, reg. 10021747, kelle pakkumuse maksumus (km-ta) oli 14 220 eurot. eRHR-i teabevahetuse töölehel ei nähtu, et pakkujad oleksid enne või pärast pakkumuse esitamist küsinud lihthanke alusdokumentide kohta hankijalt lisateavet või selgitusi.

26.06.2014 otsustas hankija tunnistada kõnealuse riigihanke kehtetuks omal algatusel vastavalt RHS § 29 lg 3 p 6 (alt-le 3). Hankija põhjendas riigihanke kehtetuks tunnistamist hanke alusdokumentides esinevate puudustega. 26.06.2014 riigihanke komisjoni koondprotokollist nähtub, et hanke kehtetuks tunnistamise põhjuseks oli (väidetavalt) asjaolu, et hankelepingu esemega seotud mõisted (maaturismi-alane koolitus ja/või teavitussüritus, ökoturismialane koolitus ja/või teavitussüritus, turismiettevõtte) olid hankija poolt korrektselt defineerimata ja (väidetavalt) seetõttu jäid lähteülesande eesmärgid pakkujatele mitmeti tõlgendatavateks. 02.07.2014 avaldatud lihthanke teatega alustas hankija sama hankeeseme suhtes samanimelist teenuste lihthanget (RH 153694 "Ökoturismimärgise EHE süsteemi kavandamine ja elluviimine"), märkides hankelepingu eeldatavaks maksumuseks 18 970 eurot.

Kordushankes esitas pakkumuse ainult üks pakkuja – MTÜ Eesti Maaturism, reg. 80122220, kelle korduspakkumuse maksumus (km-ta) oli 18 970 eurot. 13.08.2014 sõlmis hankija MTÜ-ga Eesti Maaturism hankelepingu lepingu maksumusega (km-ta) 18 970 eurot.

Korrates eeltoodud seisukohta, et ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab hankija (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39), tuleb selgitada, et RHS § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel riigihanke kehtetuks tunnistamine on erandlik meede, n-õ viimne abinõu (*ultima ratio*), mille õiguspärane kohaldamine eeldab hankijalt põhjalikku motiveerimist.

Eriti oluline on põhjendamiskohustuse täitmine juhul, kui hankija algatusel riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise põhjuseks on hankija enda rikkumine või viga selgete ja üheselt mõistetavate hanketingimuste kehtestamisel. Õiguse üldpõhi-mõtetest tulenevalt ei loo õigusrikkumine õigust (*ex*

*iniuria ius non oritur*), s.o ebaseaduslik tegu või akt ei saa edaspidi olla seadusrikkuja seaduslike õiguste või legitiimsuse aluseks. Seetõttu pörkuvad hankija poolt riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamisel, hankija enese õigusrikkumisest tingitud põhjusel, erinevad õigushüved ja väärtused.

Hankija tegevus riigihanke menetluses ei tohi olla pakkujate suhtes meelevaldne ning hankija on seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega. Kuna hea halduse põhimõttest tuleneb arusaam, et õiguspärase haldusmenetluse (*pro*: riigihanke menetluse) eest vastutab haldusorgan (*pro*: hankija) (RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06, p 12; 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 21), ebapiisavalt koostatud hanketeate eest ei vastuta pakkujad, vaid hankija ja avaliku võimu kandjal, kelle tegevus on põhjustanud kahjuliku tagajärje, on hea halduse põhimõttest tulenevalt kohustus rakendada mõistlikke jõupingutusi kahjuliku tagajärje kõrvaldamiseks või vähendamiseks, on hankes osalemiseks ja pakkumuse esitamiseks kulutusi teinud ettevõtjatel põhjendatud ootus ning õiguslikult kaitstud usaldus selle vastu, et hankija ei tunnista riigihanget põhjendamatult kehtetuks ega muuda seeläbi menetluses osalemiseks ettevõtjate tehtud kulutusi kasututeks.

Hankijale riigihanke menetluse lõpetamiseks avarate võimaluste jätmise võib soodustada kuritarvitusi ja seada pakkujate põhjendatud huvid hankija meelevalda. Nii näiteks sätestab RHS § 53, et eduka pakkumuse esitanud pakkuja hankelepingu sõlmimisest keeldumise korral jätkab hankija hanke-menetlust (kui hindamiskriteeriumiks on madalaim hind, tunnistas hankija edukaks hinna poolest järgmise pakkumuse). Vaidlustusmenetluses hankija suhtes negatiivse otsuse tegemisel senise riigihanke menetluse jätkumise loogikast lähtuvad ka RHS § 127 lg 5 ja § 128. Riigihanke jätkamisel pärast vaidlustusmenetlust on hankija seotud hankemenetluse varasemates staadiumides antud riigihanke alusdokumentidega (hanketeade, hankedokumendid), sh valitud hankemenetluse liigiga ja hankemenetluse läbiviimise tingimustega osas, milles need ei ole vastuolus vaidlustuskomisjoni otsusega (RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 13).

Seega on RHS § 29 lg 3 p 6 alt-s 3 sätestatud võimalus riigihanke menetluse lõpetamiseks kohaldatav ennekõike siis, kui menetluse kehtetuks tunnistamiseks esineb objektiivne vajadus (materjalne külg) ja hankija on kehtetuks tunnistamist piisavalt põhjendanud (menetluslik külg).

Põhjendamiskohustuse täitmine on oluline tagamaks diskretsiooniliste otsustuste eksternest kohtulikku kontrolli. Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Kui haldusakti adressaat ei tea, millised olid akti andmise põhjused selle andmise hetkel, siis ei ole tal ka võimalik efektiivselt ja argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid). Riigikohus on tõdenud, et riigihangete seadus (sarnaselt haldusmenetluse seadusele) ei näe ette võimalust riigihanke menetluses tehtud otsuste tagantjärele täiendamiseks ja motiivide lisamiseks. Lisaks riigihangete seadusest tulenevatele vorminõuetele peavad riigihanke pakkumismenetluses antavad haldusaktid vastama haldusmenetluse seaduse vorminõuetele. HMS § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema põhjendatud.

Eeltoodust järeldub, et hankija otsus lõpetada riigihanke menetlus RHS § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel hankija algatusel kehtetuks tunnistamisega peab olema allutatud vaidlustus- ja halduskohtumenetluses toimuvale eksternesele õiguspärasuse kontrollile, mille käigus VAKO või kohus hindab, kas hankija põhjendused riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks on piisavad.

Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas nr 3-07-2558 rõhutanud, et RHS § 29 lg 3 p 6 kohaselt on hankijal õigus hankemenetlus kehtetuks tunnistada üksnes põhjendatud vajaduse korral. Nimetatud piirang („põhjendatud vajaduse korral“) on mõeldud kaitsma riigihanke menetluses osalejate huve. Seega võib ringkonnakohtu hinnangul riigihanke menetluse põhjendamatult kehtetuks tunnistamine rikkuda pakkuja õigusi ja sellest johtuvalt on pakkujal RHS § 117 lg 2 p 13 kohaselt õigus vaidlustada ka hankija otsus hankemenetlus kehtetuks tunnistada (TlnRko 14.03.2008, nr 3-07-2558, p 7).

Vaidlustusasjas nr 167-14/151878 on VAKO selgitanud, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamine hankija poolt RHS § 29 lg 3 p 6 alusel (põhjendatud vajaduse korral omal algatusel), on kaalutusotsus, millest peavad nähtuma hankija põhjendused ja asjakohased kaalutlused.

