



11.02.2019 kontrollakt nr 12.2-4/17 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Haapsalu Kutsehariduskeskuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 16.08.2018.a kiri nr 12.2-4/4113-1.
Kontrolliobjekti nimetus: Haapsalu Kutsehariduskeskus.
Kontrolliobjekti registrikood: 70003796.
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: direktor Ingrid Danilov.
Kontrolli käigus andsid selgitusi: direktor Ingrid Danilov ja haldusjuht Tiit Koel.
Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2017 – 31.12.2017.

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Haapsalu Kutsehariduskeskus (edaspidi Hankija) ajavahemikul 01.01.2017 – 31.12.2017. a riigihangete korraldamisel kehtinud riigihangete seadustes sätestatud nõuetest kinnipidamine.
- 1.2. Kontrollitaval ajavahemikul 01.01.2017 – 31.12.2017 reguleeris riigihangete korraldamist 01.05.2007 jõustunud riigihangete seaduse redaktsioon, mis jõustus 26.10.2016 (redaktsiooni avaldamismärge RT I, 25.10.2016) (edaspidi RHS) ja kehtis kuni 31.08.2017. Alates 01.09.2017 alustatud riigihangete läbiviimist reguleeris 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadus (edaspidi al. 01.09.2017 kehtiv RHS).
- 1.3. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide valik on olnud õiguspärane.
- 1.4. Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 2 avatud hankemenetlust: „HKHK toiduainete hankimine 2017-2019 II osa“, riigihanke viitenumber 183150 ja „HKHK lennureisiteenuste tellimine 2017-2020, riigihanke viitenumber 183183.
- 1.5. Riigihangete korraldamist Haapsalu Kutsehariduskeskuses reguleeris kontrolliperioodil ajavahemikul 01.01.2017 – 31.12.2017 kaks Haapsalu Kutsehariduskeskuse hangete läbiviimise korda: direktori 23.01.2011 käskkirjaga nr 3 kinnitatud hangete läbiviimise kord ning direktori 26.10.2017 käskkirjaga nr 698 kinnitatud hangete läbiviimise kord.
- 1.6. Tehingute tegemisel on RHS-s sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2017. a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.7. Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 01.02.2019 kirjaga nr 122-4/20-1. Hankija kontrollaktile vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Hankekord ja hankeplaan

RHS § 13¹ kohaselt lasus hankijal kohustus kehtestada hankekord juhul kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 500 000 eurot.

Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on tagada, et hankija oleks oma riigihangete korraldamise sisese protseduuri algusest lõpuni läbi mõelnud ning suunata hankijaid põhjalikumalt oma hankeid planeerima. Hankekorra kehtestamise eesmärk on muu hulgas aidata kaasa selliste olukordade vältimist, kus riigihanke otsuseid või menetlustoiminguid tehakse oma pädevust ületades või ei ole vastava tegevuse eest vastutavat isikut võimalik tuvastada, samuti tagab korra kehtestamine hankija tegevuse läbipaistvuse, kontrollitavuse ja järjepidevuse inimeste vahetumisel.¹

Tulenevalt RHS § 13¹ punktist 1 reguleerib hankekord muuhulgas riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva.

Alates 01.09.2017 jõustunud RHS § 9 lg 1 ei näe ette hankekorra kehtestamise kohustuse eelduste osas varasemalt kehtinud seaduses sätestatuga võrreldes erisusi, sätestades, et avaliku sektori hankija kehtestab organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot.

Hankija raamatupidamise andmete kontrollimise tulemusena on leidnud tuvastamist, et Hankija 2017. aastal ostetud asjade ja tellitud teenuste kogumaksumus ületas 80 000 euro piiri (üksnes hankeplaanis esitatud ja Hankija poolt korraldatud toiduainete ostmise ning lennutranspordi teenuste tellimise eeldatav maksumus kokku oli 440 000 eurot). Eeltoodust tulenevalt oli Hankijal kohustus kehtestada hankekord ja ka koostada hankeplaan.

Kontrollimisele kuulus Hankija ajavahemikul 01.01.2017 – 31.08.2017. a riigihangete korraldamisel kehtinud RHS sätestatud nõuetest kinnipidamine ning ajavahemikul 01.09.2017 – 31.12.2017. a riigihangete korraldamisel al 01.09.2017 kehtivas RHS-s sätestatud nõuetest kinnipidamine.

Järelevalvemenetluses edastas Hankija Rahandusministeeriumile järgnevad hankekorrad:

- 1) direktori 23.01.2011 käskkirjaga nr 3 kinnitatud Haapsalu Kutsehariduskeskuse hangete läbiviimise kord;
- 2) direktori 26.10.2017 käskkirjaga nr 698 Haapsalu Kutsehariduskeskuse hangete läbiviimise kord;
- 3) direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89 Haapsalu Kutsehariduskeskuse hangete läbiviimise kord.

Ühtlasi edastas Hankija 15.02.2017 kinnitatud 2017. aasta hankeplaani ning 26.02.2018 kinnitatud 2018. aasta hankeplaani.

¹ Riigihangete seaduse eelnõu juurde kuuluv seletuskiri, lk 24-25. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/277_RHS_SELETUSKIRI_13.mai2015.pdf.