Üksnes üldsõnaliste väidete alusel ei ole hankemenetluse kehtetuks tunnistamise põhjendatuse kontrollimine võimalik, kuna hankija otsus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ei ole sellisel juhul kooskõlas RHS § 3 p-s 2 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõttega, mille kohaselt

hankija on kohustatud tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Pelgalt puudused hankedokumentides ei õigusta hankemenetluse *ab ovo* kehtetuks tunnistamist, kui hankija ei ole ära näidanud, et puudused on seda-võrd mõjuvad, et hankemenetlust ei ole kuidagi võimalik jätkata.

Asjaolu, et pakkujad on esitanud hinnatabelis pakkumuse maksumused erinevalt, ei saa eraldi-võetuna olla aluseks hankemenetluse kehtetuks tunnistamisele RHS § 29 lõike 3 p 6 alusel. Muu hulgas leidis VAKO, et hankija peaks hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse põhjendustes selgitama, kas pakkumuste maksumuste erineva esitamise põhjuseks olid objektiivselt vead hanke alusdokumentides, seega asjaolud, mida ei olnud pärast pakkumuste esitamist enam võimalik parandada, või oli hoopis tegemist mõne pakkuja eksimusega hanke alusdokumentide nõuete suhtes. Viimasel juhul tuleb hankijal sellised pakkumused tagasi lükata ning hankemenetlust RHS-iga ettenähtud korras jätkata (vt. VAKO 01.08.2014, nr 167-14/151878, p-d 6 ja 8).

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole EAS-i riigihanke komisjoni koondprotokollis (26.06.2014), millega hankija on otsustanud RHS § 29 lg 3 p 6 alusel tunnistada lihthange "Ökoturismimärgise EHE süsteemi kavandamine ja elluviimine" (RH 151099) kehtetuks, riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise põhjendatud vajadust piisavalt selgitatud.

Kehtetuks tunnistamise faktiline vajadus on ebaselge, sest otsuse põhjendav osa on üldsõnaline ja sellest ei selgu, mille põhjal on hankija järeldanud, et „lähteülesande eesmärgid jäid pakkujatele mitmeti tõlgendatavateks“. Isegi, kui eeldada viimati nimetatu tegelikkusele vastavust, on hankija oma otsuses jätnud avamata ja sisustamata, kas ja kuidas mõjutas „lähteülesande eesmärkide mitmeti tõlgendatavus“ antud riigihankes esitatud pakkumusi, sh. pakkumuste võrreldavust, ja miks ei ole riigihanke menetlust võimalik jätkata.

Relevantsed asjaolud seevastu kinnitavad vastupidist. eRHR-ist nähtub, et hankija lasi pakkujatel pakkumused ära esitada (06.06.2014) ning alles seejärel, kui pakkumused olid esitatud ja pakkumuste maksumused teada, tunnistas EAS kõnealuse lihthanke kehtetuks (26.06.2014). Väidetav mitmeti tõlgendatavus ei mõjutanud pakkumuste faktilist maksumust, sest MTÜ Eesti Maaturism poolt esitatud pakkumuste maksumus oli identne nii kehtetuks tunnistatud riigihankes (RH 151099) kui ka kehtetuks tunnistatud lihthankele järgnenud samanimelises kordushankes (RH 153694).

Tegemist on hankija diskretsiooniotsusega, millest peavad nähtuma asjakohased kaalutlused ning põhjendused. Antud juhul on hankija piirdunud üldsõnaliste väidetega, mille alusel ei ole riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise põhjendatuse kontrollimine paraku võimalik. Seetõttu ei ole EAS-i riigihanke komisjoni (26.06.2014) koondprotokoll kooskõlas hea halduse tavaga ja RHS § 3 p-s 2 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõttega.

Kahtlemata on hankijal riigihanke menetluse RHS § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel kehtetuks tunnistamisel avar kaalutlusruum. RHS § 29 lg 3 p 6 alt-s 3 on määratlemata õigusmõiste („põhjendatud vajadus“) ja hankija kaalutlusõigus omavahel tihedasti läbipõimunud. Hea halduse põhimõttest tulenevalt kehtib ka riigihanke menetluses arusaam, et mida ulatuslikum on hankija diskretsiooniruum, seda põhjalikum peab olema motivatsioon.

Hankija peaks edaspidises hanketegevuses arvestama sellega, et kaalutlusotsustuse põhjendamisel, eriti aga juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele, tuleb esitada tavapärasest põhjalikum sisuline motivatsioon, mis võimaldaks akti adressaadil mõista selle sisu. Riigikohus on osundanud, et järelevalvemenetluse üheks eesmärgiks on ennetava funktsiooni täitmine, mille raames on põhjendatud õigusnormide tõlgendamine ning ettekirjutuse adressaadile juhiste andmine tulevikuks (vt. RKHKo 21.06.2012, nr 3-3-1-26-12, p 24).

Rahandusministeerium ei anna siinkohal hinnanguid hankija riigihanketoimingute otstarbekusele ega hinda hankija tegevuse tulemuslikkust, ent ennetamaks riigihanke üldpõhimõtete rikkumisi tulevikus tuleb siiski märkida, et samaesemelises kordushankes (RH 153694) osales senise kahe pakkuja asemel ainult üks pakkuja, kelle pakkumuse maksumus oli 4750 euro ehk 33,4% võrra kallim, kui kehtetuks tunnistatud lihthankes (RH 151099) madalaima hinnaga pakkumuse esitanud pakkuja oma.

Paraku ei kuulu kirjeldatud olukord parimate hankepraktikate hulka. Euroopa Kohus on selgitanud, et riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsus võib põhineda muu hulgas ka asjaolul, et konkurents ei ole piisava tasemega, kuivõrd asjaomase riigihanke menetluse tulemusel osutus vaid üks pakkuja

võimeliseks asjaomast riigihankelepingut täitma (vt. Euroopa Kohtu 11.12.2014 otsus kohtuasjas C-440/13: *Croce Amica One Italia Srl vs AREU*, p 35).

Seega võib konkureerivate pakkumuste puudumine viidata riigihanke ebapiisavale avatusele (turuosaliste jaoks liiga karmid kvalifitseerimise tingimused vms).

Hankija peaks püüdlema konkurentsitihedamate riigihangete poole, arvestades juba kvalifitseerimise nõuete ja muude tingimuste seadmisel lisaks pakkuja hankelepingu täitmise võime kontrollimisele vajadusega avada riigihange konkurentsile, saavutamaks avatud kaubaturul olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivse ärakasutamise riigihankel.

- 04.07.2014 alustas hankija eRHR-is lihtsustatud korras tellitava teenuse (CPV 79952000-2) riigihanget "Teadlikkuse tõstmisega ürituste korraldamine 2014-2016" (RH viitenumber: 153 912), koostades ja avaldades eRHR-is hankedokumentid (edaspidi ka: HD). HD p-s 3.1 nägi hankija ette kvalifitseerimistingimuse, mille kohaselt peab pakkuja olema alates 01.01.2012 kuni pakkumuse esitamise tähtpäevani nõuetekohaselt teostanud igal kalendriaastal vähemalt 3 (kolm) 100 osalejaga konverentsi. Selle tõendamiseks tuli pakkujatel esitada nimekiri läbi viidud konverentsidest HD Lisa 1 Vormil III, tuues välja iga konverentsi osas konverentsi nimetuse, tellija nime, toimumisaja ja osalejate arvu. EAS-i moodustatud hindamiskomisjoni 18.08.2014 protokollis kohaselt osales riigihankel kolm pakkujat, kes kõik kvalifitseeriti ja kelle pakkumused tunnistati vastavaks. Edukaks tunnistati JJV Productions OÜ, reg. 113 97408, pakkumus. 08.09.2014 esitas OÜ Publicon, reg. 11077247, VAKO-le vaidlustuse, milles taotles JJV Productions OÜ suhtes tehtud kvalifitseerimise, pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsuste kehtetuks tunnistamist. VAKO 01.10.2014 otsusega nr 231-14/153912 rahuldati OÜ Publicon vaidlustus ning tunnistati kehtetuks EAS-i otsused JJV Productions OÜ kvalifitseerimise ning tema pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamiseks (18.08.2014 protokollis p-d 2.1.1, 2.2.1 ja 2.4). Otsuse põhjendavas osas selgitas VAKO, kuidas tuleb tõlgendada ja sisustada HD p-s 3.1 sätestatud kvalifitseerimistingimust. VAKO märkis, et HD p-s 3.1 kehtestatud kvalifitseerimise tingimust ei saa tõlgendada selliselt, et kvalifitseerimise tingimusele vastab iga 100 osalejaga konverents, kus pakkuja on midagi teinud (mis tahes teenust osutanud). VAKO lahendi kohaselt konverentsi peakorraldaja saab ning võib väita, et ta on konverentsi läbi viinud (teostanud) ka juhul, kui konverentsi korraldamisel on kasutatud mitmeid alltöövõtjaid, kuid iga üksik alltöövõtja ei saa väita, et ta on sõltumata osutatud teenuse sisust ja ulatusest selle konverentsi läbi viinud. Seega andis VAKO selged suunised, kuidas tuleks riigihanke jätkamisel HD p-i 3.1 sisustada. Riigihankes menetluse jätkamise asemel otsustas hankija 13.10.2014 tunnistada kõnealune riigihange kehtetuks omal algatusel vastavalt RHS § 29 lg 3 p 6 (alt-le 3). Hankija põhjendas riigihanke kehtetuks tunnistamist hanke alusdokumentides esinevate puudustega. 13.10.2014 riigihanke komisjoni protokollist nähtub, et kehtetuks tunnistamise põhjuseks oli (väidetav) asjaolu, et hankedokumentides sätestatud tingimused võimaldavad mitmeti tõlgendamist, kuid pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva ei ole hankedokumentide muutmine enam võimalik.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole EAS riigihanke "Teadlikkuse tõstmisega ürituste korraldamine 2014-2016" (RH 153912) kehtetuks tunnistamisel toimunud õiguspäraselt.

Esiteks ei selgu EAS-i riigihanke komisjoni protokollist (13.10.2014), millised HD-s sätestatud tingimused võimaldavad „mitmeti tõlgendamist“ ning miks ei saa hankija jätkata riigihanke menetlust, arvestades muu hulgas VAKO poolt hankedokumentides sisalduvale kvalifitseerimistingimusele antud tõlgendust. Seega ei ole hankija temal lasuvat põhjendamiskohustust nõuetekohaselt täitnud.

Lisaks formaalsetele ehk menetluslikele puudustele riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsuse põhjendamisel, on hankija eksinud RHS § 127 lg-s 5 sätestatu vastu.

RHS § 127 lg 5 laused 1-2 näevad ette, et vaidlustuse rahuldamisel on vaidlustuskomisjoni otsus hankijale täitmiseks kohustuslik. Hankija on kohustatud viima kõik oma hankemenetluse käigus tehtud otsused kooskõlla vaidlustuskomisjoni jõustunud otsusega.

VAKO 01.10.2014 otsusega nr 231-14/153912 rahuldati OÜ Publicon vaidlustus ja tunnistati kehtetuks EAS-i otsused JJV Productions OÜ kvalifitseerimise ning tema pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise kohta. VAKO jõustunud otsuses (*res judicata*) toodud selgitused välistavad mitmeti tõlgendamise. Otsuse põhjendavas osas selgitas VAKO, kuidas tuleb sisustada HD p-s 3.1 sätestatud kvalifitseerimistingimusi, mistõttu ei saanud need tingimused olla hankija jaoks jätkuvalt ebaselged ega vaieldavad.

Sarnaselt vaidlustusasjas nr 167-14/151878 VAKO poolt välja toodud asjaoludega, ei takistanud ka käesolevas riigihankes (RH 153912) hanke alusdokumendi väidetav „mitmetitõlgendavus“ pakkumuste esitamist, samuti hankijal pakkujate kvalifitseerimist, pakkumuste vastavaks tunnistamist ja eduka pakkumuse väljavalimist. Niisiis, enne riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamist, on hankija teinud samas menetluses otsused pakkujate kvalifitseerimise, pakkumuste vastavaks tunnistamise ning pakkumuse edukaks tunnistamise kohta, mistõttu on ilmne, et väidetavad puudused riigihanke alusdokumentides ei takistanud hankijat tegemast kõiki riigihanke menetluses vajalikke otsuseid (vrd. VAKO 01.08.2014, nr 167-14/151878, p 6).

Reeglina tuleks hankijal vaidlustuse rahuldamisel riigihanke menetlust jätkata. Riigihangete seaduse alusel toimuv vaidlustusmenetlus riigihangete vaidlustuskomisjonis on haldusmenetlus (vt. RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 31). HMS § 60 lg 2 järgi on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igapähele, sh. haldus- ja riigiorganitele, kuid Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et lisaks VAKO otsuse resolutsioonile on RHS § 127 lg 5 lausest 1 tulenevalt hankijale täitmiseks kohustuslikud ka vaidluse eseme raamidesse jäävad vaidlustuskomisjoni otsuse põhjendused. Nimetatud järeldus on tõhusa kaebeõiguse tagamiseks vältimatult vajalik (RKHKo 28.02.2014, nr 3-3-1-3-14, p 19). Seejuures on riigihanke jätkamisel pärast vaidlustusmenetlust hankija seotud riigihanke menetluse varasemates staadiumides antud alusdokumentidega (hanketeade ja -dokumendid), sh. valitud hankemenetluse liigiga ja hankemenetluse läbiviimise tingimustega osas, milles need ei ole vastuolus vaidlustuskomisjoni otsusega (RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 13).

Väärrib tähelepanu, et eduka vaidlustuse esitanud OÜ Publicon juhatuse liikme Peeter Sasi sõnul oli tehniline kirjeldus nende jaoks hankes osalemiseks piisavalt selge: „Pärast vaidlustuse võitmist teatas aga EAS, et hange tühistati mitmeti mõistetavate tingimuste tõttu. See tähendab, et EAS-i ebatäpsuse tõttu raisati nii ettevõtjate aega kui ka raha nii, et mitte mingisuguse tulemuseni ei jõutudki“ (vt. Ettevõtjate ajaraisk. Riigihankeid tühistatakse kergekäeliselt ja selgituseta. – Äripäev, 17.11.2014, lk 4). Eelöeldu näitab ilmekalt seda, et EAS-i riigihanke komisjoni protokoll hanke lõpetamiseks (13.10.2014) ei ole pakkujate jaoks piisavalt selge.