2.1.1 Hankija 23.01.2011 käskkirjaga nr 3 kinnitatud hankekord

Hankekorra regulatsioon jõustus RHS-s 01.01.2012 (redaktsiooni avaldamismärge RT I, 23.02.2011, 40). Hankija 23.01.2011 käskkirjaga nr 3 kinnitatud hankekord kinnitati seega enne, kui RHS hankekorra kehtestamist reguleeris. Nimetatud hankekord kehtis kuni 26.10.2017, mil jõustus käskkirjaga nr 698 kinnitatud uus hankekord, seega pidi 23.01.2011 käskkirjaga nr 3 kehtestatud hankekord vastama 01.01.2012 jõustunud RHS-i regulatsioonile.

RHS § 13¹ järgi peab hankekord reguleerima 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) allapoolsele käesoleva seaduse § 15 lõikes 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise;
- 4) lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra.

Hankekorra punkti 8 järgi tuleb samalaadsed või funktsionaalselt kokku kuuluvad kaubad või teenused ning sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd hankida ühtse riigihankena. Märkime, et al 01.09.2018 kehtiva RHS-i § 28 lg 1 kohaselt võib hankija riigihanke osadeks jaotada ja osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele või kontsessioonilepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise või kontsessioonilepingu sõlmimise korda. Nimetatud säte ei sisaldunud *expressis verbis* RHS-s, ent sama mõte oli sätestatud RHS § 23 lg-s 2 ja on edasi antud analüüsis „Riigihangete osadeks jaotamisest“² ning riigihangete juhises.³ Osundatud analüüsi kohaselt, hankelepingu täitmine enam kui ühe lepingu sõlmimisega erinevatel aegadel on õigusvastane ainult siis, kui hankija ei ole eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud lepingute maksumusi. Seega ei ole tingimata vajalik, et hankija sama eesmärgi saavutamiseks või funktsionaalselt kokku kuuluvad asjad, teenused või ehitustööd ühe riigihankega ostab. Oluline on see, et erinevate lepingute maksumused on summeeritud ning hankija riigihangete korraldamisele kohaste menetlusreeglite valikul nendest lähtub.

Hankekorrast sisaldus regulatsioon alates riigihanke ja lihthanke piirmäärast ning lihtsustatud korras tellitavate teenuste kohta, ent selles puudus RHS § 13¹ punkti 3 kohane regulatsioon alla § 15 lõikes 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise kord, mis tagaks §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtete järgimise. Hankija on järelevalvemenetluses selgitanud, et teatud juhtudel võrreldavaid pakkumusi võetakse. Näiteks edastas Hankija printeri ning mälukaartide ostmiseks võetud võrreldavad pakkumused. Samas on Hankija ostnud näiteks erinevat kontoritehnikat Kontoritehnika Hoolduskeskus OÜ-lt 2017. aastal summas 9614,56 eurot käibemaksuta selleks kirjalikku hankelepingut sõlmimata. 23.01.2011 kehtestatud hankekorra p 7 kohaselt pidi hankeleping olema kirjalikult vormistatud asjade ja teenuste hankimisel maksumusega alates 5000 eurot ilma käibemaksuta. Niisamuti on tellitud summas 10 813,07 eurot käibemaksuta ehitustöid Osauhingult ICV EHITUS. Hankija on võtnud lepingu sõlmimiseks ühe pakkumuse. Võrreldavaid pakkumusi, mille alusel oleks tagatud

² Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüsid-ja-uuringud>.

³Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/1_riigihangete_juhis.pdf.

RHS § 3 järgimine, võetud ei ole. Eeltoodust tulenevalt ei ole Hankija alati kehtivat hankekorda järginud, ühtlasi ei ole alati pakkumuste võtmisel järgitud RHS §-st 3 tulenevat regulatsiooni. Edaspidi soovitame Hankijal hankekorras sätestatud tingimusi järgida.

Hankekorra III ja IV peatüki pealkirjad on sõnastatud selliselt, et kajastavad regulatsiooni üksnes asjade ja teenuste hankimisele ja mitte ehitustööde hankimisele, kuid samas on pealkirjades esitatud piirmäärad ka ehitustööde kohta. Lisaks on hankekorra punktis 6 (alapunktid 1 ja 2) esitatud riigihanke piirmäärad ka ehitustööde kohta.

Hankekorra punkti 11 järgi esitatakse hankeplaanis riigihanke lühikirjeldus, hanke eeldatav maksumus, hankeliik ja menetluse liik ning hanke eest vastutav isik. Hankeplaanis on kajastatud hanke nimetus, lühiselgitus, CPV kood, lepingu eeldatav maksumus, menetluse liik ning hanke väljakuulutamise aeg. Andmed, mida hankekord kohustab hankeplaanis esitama ei vasta seega hankeplaanis olevatele. Hankekorra järgi peab hankeplaani sisaldama muuhulgas hankeliiki ja hanke eest vastutavat isikut. Viimaseid hankeplaani ei sisalda. Ühtlasi kajastab hankeplaani hanke nimetus, CPV koodi ning hanke väljakuulutamise aega, mida hankekord ei nõua.