Rahandusministeerium nõustub pakkujaga, et kõnealusest protokollist tõepoolest ei selgu, milliste „hankedokumentides sätestatud tingimuste“ (*kas tehnilise kirjelduse või samuti hankedokumentides sisaldunud pakkujate kvalifitseerimise tingimuste*) „mitmeti tõlgendatavuse“ tõttu otsustas hankija lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistada. Riigihanke kehtetuks tunnistamise otsuse põhjendused on üldsõnalised ja seetõttu ei ole neid võimalik kontrollida. Jääb arusaamatuks, millest tulenevalt on hankija pärast vaidlustuskomisjoni negatiivset otsust (VAKO 01.10.2014 nr 231-14/153912) leidnud, et hankedokumentides sätestatud tingimused on mitmeti tõlgendatavad.

Seda olukorras, kus hankija oli kõnealuses riigihankes (RH 153912) teinud otsused pakkujate kvalifitseerimise, pakkumuste vastavaks tunnistamise ja eduka pakkumuse väljavalimise kohta.

Kui puudulike (mitmetitõlgendatavate) hankedokumentide tõttu oleks pakkumused olnud omavahel mittevõrreldavad, oleks hankija seda näinud pakkumuste vastavuse kontrollimisel või hiljemalt pakkumuste hindamise etapis. Ka riigihanke nr 153912 teabevahetuse lehelt eRHR-is ei nähtu, et pakkumuse esitamisest huvitatud isikute jaoks oleksid mingid hanketingimused jäänud ebaselgeteks või mitmeti tõlgendatavateks. Ükski pakkuja ei ole küsinud hankijalt hankedokumentide sisu kohta selgitusi.

Mis puudutab hankedokumentides sätestatud kvalifitseerimistingimusi, siis siin tulnuks hankijal juhendada vaidlustuskomisjoni jõustunud otsusest, millega VAKO andis hankijale selged suunised, kuidas tuleks riigihanke jätkamisel (uute otsuste tegemisel) hankedokumente sisustada.



Kokkuvõtvalt leiame, et riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise vajaduse korral peaks EAS edaspidi oma otsuseid põhjalikumalt motiveerima. Kusjuures põhjendatud vajadus riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks peab olema reaalne. Objektivse vajaduse puudumisel tuleks hankijal riigihanke kehtetuks tunnistamisest hoiduda. Kindlasti ei piisa riigihanke kehtetuks tunnistamiseks asjaolust, et vaidlustuskomisjon on teinud hankija suhtes negatiivse otsuse. Vaidlustuskomisjoni negatiivne lahend ei takista riigihankemenetluse jätkamist. RHS § 125 lg-st 10 tulenevalt, kui vaidlustuskomisjon leiab vaidlustuse läbivaatamise käigus, et hankemenetlus tervikuna tuleks kehtetuks tunnistada, teavitab ta sellest viivitamata Rahandusministeeriumi ja peatab vaidlustuse läbivaatamise järelevalve teostamise lõppemiseni.

Ent, kui vaidlustuse läbivaatamise käigus ei ilme asjaolu(-sid), mis võib (võivad) tuua kaasa hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse või ettekirjutuse tegemise Rahandusministeeriumi poolt RHS § 108 lg-s 1 või lg-s 2 nimetatud alusel, sätestavad RHS § 127 l-g 4 ja 5 sõnaselgelt, et vaidlustuse rahuldamisel on vaidlustuskomisjoni otsus hankijale täitmiseks kohustuslik.

Hankija on kohustatud viima kõik oma hankemenetluse käigus tehtud otsused kooskõlla vaidlustuskomisjoni jõustunud otsusega. Seejuures on lisaks vaidlustuskomisjoni otsuse resolutsioonile hankijale täitmiseks kohustuslikud ka vaidluse eseme raamidesse jäävad vaidlustuskomisjoni otsuse põhjendused (RKHKo 28.02.2014, nr 3-3-1-3-14, p 19). Pärast vaidlustusmenetlust riigihanke jätkamisel hankija seotud riigihanke menetluse varasemates staadiumides antud alusdokumentidega (hanketeate ja -dokumentidega), sh. valitud hankemenetluse liigiga ja hankemenetluse läbiviimise tingimustega osas, milles need ei ole vastuolus vaidlustuskomisjoni otsusega (RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 13).

## **2.5. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ja hankemenetluse korraldamata jätmine**

Menetlusreeglid ehk see, kas hankija peab korraldama lihthanke, hankemenetluse või mitte (RHS § 16 lg-d 1-2), 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.

Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmitakse enam kui üks leping ja riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi ning selle tulemusel eirab hankija RHS-i nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju.

Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine rikkumist, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud (kokkukuuluvate) lepingute maksumusi.<sup>11</sup>

Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks võidakse lugeda ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatagi (vt. Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas nr C-574/10: komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, p 49).

Riigihanke osadeks jaotamine ei ole keelatud, kuid hankija peab osadeks jaotamisel järgima RHS §-s 23 sätestatud. See tähendab, et hankija ei tohi jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Riigihanke osadeks jaotamisega on tegemist siis, kui hankija tellib või ostab (formaalselt) eraldi

<sup>11</sup> E-riigihangete infoportaalis avaldatud kohandatud tõlkmaterjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“ – arvuti-võrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733> (27.11.2015)

Originaaltekst (ingl. k): *Guideline of the (Hungarian) Public Procurement Authority on the enforcement of the prohibition on the splitting of public procurements. Public Procurement Bulletin, nr 141/2013, 29.11.2013.* – arvuti-võrgus kättesaadav: <http://www.kozbeszerzes.hu/mutat/1438/> (27.11.2015)

korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid.

RHS § 24 alusel võib riigihanke osadeks (õiguspärane) jaotamine toimuda ka ühe hankemenetluse raames. Riigihanke osadeks jaotamine on õiguspärane tingimusel, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel on hankija kohaldanud kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmisele kohaldatavat korda.

Rahandusministeerium on selgitanud, et niinimetatud suvaline hangete osadeks jagamine on vastuolus riigihankedirektiivi (2004/18/EÜ) kasuliku mõjuga.

Sellega kaasneks nimelt sageli kunstlik piirmääradest allapoole jäämine, millega piiratakse riigihangete seaduse 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“ õhnestaks neid eesmärke.<sup>12</sup>

Seega vastamaks küsimusele, kas hankija peab lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihankeosade summeeritud maksumusest, tuleb sisuliste kriteeriumide põhjal tuvastada, kas kõnealuste hangete puhul on tegelikult tegemist ühe ühtse hankega.

Ühtsele hankele viitavad asjaolud võivad muu hulgas olla järgmised: riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine, hanke alusdokumentide sarnasus, hangete toimumise geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu. Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama.

- **Demokeskuse mööbel (RH 148407) ja inventar (RH 147145)**

Kontrolli käigus leidis tuvastamist, et 2014. aasta veebruaris viis EAS läbi lihthanke "Demokeskuse inventar" (viitenumber: 147145), mille esemeks oli kontorimööbli (CPV 39130000-2) ostmine ja mille tulemusel sõlmiti edukaks tunnustatud pakkumuse esitanud pakkujaga asjade hankeleping käibemaksuta summas 37 989 eurot. Lihthanke teate (LHT) p-s II.1.5 toodud kirjelduse kohaselt oli hankelepingu objektiks EAS-i uute Demokeskuse ruumidesse, Lõõtsa 2a hoone 1. korrusel inventari soetamine ja paigaldamine, vastavalt ruumide sisustamiseks koostatud sisekujunduse ja sisustuse projektile (teostaja Laika, Belka & Strelka OÜ). Hankeplaanis ei olnud lihthanget "Demokeskuse inventar" kajastatud millega on eiratud Hankekorra p-s 2.1.1 sätestatut (vt. 30.12.2013 kinnitatud „Hangete teostamise kord“, K21, versioon nr 16).