Hankeplaani näeb ette viie riigihanke korraldamist. Hankija on 2017. aastal viinud läbi kaks riigihanget. Järelevalvemenetluses on Hankija selgitanud, et mööbli soetamise riigihanget jäi korraldamata finantseeringu puudumise tõttu, arvutite liisimise hanke korraldas Haridus- ja Teadusministeerium ning ehitusmaterjalide riigihanke otsustas Hankija korraldada 2018. aastal. Hankeplaani muudatust Hankija teinud ei ole. Tulenevalt al 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg-st 7 soovitame juhul, kui Hankijal on tekkinud vajadus hankeplaanis esitatust erinevalt käituda, seda hankeplaanis viimase muutmise ka kajastada. Läbipaistev peab olema nii hankemenetlus ise kui hankija toimingud, mis eelnevad hankemenetlusele, sh riigihanke planeerimine kui osa avaliku sektori hankija üldisest haldustegevusest.⁴

2.1.2 Hankija hankekorrad al 01.09.2017 kehtiva RHS-i ajal

Al 01.09.2017 kehtivas RHS-s reguleerib hankekorda ja hankeplaani § 9, mille lg 4 järgi tuleb hankekorrast sätestada muu hulgas:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku määramine, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine;
- 3) alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord;
- 4) vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste, sealhulgas maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord, välja arvatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas;
- 5) vajaduse korral kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavate teenuste, sealhulgas maksumusega alla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste piirmäära, tellimise kord;
- 6) meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.

⁴ Riigihangete seaduse eelnõu juurde kuuluv seletuskiri, lk 25. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/277_RHS_SELETUSKIRI_13.mai2015.pdf.

Hankija on kehtestanud pärast al 01.09.2017 kehtiva RHS-i jõustumist kaks hankekorda (direktori 26.10.2017 käskkirjaga nr 698 ja direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89).

Direktori 26.10.2017 käskkirjaga nr 698 kinnitatud hankekorra punktis 8 ning direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89 hankekorra § 1 lg-s 9 sätestatule, mis puudutab keeldu riigihange osadeks jaotada, esitame sama tähelepaneku, mis on märgitud punktis 2.1.1. Täiendavalt soovime kasutada hankekorras RHS-i termineid. Näiteks kasutab Hankija hankekordades hankelepingu esemena „kaubad“. RHS-i kohaselt on tegemist „asjadega“ (RHS § 8 lg 1).

Direktori 26.10.2017 käskkirjaga nr 698 kinnitatud hankekorra peatükis III käsitleb Hankija asjade ja teenuste hankimist lihtsustatud korras. Al 01.09.2018 kehtiva RHS-i järgi korraldatakse lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid üksnes kaitse- ja julgeoleku valdkonnas (6. peatükk). Haapsalu Kutsehariduskeskus ei ole kaitse- ja julgeoleku valdkonna hankija, mistõttu ei ole peatükis III esitatud sõnakasutus korrektne. Esitatud regulatsioonist võib järeldada, et Hankija on soovinud peatükiga III reguleerida alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmist ning teenuste ja ehitustööde tellimist. Sama tähelepaneku esitame ka direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89 kinnitatud hankekorra §-i 3 kohta. Soovitame Hankijal nimetatud §-s kõnealune sõnastus muuta ning kasutada läbivalt korrektset sõnastust.

Direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89 kinnitatud hankekorra §-s 5 on Hankija sätestanud „riigihanke korras asjade ja teenuste hankimine“. Juhime Hankija tähelepanu sellele, et riigihange on ka alla lihthanke piimäära jääv ost, seega kohaldub kehtivas sõnastuses hankekorra § 5 regulatsioon ka alla lihthanke piirmäära ostudele. Soovitame Hankijal täpsustada, millise maksumusega riigihangetele hankekorra § 5 regulatsioon kohaldub, kuivõrd kehtivas sõnastusest see ei selgu.

Al 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg 4 p 6 järgi peab hankekorras olema sätestatud muu hulgas meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis. Kummaski hankekorras, mis on kehtestatud pärast 01.09.2017 kõnealuseid meetmeid sätestatud ei ole. Ühtlasi ei ole kontrollijale teada ning Hankija kinnitanud, et meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel sisalduksid muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.

Al 01.09.2017 kehtiva RHS § 9 lg 6 kohaselt on hankekord ja hankeplaani avalikud. Kui hankija on käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud meetmed kindlaks määranud oma organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis, peab vastav osa dokumendist olema avalik. Lisaks sätestab § 9 lg 8, et hankija avaldab iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist. Hankija veebileht hankekorda ning hankeplaani ei sisalda, mistõttu soovime hankekorra ja iga-aastase hankeplaani avalikustada viivitamata vastavalt al 01.09.2017 kehtiva RHS-i regulatsioonile.