Lähemal tutvumisel kõnealuse lihthanke dokumendiga (LHD) selgus, et LHD lisa 1 vorm IV „Täidetud lepingute nimekiri“, mille pakkujad olid kohustatud täitma, oli vastuolus LHT p-ga III.2.3.

LHD lisa 1 vormi IV kohaselt pidi pakkuja olema täitnud viimase 36 kuu jooksul pakkumuste esitamise tähtajast tagasiulatuvalt vähemalt 3 lepingut (igal aastal vähemalt ühe), mille sisuks on olnud käesoleva hankeesemega sarnased tegevused (eritellimusmööbli valmistamine).

Samas, kui LHT p-s III.2.3 (ja LHD p-s 4.3.1) sätestati, et pakkuja peab olema täitnud viimase 24 viimase kuu jooksul pakkumuste esitamise tähtajast tagasiulatuvalt vähemalt 2 lepingut (igal aastal vähemalt ühe), mille sisuks on olnud käesoleva hankeesemega sarnased tegevused (ruumide sisustamine inventariga). Lihthanke dokumendis oli riigihanke eest vastutavaks isikuks märgitud Avo Sipelgas ning eRHR-is riigihanke üldandmetes Siret Kade.

---

<sup>12</sup> vt. E-riigihangete infoportaal. KKK: Riigihanke piirmäärad ja eeldatav maksumus. – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/riigihanke-piirmaarad-ja-eeldatav-maksumus> (27.11.2015)

Ühes eeltooduga selgus kontrolli käigus, et 2013. aasta lõpus viis EAS läbi lihthanke "Demokeskuse eritellimusega mööbel" (viitenumber: 148407), mille esemeks oli kontorimööbli (CPV 39130000-2) ostmise ja mille tulemusel sõlmiti edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujaga 09.01.2014 asjade hankeleping käibemaksuta summas 37 996 eurot. Lihthanke teate (LHT) p-s II.1.5 toodud kirjelduse kohaselt oli hankelepingu objektiks EAS-i uute Demokeskuse ruumidesse, Lõõtsa 2a hoone 1. korrusel eritellimusega mööbli valmistamine, vastavalt ruumide sisustamiseks koostatud sisekujunduse ja sisustuse projektile (teostaja Laika, Belka & Strelka OÜ). Lihthanke dokumendis oli lihthanke eest vastutavaks isikuks märgitud Avo Sipelgas ning eRHR-is riigihanke üldandmetes Siret Kade.

Rahandusministeerium leiab, et EAS oleks pidanud lihthanke "Demokeskuse inventar" (RH 147145) ja lihthanke "Demokeskuse eritellimusega mööbel" (RH 148407) eeldatavad maksumused summeerima ning riigihanke menetluse liigi valimisel lähtuma nimetatud riigihangete summeeritud maksumusest. RHS § 23 lg 1 sätestab, et hankija ei või 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.

Lihthangete nr 147145 ja nr 148407 esemeks olevad asjad on funktsionaalselt koos toimivad ja vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks. Lisaks sellele, et mõlemal lihthangel oli üks CPV-kood (39130000-2 "Kontorimööbel"), oli mõlemal riigihankel ka üks eesmärk – EAS-i demokeskuse uute ruumide sisustamine mööbliaga. Lihthanke dokumentidest nähtuvalt kuulusid lihthanke "Demokeskuse eritellimusega mööbel" (RH 148407) koosseisu laud ja riulid ning lihthanke "Demokeskuse inventar" (RH 147145) koosseisu toolid ja töölaud. Kuna lihthanke nr 148407 raames hangitavate laudade eesmärgipäraseks kasutamiseks olid vajalikud ka lihthanke nr 147145 raames ostetavad toolid, saab järeldada, et mõlema lihthanke esemeks olevad asjad olid funktsionaalselt koos toimivad.

Asjaolu, et mõlema lihthanke objektiks olev sisustus hangitakse ühe ja sama sisekujundusprojekti (Laika, Belka & Strelka OÜ) elluviimiseks, kinnitab, et mõlemad hanked on kantud ühtsest eesmärgist sisustada demokeskuse uued ruumid kontorimööbliaga.

Lisaks on hankeesemed funktsionaalselt koos toimivad. Lihthangete läbiviimine ning hankelepingute sõlmimine ja täitmine on toimunud ajaliselt lähestikku, mõlema lihthanke dokumendid on samased (ülalkirjeldatud vastuolu lihthanke nr 147145 alusdokumentides oli tingitud lihthanke nr 148407 vormide kasutamisest) ning mõlema riigihanke eest vastutasid ühed ja samad isikud.

Seega hankija sai ja pidi mõlema riigihanke läbiviimisel arvestama nende summeeritud maksumusega, mis ületanuks RHS § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke (siseriiklikku) piirmäära.

Enamgi veel, vähimagi kahtluseta oli hankijale lihthanke nr 147145 alustamise hetkel (14.02.2014) teada, et 09.01.2014 sõlmiti lihthanges nr 148407 asjade hankeleping käibemaksuta summas 37 996 eurot. Lihthanges nr 147145 sõlmitud hankelepingu maksumust (37 989 eurot) arvestades, ei ole eluliselt usutav ja on vähetõenäoline, et kõnealuse lihthanke eeldatav maksumus oli hankija arvates väiksem kui 2004 eurot.

Laika, Belka & Strelka OÜ koostatud sisekujundusprojekti raames ostetud asjade (RHS § 4 lg 4 tähenduses asjade hankelepingute) maksumusi hankija ei summeerinud.

Hankija lähtus hankelepingute sõlmimisele kohalduva menetluskorra kindlaksmääramisel iga hankelepingu puhul selle eraldivõetud maksumusest, arvestamata RHS § 23 lg-tes 1 ja 2 ette nähtud osadeks jaotamise regulatsiooni.

See tähendab, et hankija ei kohaldanud kõnealuse projekti raames ostetud asjade hankelepingute sõlmimisel kõigi osade (hankelepingute) summeeritud eeldatavast maksumusest lähtuvat korda.

RHS § 23 lg-d 1 ja 2 sätestavad, et hankija ei või jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, seda eriti, kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud ehitustööd. Hankija ei ole küll kohustatud korraldama eri hankeosade kohta hankelepingu(-te) sõlmimiseks ühte hanke menetlust, kuid osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel tuleb kohaldada kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Hankija saab valida, kas korraldada, summeeritud maksumust arvesse võttes, üks hankemenetlus (sh. jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames vastavalt RHS §-le 24) või mitu hankemenetlust. Oluline, et hankija oleks kõikides riigihanke osades menetlusreeglite kohaldamisel ning hankelepingu sõlmimisel lähtunud nende kogumaksumusest.

Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et hanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantssed 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 (temporaalne korrelatsioon), 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).

Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ei tohi hankija eelarve planeerimisega seotud mistahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset olemust. Euroopa Kohus on 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).