Juhime Hankija tähelepanu sellele, et al 01.09.2017 kehtiva RHS-ga on muutunud mitmed varasemad terminid. Näiteks ei esita hankijad registrile enam riigihanke aruannet (direktori 26.10.2017 käskkirjaga nr 698 kinnitatud hankekorra punktid 32 ja 47 ning direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89 kinnitatud hankekorra § 4 lg-s 11 ja § 5 lg-s 15), vaid hankelepingu sõlmimise teate (al 01.09.2017 kehtiva RHS § 83 lg 1 I lause). Hanke-dokumentide, mida Hankija kasutab näiteks hankekordade peatükis 4 ja §-s 4, asemel, on kasutusel termin riigihanke alusdokumendid (al 01.09.2017 kehtiva RHS § 4 p 17). Soovitame Hankijal vastavalt kehtivatele terminitele hankekorra sõnastust korrigeerida.

Direktori 22.02.2018 käskkirjaga nr 89 kinnitatud hankekorra § 2 lg 2 II lause kohaselt näidatakse hankeplaanis ära hanke lühikirjeldus, hanke eeldatav maksumus, ajakava, hankeliik ja menetluse liik, hanke eest vastutav isik ja võimalusel CPV-koodid. Sama käskkirjaga kinnitatud hankeplaani ei sisalda eelnevast loetelust infot hankeliigi ja menetluse liigi kohta, mistõttu soovitame hankekorras ja hankeplaanis sisalduvad andmete väljad omavahel kooskõlla viia.

2.2. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ja hankemenetluste korraldamata jätmise

2.2.1 Soojusenergia ning vee ostmine ning seonduvate teenuste tellimine

Raamatupidamisandmetest nähtub, et Hankija on tasunud 2017. aastal soojuse tootmise ja tarnimise eest AS-le Tootsi Turvas 62 265,48 eurot käibemaksuta ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni käitamise eest AS-le Haapsalu Veevärk 7514,46 eurot käibemaksuta. Hankija on järelevalvemenetluses selgitanud, et Hankija on ühendatud vaid ühe tsentraalse soojatranssiga, milleks on AS Tootsi Turvas ning samuti, et tsentraalset vett on Hankijal võimalik osta üksnes AS-lt Haapsalu Veevärk. Sellest tulenevalt ei ole Hankija kõnealuste tähtajatute lepingute sõlmimiseks hankemenetlust korraldanud. Hankelepingud on sõlmitud: AS-ga Tootsi Turvas 17.11.2016 ning AS-ga Haapsalu Veevärk 25.01.2006.

Selgitame, et RHS § 28 lg 2 p 2 kohaselt on Hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlusena, kui tehnilistel põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkujaga. Riigihanke korraldamise piirmäär RHS § 15 lg 1 p 2 kohaselt oli AS-ga Tootsi Turvas hankelepingu sõlmimise ajal asjade ja teenuste hankelepingu korral 40 000 eurot käibemaksuta.

25.01.2006 kehtinud RHS (redaktsioon RT I 2005, 18, 105) § 57 lg 1 p 5 kohaselt võis ostja kasutada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlust, kui konkurentsi puudumisel tehnilistest põhjustest sõltuvalt saab asju osta ainult ühelt pakkujalt. AS-ga Haapsalu Veevärk hankelepingu sõlmimise ajal kehtis riigihanke piirmäär 300 000 krooni (~19 173 eurot) (25.01.2006 kehtinud RHS § 2 lg 7 p 1) ning 25.01.2006 kehtinud RHS § 15 lg 1 kohaselt teenuste tellimise korral kavandatavate tähtajatute hankelepingute või hankelepingute alusel, mille kehtivusaeg on pikem kui 48 kuud, võetakse riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse teenuste osutamise ühe kuu maksumus korrutatult 48-ga. AS-ga Haapsalu Veevärk sõlmitud hankelepingu kestus ületab 48 kuud, seega on kõnealuse hankelepingu eeldatavaks maksumuseks 30 057,84 (7514,46/12 * 48) eurot käibemaksuta. Eeltoodust tulenevalt oli Hankijal kohustus riigihanke korraldamiseks.

Hankijal võis mõlema lepingu sõlmimiseks korraldada seega väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust. Hankija on sõlminud lepingud, ent hankemenetlust ei ole korraldanud. Vaatamata sellele, et konkurentsi antud juhul ei esine, on läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks vajalik siiski seaduses sätestatud regulatsiooni järgimine ehk väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega riigihangete korraldamine ning andmete esitamine eRHR-le.

2.2.2 Hankija ei ole korraldanud lihthanget tervise-, reisirõrke- ja pagasikindlustuse tellimiseks

Hankija on tellinud 2017. aastal Reisiaktsiaseltsilt ja Salva Kindlustuse AS-lt tervise-, reisirõrke- ja pagasikindlustust kokku summas 12 787,42 eurot käibemaksuta. Lihthanget Hankija korraldanud ei ole.

RHS § 20 lg 1 p 1 kohaselt on riigihanke eeldatav maksumus arvutatud ilma käibemaksuta hankija poolt hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel peab lähtuma hankemenetluse või ideekonkursi alustamise või ehitustööde kontsessiooni teate registris avaldamise hetke keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest (RHS § 20 lg 2). RHS § 21 lg 3 kohaselt on kindlustusteenuste hankelepingu eeldatava maksumuse määramise aluseks makstav kindlustusmaks ja muud makstavad tasud.