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 kavatsetakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel.<sup>13</sup>

Hankija ei ole lihthangete nr 147145 ja nr 148407 soetuste maksumusi akuutse menetlusreeglistiku kindlaksmääramiseks eelnevalt summeerinud ning on lähtunud iga üksiku tehingu maksumusest eraldivõetuna.

Hankeesemete summeerimata jätmisest tingitult oli valesti määratud mõlema riigihanke eeldatav maksumus ja sellest johtuvalt jäetud hankemenetlus õigusvastaselt korraldamata (RHS § 23 lg-d 1-2, §-d 20-21, § 15 lg 1 p 2, § 16 lg 2).

RHS § 16 lg 2 sätestab, et RHS § 10 lg-s 1 nimetatud hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel 2. peatükis sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga (asjade hankelepingu korral km-ta 40 000 eurot) või ületab seda.

Euroopa Kohtu arvates on riigihanke osadeks jaotamine, kui ei ole arvestatud samaliigiliste või kokkukuuluvate ostude kogumaksumusega, seadusvastane ja lubamatu olenemata sellest, milline oli

<sup>13</sup> E-riigihangete infoportaalil avaldatud kohandatud tõlkematerjal „Riigihangete osadeks jaotamisest“, lk-d 2 ja 3 – arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/register/hange/143733> (27.11.2015)

hankija subjektiivne kavatsus või eesmärk (Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 49).

Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/18/EÜ art 9 p 3 ning RHS § 23 lg-te 1-2 järgi ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks, kui osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel ei kohaldata kõikide riigihanke osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele ettenähtud korda. RHS § 23 lg-s 2 sätestatu kujutab endast hankelepingute osadeks jaotamise keelu, mis on kehtestatud RHS § 23 lg-s 1, peegelpilti. Ümbersõnastatuna, kui samaliigilisi asju ostetakse ositi, siis üldjuhul tuleb eeldatava maksumuse arvutamisel kõigi ositi ostetavate asjade maksumused liita ning igale ositi ostetavale asjale kohaldatavad eeskirjad peavad olema määratletud kooskõlas nende summeeritud eeldatava maksumusega.

Antud juhul on hankija käitumine olnud objektiivselt õigusvastane ning vähemalt hooletu. Samaliigiliste asjade ostmise vajadus pidi olema hankija jaoks mõistlikult ettenähtav. Tõenäoliselt oleks rikkumist õnnestunud vältida, kui hankija oleks järginud oma hankekorras ette nähtud reegleid, ent hankija eiras hankekorra p-st 2.1.1 tulenevat kohustust kajastada hankeplaanis kõiki teadaolevaid hankeid, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 10 000 eurot või enam.

Rahandusministeeriumi hinnangul ei esinenud demokeskuse kontorimööbli ostmisel erandlikke asjaolusid, mis oleksid võimaldanud vaadelda kõnealuseid samaliigilisi oste mittesummeeritavatena. Hankija rikkus hankemenetlust korraldamata jättes RHS § 23 lg-d 1-2, §§ 20-21, § 15 lg 1 p-i 2, § 16 lg-t 2 nende koostoimes.

Tuvastatud õigusrikkumine viitab puudujääkidele riigihangete planeerimise etapis ja võimalik, et ka hankija hankekorralduse üle asutusesiseselt teostatavas järelevalves. Hangete paremaks kavandamiseks ja menetlusreeglitest kinnipidamiseks sätestati RHS-is 01.01.2011 jõustunud seadusemuudatusega [RT I, 31.12.2010, 2] hankekorra kehtestamise kohustus. Läbi hankekorra kehtestamise kohustuse on väga olulisele kohale riigihankemenetluse protsessis tõstetud planeerimine. Hankekorras peab muu hulgas sisalduma iga-aastase hankeplaani koostamise kord. Eelarveaasta alguses hankeplaani kehtestamine võimaldab hõlpsalt hankeplaanis määrata nii hangete mahtu kui ka valida nende korraldamise viisi (vt. Riigihangete seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, 860 SE I. Seletuskiri, lk-d 9 ja 15).

Kui hankija planeerib riigihanget piisava hoolikusega, peaksid olema välistatud olukorrad, kus hankija jätab hooletusest seaduse kohaselt nõutava hankemenetluse korraldamata, viies kohustusliku hankemenetluse asemel läbi kaks lihthanget.

Antud juhul oli vastav kohustus (kajastada hankeplaanis riigihankeid maksumusega alates 10 000 eurot) hankekorras ette nähtud ning EAS-i hankekord on protseduureeglitelt piisav, kuid vajaka on jäänud kehtestatud reeglitest kinnipidamisest. Seega peaks hankija tõhustama kehtestatud reeglite järgimise üle asutusesiseselt teostatavat järelevalvet.

Juhime tähelepanu, et alates 01.01.2015.a. kehtiva RHS-i redaktsiooni kohaselt [RT I, 12.07.2014, 1] on lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise karistatav väärteona. RHS § 111<sup>7</sup> lg 1 sätestab, et hankelepingu sõlmimise eest ilma käesolevas seaduses nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 3200 eurot (RHS § 111<sup>7</sup> lg 2). KarS § 15 lg 3 järgi on väärteona karistatav nii tahtlik kui ettevaatamatu tegu.

Arvestades, et lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise võib praktikas olla tingitud riigihanke osade summeerimata jätmisest ja eksimustest hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel, tuleks hankijal olla riigihangete planeerimise etapis eriti hoolas ning tähelepanelik.

Kehtiva õiguse kohaselt on ka tähelepanematus või kohusetundetus tõttu (kergemeelsusest või hooletusest) lihthanke või hankemenetluse korraldamata jätmise, asjaomase hankelepingu sõlmimisel, käsitletav süüteona.

2.5.1. *Kontrollakti projektile 15.12.2015 esitatud vastuses ei nõustunud EAS ülaltoodud järeldustega, leides, et:*

- 2.5.1.1. Hankes „Demokeskuse inventar“ (147145, HKL140015) on hangitud tavapärasest bürooruumi inventari, milleks on aknakatted erinevad mõõdus, töölaudad ja töötoolid. Hankes „Demokeskuse eritellimusega mööbel“ (148407; HKL130375) on hangitud sisekujunduse projekti järgi puidust disainermööbli (seksioonid, pult, riulid, vaheriulid, kostitamislauad jms) valmistamist, kokkupanekut, paigaldamist. Tegemist ei ole tavapärase kontorimööbli, vaid puidust mööbli valmistamisega eritellimuse alusel ning vastavalt autorite loodud sisekujundusprojektile. Kuna sisearhitektuuri teenus telliti eraldi nimetatud hangetest ja rahastamisallikad ei olnud teada, siis tuli disainmööbli valmistamine tellida eraldi hankelepingutega.
- 2.5.1.2. Üks võimalus oleks olnud korraldada lihtsustatud korras tellitava teenuse hange, kuna sisearhitekti jooniste järgi töö teostamine on pigem teenustöö kui asjade ostmine (B-kat teenus), Näiteks kategoorias 2779934000-0 Mööblukujundusteenused. Samas, kas mööbli kujundusteenus tähendab eritellimusmööbli tootmist ja paigaldamist? Tegemist ei ole samaliigiliste asjade ostuga ühe hankelepingu jagamise tähenduses. Puudulik CPV koodide nimistik hankijale variante aga ei anna ja CPV koodid pelgalt ei saa olla määravaks otsustamise aluseks, kas asjad või teenused tuleb omavahel liita või mitte. Disainsisustusega teenuse hanke korral oleks kohaldunud lihtsustatud teenuse menetlus ja hanke avalikustamist alla 40 000 ei oleks üldse olnud vajalik teha. Viidatud hanked ei ole tehtud lihthangetena mitte korra õigusvastaseks eiramiseks vaid hoopis järgides vabas konkurentsiväljakujunenud turusituatsiooni sisulise konkurentsi paremaks ära kasutamiseks, sealjuures üks nendest isegi rangema menethusega kui on RHSi järgi nõutav.
- 2.5.1.3. Analoogilist tööjaotust näeme tavapäraselt valdavas enamuses remondi ehitushangetes. Näiteks kuigi sisearhitekt teeb terviklahenduse korteri kunstilisele ja funktsionaalsele lahendusele, siis köögimööbel tellitakse vastava kontseptsiooni alusel köögimööbli tootjatelt, eridisainiga mööbel sh ka mõned erilahendusega teostatud kapid, laudad või pukid samuti. Tavalise söögilaua ja toolid saab mööblipoest, kardinapiud mööblipoest, kardinad kardina töökojast, elektritarvikud ja valgustid eraldi poest. Kõik eeltoodud on eraldi ärivaldkonnad, kus toimub võistlev konkurents igas valdkonnas eraldi. Loomulikult saab neid kõiki kokku liita ja tellida nn „võtmed kätte“ ühe vahendaja käest. Samas see vahendaja sõlmib eraldi hankelepingud kõigi tegelike valmistajate ja tarnijatega. „Võtmed kätte“ meetodil annab tellija hangete korraldamise edasi vahendajale ja vahendatavate toodete õige vabaturu hinnad jäävadki tellijale teadmata. „Võtmed kätte“ on mugavam, aga mitte kohustuslik, sest on samas kallim vahendustasu võrra ja ka kontroll lõpptulemuse eest antakse enda käest ära. Seega valdav enamuse tehinguid turul ei tehta mitte „võtmed kätte“ vahendajate kaudu vaid just nimelt võimalikult läbi-paistvate hindadega tegelike tootjaid ausas konkurentsivõrreldes.
- 2.5.2. Rahandusministeerium ei nõustu hankija vastuväidetega ja seda järgmistel põhjustel:
- 2.5.2.1. Hankija poolt nimetatud asjaolud (sisekujundusprojekti põhine hankelepingu täitmine ja rahastamisallikate mitteteadmised) ei ole piisavad selleks, et lugeda õiguspäraseks riigihangete "Demokeskuse inventar" (RH 147145) ja "Demokeskuse eritellimusega mööbel" (RH 148407) summeeritud eeldatavale maksumusele vastava menetlusliigi, s.o hankemenetluse, korraldamata jätmise. Erinevalt hankija vastulauses esitatud väidetest, märgiti ka lihthanke "Demokeskuse inventar" (RH 147145) teates (osa II punktis 1.5), et ruumide sisustamiseks on koostatud sisekujunduse ja sisustuse projekt (teostaja Laika, Belka & Strelka OÜ) ning inventar (tegelikult oli hankelepingu esemeks valdavas osas kontorimööbel) tuleb hankida vastavalt nimetatud projektile. Riigihangete seadusest tulenevalt ei sõltu hankija varasoetusele kohalduv menetlusreeglistik rahastamisallikast (nt kehtib RHS erisusteta nii hankija oma- ehk eelarvevahendite kui ka struktuuritoetuse arvelt tehtavatele ostudele).
- 2.5.2.2. Kummastavalt arusaamatud, kehtiva õigusega vastuolusolevad ja ennastõigustavad on hankija spekulatsioonid selle üle, et asjade lihthankena korraldatud riigihanke „Demo-

keskuse eritellimusega mööbel“ (RH 148407) näol oli tegemist „disainisisustusega teenuse hankega“, mille korral oleks kohaldunud „lihtsustatud teenuse menetlus ja riigihanke avalikustamist alla 40 000 ei oleks üldse olnud vajalik teha“. RHS § 4 lõige 4 sätestab, et asjade hankelepinguga ostetakse, samuti üüritakse, renditakse või liisitakse asju kas asja omandamise õigusega või ilma. Hankelepingut, mis hõlmab lisaks ka asjade kohaletoomist või asjade paigaldustööd, loetakse samuti asjade hankelepinguks. RHS § 4 lõige 6 täpsustab, et hankelepingut, millega ostetakse asju ja tellitakse CPV määruse VI ja VII lisas nimetatud teenuseid, loetakse teenuste hankelepinguks juhul, kui hankelepinguga tellitavate teenuste eeldatav maksumus ületab ostetavate asjade eeldatava maksumuse. Muul juhul on tegemist asjade hankelepinguga. Mööbliesemete, sh. eritellimusmööbli (RHS-i tähenduses asjade), soetamine ei ole lihtsustatud korras tellitav teenus RHS § 19 tähenduses. Mööblikujundusteenus (CPV79934000-0 Furniture design services) ei hõlma eritellimusmööbli tootmist ja paigaldamist, nagu näiteks sisekujundusteenused (CPV79932000-6 Interior design services) ei hõlma ehitise viimistlustööd. Põhistamata on hankija arvamus, et CPV nomenklatuur on puudulik, sest „ei anna hankijale variante“. Samas nõustume, et CPV nomenklatuur ei ole hangitavate asjade kokkukuuluvuse (sama eesmärgi ja funktsionaalse koostoimivuse) hindamisel ainsaks kriteeriumiks. Siiski märgime, et Rahandusministeerium ei olegi lähtunud üksnes CPV koodide samasusest. Ülal põhjendasime, et hankija sai ning pidi mõlema lihthanke läbiviimisel arvestama nende summeeritud maksumusega (mis ületas RHS § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke siseriiklikku piirmäära), sest lihthangete nr 147145 ja nr 148407 esemeks olevad asjad on Rahandusministeeriumi hinnangul ilmselgelt funktsionaalselt koos toimivad ja vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks. Lisaks sellele, et mõlemal lihthankel oli üks CPV-kood (39130000-2 "Kontorimööbel"), oli mõlemal riigihankel ka üks eesmärk – EAS-i demokeskuse uute ruumide sisustamine mööbliga. Lihthanke dokumentidest nähtuvalt kuulusid lihthanke "Demokeskuse eritellimusega mööbel" (RH 148407) koosseisu peamiselt laudad ja riulid ning lihthanke "Demokeskuse inventar" (RH 147145) koosseisu peamiselt toolid ja töölaudad. Kuna lihthanke nr 148407 raames hangitavate laudade eesmärgipäraseks kasutamiseks olid vajalikud ka lihthanke nr 147145 raames ostetavad toolid, saab järeldada, et mõlema lihthanke esemeks olevad asjad olid funktsionaalselt koos toimivad. Ka see asjaolu, et mõlema riigihanke objektiks olev sisustus hangiti ühe ja sama sisekujunduse projekti (Laika, Belka & Strelka OÜ) elluviimiseks, kinnitab, et mõlemad hanked on kantud ühtsest eesmärgist sisustada demokeskuse uued ruumid kontorimööbliga. Lihthangete läbiviimine ning hankelepingute sõlmimine ning täitmine on toimunud ajaliselt lähestikku, mõlema lihthanke dokumendid olid sarnased ning mõlema riigihanke eest vastutasid ühed ja samad isikud. Seega hankija oli mõlema lihthanke läbiviimisel õiguslikult kohustatud arvestama nende summeeritud maksumusega, mis tähendas ühtlasi hankijale hanke-menetluse korraldamise kohustust (RHS § 16 lg 2). Puutuvalt hankija vastuväitesse, et eritellimusmööbli ostmisel erineb potentsiaalsete pakkujate ring nn kataloogimööblit müüvate ettevõtjate omast, siis nimetatud väide ei pruugi paika pidada, sest (eritellimus) mööbli tootjad suudavad pakkuda ka n-ö tavamööblit ning pakkujate ringi samasus on asjade kokkukuuluvuse hindamisel üksnes üheks lisakriteeriumiks teiste kõrval.