RHS § 15 lg 3 kohaselt oli lihthanke korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär 10 000 eurot asjade ja teenuste hankelepingu korral. RHS § 5 lg 1 alusel peab hankija sõlmima kirjalikus vormis, kui selle maksumus ilma käibemaksuta on vähemalt 10 000 eurot. Järelikult oli Hankijal kohustus korraldada tervise-, reisirõrke- ja pagasikindlustuse tellimiseks lihthane ning selle tulemusel sõlmida hankeleping.

2.2.3 RHS § 3 järgimine toiduainete ostmisel raamlepingu väliselt

2017. aasta raamatupidamisandmetest nähtub, et Hankija on ostnud erinevatelt ettevõtjatelt toiduaineid kokku summas 69 738, 89 eurot käibemaksuta. Hankija on 09.11.2016 alustatud avatud hankemenetlusega „HKHK toiduainete hankimine 2017-2019“ (riigihanke viitenumber 180125) riigihanke tulemusel sõlminud lepingud⁵ pakkujatega: osaühing TEELE, Vainu Talu OÜ, Aktsiaselts Balbiino, aktsiaselts NÕO LIHATÖÖSTUS, Aktsiaselts Kaupmees ja Ko, osaühing Roverto. Nimetatud pakkujatel on Hankija ostnud toiduaineid summas 46 535,86 eurot käibemaksuta. Täiendavalt on Hankija ostnud toiduaineid summas 23 203,03 eurot käibemaksuta ettevõtjatelt, kes riigihanke „HKHK toiduainete hankimine 2017-2019“ (180125) raamlepingu partnerid ei ole.

RHS § 20 lg 1 p 1 kohaselt on riigihanke eeldatav maksumus arvutatud ilma käibemaksuta hankija poolt hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel peab lähtuma hankemenetluse või ideekonkursi alustamise või ehitustööde kontsessiooni teate registris avaldamise hetke keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest (RHS § 20 lg 2).

⁵ Juhime Hankija tähelepanu sellele, et sisuliselt on tegemist raamlepingute, mitte hankelepingutega, kuivõrd Hankija on kehtestanud lepingu kehtivusaja vältel (2017-2019) selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused nii hinna kui ettenähtud koguste osas (RHS § 7 lg 1).

RHS § 21 lg 2 p 1 sätestab, et asjade hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatsetakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas järgmise perioodi vältel.

RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või Hankija jaotada riigihanget osadeks käesolevas 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. RHS § 23 lg 2 järgi kohaldatakse osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Samas sätestab RHS § 23 lg 3, et kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, võib hankija kalduda kõrvale käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud nõuetest ja kohaldada mõne osa suhtes hankelepingute sõlmimisel vastava osa eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda, eeldusel et nende osade kogumaksumus ei ületa 20 protsenti kogu riigihanke eeldatavast maksumusest ja iga sellise osa maksumus ilma käibemaksuta on: 1) asjade või teenuste hankelepingute korral alla 80 000 euro; 2) ehitustööde hankelepingute korral alla 1 miljoni euro.

Hankija on ostnud toiduaineid raamlepingu väliselt summas 23 203,03 eurot käibemaksuta, mis ei ületa 20% kogu riigihanke eeldatavast maksumusest (eRHR-i andmetel on riigihanke kogumaksumus 400 000 eurot ehk ületab rahvusvahelist piirmäära) ning ühtlasi jääb nimetatud summa alla 80 000 euro käibemaksuta. Sellest tulenevalt oli Hankijal õigus kohaldada nn väikeste osade erandit RHS § 23 lg 3 näol.

Kõik Hankija ostud raamlepingu väliselt jäävad alla lihthanke piirmäära (RHS § 15 lg 3 alusel 10 000 eurot käibemaksuta), mistõttu ei olnud Hankija kohustatud lihthanget korraldama. Samas ei reguleerinud Hankija hankekord alla lihthanke piirmäära jäävate ostude sooritamist (vt punkt 2.1.1). Vastavalt RHS § 13¹ punktile 3 oli Hankija kohustatud järgima kõnealuste ostude sooritamisel RHS §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid. RHS § 13¹ punkt 3 seab hankijale kohustuseks reguleerida hankekorras muu hulgas allapoole RHS § 15 lg-s 3 nimetatud piirmäära jäävate riigihangete korraldamise korra, mis tagab §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtete järgimise. RHS § 3 punkti 1 kohaselt peab hankija kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Toiduainete ostmisel raamlepingu väliselt ei ole hankija järelevalvemenetluses esitanud hindade võrdlemise kohta sellekohast dokumentatsiooni, mistõttu tuleb asuda seisukohale, et antud juhul ei ole tagatud RHS § 3 punktis 1 sätestatu. Toiduainete puhul on üldjuhul tegemist sama eesmärgi saavutamiseks vajalike ja/või funktsionaalselt koos toimivate asjadega, seega ei ole hanke osadeks jaotamine erinevate kaubagruppida lõikes ega muul viisil lubatud.⁶

⁶ Põllu, E. Toiduainete ostmine ja toitlustamine riigihankena, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuuksid-ja-uuringud>. (03.01.2019)

2.3 Avatud hankemenetlus „HKHK lennureisiteenuste tellimine 2017-2020“ (riigihanke viitenumber 183183)

2.3.1 Hanketeates ja riigihankedokumentides on hankelepingu kestus erinev raamlepingu projektis esitatust ning Hankija on muutnud raamlepingu tingimusi pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva.

Hankija on alustanud riigihanget nr 183183 eRHR-s 16.02.2017. Hanketeate punktis II.1.4) ning hankedokumendi punkti 2.4 kohaselt on raamlepingu kestus 36 kuud. Niisamuti on hankedokumendi üldandmete punktis 8 märgitud hankelepingu kestuseks 01.04.2017 – 01.04.2020, kõrvalmärkusega, et hankelepingu algusaeg on eelduslik ega oma õiguslikku tähendust. Nimetatud periood hankedokumendi üldandmetes on määratletud hankelepingule, ent arvestades riigihanke dokumentatsioonis esitatud punkte kogumis, võib järeldada, et periood on määratletud raamlepingu kestuseks. Erinevalt hanketeates ja hankedokumendis esitatud 36 kuulisest raamlepingu kestusest on raamlepingu tingimuste (Lisa 3 punkt 12.1) järgi raamlepingu kestus kuni 14 kuud alates lepingu jõustumisest või kuni kliendi tellitud teenuste rahaline maht võrdsustub lepingu punktis 5.1 sätestatud hanke alusel sõlmitud raamlepingute maksimaalse rahalise mahuga. Järelikult on raamlepingu tingimustes ning hanketeates ja hankedokumendis esitatud raamlepingu kestus vastuoluline, kuivõrd hanketeates ja hankedokumendis on raamlepingu kestus 36 kuud, ent raamlepingu tingimustes 14 kuud või kuni kliendi tellitud teenuste rahaline maht võrdsustub lepingus sätestatud maksimaalse maksumusega.

Vastuolud riigihanke alusdokumentides on ühemõtteliselt lubamatud ja eksitavalt või ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab alati hankija (vt RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39). Riigihanke alusdokumentides sätestatud tingimused ei või olla eksitavad ega vastuolulised, vaid peavad tagama läbipaistva ja võrdse menetluse kõikidele osalejatele. Olukorras, kus Hankija määratleb hanketeates ja hankedokumendis ning raamlepingu tingimustes lepingu kestuseks erineva perioodi, eksitab riigihankest huvitatud isikuid ning sellisel juhul ei ole tagatud riigihanke üldpõhimõtete järgimine eelkõige läbipaistvuse ja kontrollitavuse seisukohast (RHS § 3 p 2).

Lisaks eeltoodule erineb sõlmitud raamlepingutes lepingu kestus nii hanketeates ja hankedokumendis kui ka raamlepingu esialgsetes tingimustes märgitust. RHS § 31 lg 2 p 3 kohaselt peavad hankedokumentides sisalduma kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt. RHS § 7 lg 2 järgi kohaldatakse raamlepingutele hankelepingute kohta käivaid sätteid, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. RHS § 36 lg 1 alusel võib hankija hankedokumente muuta enne hanketeates määratud pakkumuste esitamise tähtpäeva.

Raamlepingu tingimuste (hankedokumentide Lisa 3) punkti 12.1 järgi: „*Leping jõustub alates /kuupäev/[märgitakse ühtne kuupäev kõikide edukaks tunnistatud pakkumused esitanud pakkujatega sõlmitavates raamlepingutes] ja kestab kuni 14 kuud alates Lepingu jõustumisest või kuni Kliendi tellitud teenuste rahaline maht võrdsustub Lepingu punktis 5.1 sätestatud hanke alusel sõlmitud raamlepingute maksimaalse rahalise mahuga*“. Sõlmitud raamlepingutes on punkt 12.1 sätestatud järgnevalt: „*Leping jõustub alates 01.05.2017 ja kestab kuni 31.12.2020 alates Lepingu jõustumisest või kuni Kliendi tellitud teenuste rahaline maht võrdsustub Lepingu punktis 6.1 sätestatud hanke alusel sõlmitud raamlepingute maksimaalse rahalise mahuga*“.

Hankedokumentides esitatud raamlepingu tingimuste ja sõlmitud raamlepingu tingimuste punkti 12.1 vahel esineb seega vastuolu raamlepingu kestuses. Raamlepingu tingimustes märgitakse sõnaselgelt, et lepingu kestus on 14 kuud lepingu jõustumisest või kuni Kliendi tellitud teenuste rahaline maht võrdsustub Lepingu punktis 5.1 sätestatud hanke alusel sõlmitud raamlepingute maksimaalse rahalise mahuga. Sõlmitud raamlepingus sätestatud kehtivuse algus- ja lõppkuupäeva vahele (01.05.2017 kuni 31.12.2020) jääb oluliselt pikem periood kui riigihanke alusdokumentides sätestatud 14 kuud või 36 kuud, so 44 kuud. Hankemenetluse näol on tegemist rangelt formaalse menetlusega ning hankija saab hankelepingu sõlmida vaid hankelepingu projektis sätestatud tingimustel. Ainsana võiks lepingu allkirjastamise eelselt kõne alla tulla puhtalt vormistuslike vigade (nn numeratsioon ja kirjavead) parandamine.⁷ Hanke- ja raamlepingu sõlmimine hankedokumentides esitatud tingimustel on vajalik tagamaks riigihankest huvitatud isikute ja pakkujate võrdne kohtlemine ning läbipaistvus ja kontrollitavus. Hankedokumentides esitatust erinevatel tingimustel raamlepingu sõlmimine on vastuolus riigihanke üldpõhimõtetega. Sellisel juhul eirab hankija eelkõige RHS § 3 punktis 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning punktis 2 sätestatud võrdse kohtlemise printsiipi.