- 2.5.2.3. Ülal selgitasime, et keelatud on mitte igasugune riigihanke osadeks jaotamine, vaid õigusvastane osadeks jaotamine. Riigihanke osadeks jaotamine ei ole keelatud, kui hankija on osadeks jaotamisel järginud RHS §-s 23 sätestatud, sh. RHS § 23 lõiget 2, mille kohaselt osadeks jaotatud hanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. See tähendab, et hankija ei tohi jaotada hanget osadeks selliselt, et see toob kaasa RHS-is sätestatud nõuete ja korra eiramise (nt. hankemenetlus(-t)e asemel kohaldatakse lihthanke kohta sätestatud). Riigihanke osadeks jaotamine on õiguspärane tingimusel, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel on hankija kohaldanud kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmisele kohaldatavat korda (arvestades rahvusvahelise piirmääraga vähemalt võrdse

*riigihanke korral nn väikeste osade erandiga, vt. RHS § 23 lg 3). RHS § 24 alusel võib hanke (õiguspärane) osadeks jaotamine toimuda ka ühe hankemenetluse raames. Hankija võib jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames, võttes hanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse ja sätestades hanketeates, kas ta lubab pakkujal esitada pakkumuse ühele, mitmele või kõigile hanke osadele. Hankija ei oleks eksinud, kui ta oleks lähtunud mõlema lihthanke (RH 147145 ja RH 148407) summeeritud eeldatavast maksumusest ning viinud läbi hankelepingu(-te) sõlmimiseks kas kaks eraldiseisvat hankemenetlust või ühe hankemenetluse (sh. koos võimalusega jaotada hange kaheks osaks ühe hankemenetluse raames). Seega ei ole Rahandusministeerium suunanud hankijat kasutama n-ö võtmed-kätte-lahendust ehk hankima asju vahendaja kaudu.*

## **2.6. Riigihanke aruanne ja aruande lisa**

RHS § 37 lg 1 kohaselt esitab hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande. RHS § 37 lg 4 sätestab, et hankija esitab registrile 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa [RT I, 31.12.2010, 2 – jõust. 01.01.2011]. Aruandluskohutus laieneb ka lihthangetele (RHS § 18<sup>2</sup> lg 9) ja lihtsustatud korras tellitavatele teenustele maksumusega üle 40 000 euro (RHS § 19 lg 6).

Kuigi üldjuhul on hankija esitanud riigihanke aruanded ja aruannete lisad õigeaegselt, leidus riigihankeid, milles aruande ja aruande lisa esitamise tähtaegu ületati oluliselt (vt. nt RH viitenumbrid): 156941 "Ettevõtlikkusprojektid (I)" (lepingud sõlmitud ja täidetud 2010. aastal, kuid riigihanke aruanded ja nende lisad on esitatud alles 2014. aastal); 156947; 156948; 156561; 156564; 156573; 156574; 156950; 156951.

## **3. Tähelepanekud ja soovitused**

3.1. Nagu eelpool märgitud (vt. käesoleva kontrollakti p-i 2.1), on EAS-i hankekord hea näide hankija poolt läbimõeldud ja üksikasjalikult reglementeeritud protseduurireeglitega hangete teostamise korra. Siiski, arvestades, et hankekord ja hankeplaan ei ole EAS-i veebilehel igapäevasele avalikult kättesaadavad, peame vajalikuks juhtida EAS-i tähelepanu Rahandusministeeriumi poolt antud soovitustele. Hinnates ning analüüsid 2014 I kvartalis kokku 50 hankija hankekordasid, koostas Rahandusministeerium „Hankekordade analüüsi“, mille p-s 4.1 anti hankijatele soovitus ja tehti ettepanek avaldada nii hankekord kui ka hankeplaan veebilehel vabadena mistahes juurdepääsu-piirangutest.<sup>14</sup>

Nii hankekord kui hankeplaan on riigihangete üldpõhimõtetest kantuna avalikud dokumendid, mille vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel. Kuigi hankekord ning hankeplaan on reguleerimisobjektilt internsed aktid (hankija siseõigus, organisatsiooniline juhtimismudel ja protseduuriline korraldus), ei ole riigihankeõiguse ja teabeõiguse seisukohast tegemist eranditult „asutusesiseseks kasutamiseks“ mõeldud teabega, millele hankija saaks seada juurdepääsupiiranguid.

---

<sup>14</sup> Hankekordade analüüs. Näiteid heast ja halvast hankepraktikast. Rahandusministeerium. 2014, p 4.1, lk 26. – arvutivõrgus kättesaadav (27.11.2015): [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-30403.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-30403.pdf)



Hankekorra ja hankeplaani avalikustamist toetavad RHS §-s 3 sätestatud riigihanke aluspõhimõtted. Hankija varasoetused peavad olema ettenähtavad ja kontrollitavad.

Hankijad ei tohiks sattuda eksitusse RHS §-i 13<sup>1</sup> sõnakasutusest „...kehtestab *asutusesisese* hankekorra“, mis tähistab reguleerimisobjekti, mitte ei sätesta erialust teabele juurdepääsupiirangu seadmiseks.

Riigikohus on korduvalt rõhunud läbipaistvusele, kontrollitavusele ja võrdsele kohtlemisele kui olulistele riigihankeõiguse aluspõhimõtetele.<sup>15</sup> Läbipaistev peab olema nii riigihankemenetlus ise kui ka hankija toimingud, mis eelnevad riigihankemenetlusele, sealhulgas riigihanke planeerimine. Riigikontroll on samuti seisukohal, et hankija hankekord ning iga-aastane hankeplaan kuuluvad avalikustamisele.<sup>16</sup>

#### 4. Järeldused

- 4.1. EAS-i poolt on kontrollitaval ajavahemikul riigihangete korraldamine toimunud valdavas osas kooskõlas RHS-is sätestatuga. Kontrollimise käigus tuvastati üksikuid kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast peamiselt seoses vastuoludega hanke alusdokumentides, samuti seoses riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise, funktsionaalselt koos toimivate ja sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjade eeldatavate maksumuste summeerimata jätmise ja sellest tingitud hankemenetluse korraldamata jätmisega. Nimetatud kõrvalekalded on käsitletavad pigem üksikjuhtude ja mitte süstemaatiliste rikkumistena.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kati Orgmets  
osakonnajuhataja asetäitja  
Riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

Mihhail Antonov  
jurist riigihangete järelevalve alal  
Riigihangete ja riigiabi osakond  
611 3468; [mihhail.antonov@fin.ee](mailto:mihhail.antonov@fin.ee)

---

<sup>15</sup> vt. RKHKo 06.03.2014, nr 3-3-1-13-12, p 22; RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 18; RKHKo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p-d 15.2-15.3.

<sup>16</sup> Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 05.02.2013, lk-d 15-16.