Kokkuvõtvalt esineb vastuolu esiteks raamlepingu kestuse osas riigihanke dokumentatsioonis, so hanketeate ja hankedokumentide vahel ning teiseks on Hankija muutnud raamlepingu tingimustes esitatud raamlepingu kehtivuse aega pärast pakumuste esitamise tähtpäeva ning enne raamlepingu sõlmimist.

2.3.2 Raamlepingu sõlmimise kuupäev erineb eRHR-s esitatud raamlepingute sõlmimise kuupäevast.

RHS § 105 lg 3 kohaselt vastutab Hankija tema poolt registrile esitatud andmete õigsuse eest.

eRHR-s esitatud andmete kohaselt on Hankija sõlminud nii raamlepingud kui hankelepingud 01.05.2017. Hankija edastatud digitaalselt allkirjastatud failidest nähtub aga, et 2 raamlepingut on sõlmitud 04.05.2017 ning üks raamleping 05.05.2017 ning kaks hankelepingut on sõlmitud 05.05.2017 ja üks hankeleping 04.05.2017. Seega esinevad hanketeates ja sõlmitud raam- ja hankelepingutes vastuolulised andmed.

Antud juhul on eRHR-s ja hankelepingus sätestatud hankelepingu sõlmimise kuupäevad vastuolulised, mistõttu soovitame Hankijal eRHR-s esitatud andmed parandada.

2.4 Avatud hankemenetlusega riigihanke „HKHK toiduainete hankimine 2017-2019 II osa“ (riigihanke viitenumber 183150)

Hankija on hanketeate avaldanud eRHR-s 14.02.2017. Pakkumusi riigihankes ei laekunud, mistõttu hankelepingut sõlmitud ei ole. Hanketeates ja riigihanke dokumentides esitatu kohta märgime järgnevat.

⁷ Korduma kippuvad küsimused, lk 59. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/834>. (02.01.2019)

2.4.1 Pakkumuste hindamine võrdsete hindamistulemuste korral on seatud sõltuvusse netokäibenõudest.

RHS § 31 lg 4 I lause järgi, kui hankija sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel, nimetab hankija hankelepingu esemega seotud objektiivset hindamist võimaldavad pakkumuste hindamise kriteeriumid, milleks võivad olla eelkõige kvaliteet, hind, tehniline väärtus, esteetilised ja funktsionaalsed omadused, keskkonda mõjutavad omadused, käitamiskulud, tasuvus, müügijärgne hooldus ja tehniline abi ning selle maksumus, sõlmitava hankelepingu alusel vahetult teenuste osutamise või ehitustööde tegemise eest vastutavate isikute spetsiifilised tõendatud oskused või kogemus, millest otseselt sõltub osutatavate teenuste või tehtavate ehitustööde kvaliteet, hankelepingu täitmise tähtaeg. Eeltoodust tulenevalt peavad pakkumuse hindamise kriteeriumid olema seotud konkreetse hankelepingu esemega.

Hankedokumendi punkti 13.5 kohaselt: „*Võrdsete hindamistulemuste korral eelistatakse Pakkujat, kes pakub rohkem kaubagruppe, kaubagruppide võrdsuse korral Pakkujat, kelle 2015. aasta netokäive on suurem*“. Hankija on seega seadnud võrdsete hindamistulemuste korral pakkumuse edukuse sõltuvusse pakkuja netokäibest, mis on vastuolus RHS § 31 lg 4 I lauses sätestatuga ehk kohustusega seada hindamiskriteeriumid, mis on seotud hankelepingu esemega.

Al 01.09.2017 kehtiva RHS § 85 lg 1 alusel sätestab hankija riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid. Pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad olema seotud hankelepingu esemega ja võimaldama hinnata, millest tuleb ühe pakkumuse majandusliku soodsuse tõus hankijale võrreldes teise pakkumusega.⁸ Hindamise kriteeriumid peavad seega jätkuvalt olema seotud hankelepingu esemega ning nende seostamine netokäibenõudega ei ole lubatav ka edaspidi. Sellest tulenevalt soovitage Hankijal lähtuda pakkumuse hindamise kriteeriumite koostamisel, seal hulgas võrdsete hindamistulemuste korral eelistingimuste seadmisel reeglist, et need oleks seotud konkreetse hankelepingu esemega ja mitte pakkuja kvalifikatsiooniga.

Täiendavalt märgime, et HD punkti 13.6.3 kohaselt on esitatud näide hindamisest hankedokumendi Lisas 8, ent nimetatud lisa eRHR-s riigihanke alusdokumentides puudub. Soovitage Hankijal edaspidi hankedokumendis viidatud lisad eRHR-i esitada.

2.4.2 Hankija on nõudnud kvalifitseerimise tingimuste tõendamiseks dokumenti, mis sisulist vastavust ei tõenda.

Hankija on hanketeates osalemistingimuste punktis III.2.2), mis kajastab nõudeid pakkujate ja taotlejate majandusliku- ja finantsseisundi kohta, esitanud järgneva tingimuse: „*Pakkuja kinnitab (Lisa 6), et tema käsutuses on lepingute täitmise tagamiseks vajalikud rahalised ja tehnilised vahendid*“.

RHS § 40 lg 1 p-d 1-3 sätestab alternatiivid, mida Hankija nõuab pakkuja või taotleja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks. Tegemist on imperatiivse sätte ning ammendava loeteluga, järelikult peab Hankija nõudma pakkujate või taotlejate majandusliku- ja finantsseisundi kontrollimiseks vähemalt üht

⁸ Riigihangete seaduse eelnõu juurde kuuluv seletuskiri, lk 74. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/277_RHS_SELETUSKIRI_13.mai2015.pdf.

kolmest alternatiivist. Pakkujate kvalifitseerimise tingimuste määramine on hankija pädevuses, kuid rangelt piiratud dokumentidega, mida on hankijal lubatud pakkujalt küsida RHS § 40 alusel. Pakkujate kvalifikatsiooni kontroll ei saa olla üksnes formaalne, vaid ka sisuline, mistõttu peab hankija RHS §-de 40 ja 41 alusel hanketeates nõudma selliste andmete/dokumentide esitamist, mis võimaldavad kvalifikatsiooni ka sisuliselt kontrollida.⁹

Võttes arvesse kõnealuse kvalifitseerimise tingimuse sõnastust, on Hankija soovinud esitada RHS § 40 lg 1 p-s 1 sätestatud tingimust ehk asjakohast pangaõiendit või muud asjakohast ja hankija poolt vastuvõetavaks tunnustatud dokumenti, mis näitab, et pakkuja või taotleja käsutuses on hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid või tal on võimalus neid saada. Vaatamata sellele, et Hankija poolt hankedokumendi Lisas 6 esitatud kinnitust võib lugeda RHS § 40 lg 1 p 1 sätestatud muuks asjakohaseks ja hankija poolt vastuvõetavaks tunnustatud dokumendiks, ei ole Hankijal küsitud kinnituse alusel võimalik kvalifitseerimistingimusele vastavust sisuliselt kontrollida.

Antud juhul on Hankija nõudnud majandusliku- ja finantsseisundi juures ka tehniliste vahendite olemasolu kinnitamist. Juhime Hankija tähelepanu sellele, et tehniliste vahendite olemasolu nõue ei ole majandusliku- ja finantsseisundiga hõlmatud, vaid kuulub tehnilise ja kutsealase pädevuse alla (RHS § 41 lg 1 p 8). Märkime, et majandusliku- ja finantsseisundi ning tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks seatavaid nõudeid on vajalik eristada ning sellest tulenevalt soovime need edaspidi esitada vastavas hanketeate osas.

Al. 01.09.2017 kehtiva RHS § 100 lg 1 järgi võib hankija pakkuja või taotleja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks nõuda RHS § 100 lg-s 1 loetletud dokumentide esitamist. Al. 01.09.2017 kehtiva RHS-i kohaselt ei ole hankijal seega kohustust pakkujatele või taotlejatele majandusliku ja finantsseisundi kohta tingimusi seada ehk teisisõnu on pakkujatele või taotlejatele majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimuste seadmine vabatahtlik.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1 Kvalifitseerimise tingimuse ebaselge sõnastamine

3.1.1 Hankija on seadnud riigihankes hanketeate punktis III.2.3), mis kajastab nõudeid pakkujate ja taotlejate tehnilise ja kutsealase pädevuse kohta, järgneva tingimuse: „*Pakkuja esitab olulisemate viimase kolme aasta jooksul täidetud müügi või teenuste osutamise lepingute nimekirja koos nende maksumuse, sõlmimise kuupäevade ja infoga teiste lepingupoolte kohta. Lisatud nõutava dokumendi vorm: Hange 183150 HKHK toidukaupade hankimine 2017_2019 II osa Lisa 5. Sõlmitud lepingud*“.

Pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks nõuab hankija hanketeates vastavalt hankelepingu alusel ostetavate asjade, tellitavate teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja kasutusviisile RHS § 41 lg-s 1 sätestatud andmetest ja dokumentidest ühe või mitme esitamist. RHS § 41 lg 1 p 2 kohaselt on hankija õigus nõuda muu hulgas kuni viimase kolme aasta jooksul täidetud hankija poolt määratletud tunnustele vastavate asjade müügi või teenuste osutamise lepingute, sealhulgas otstarbekuse ja olemasolu korral asjade või teenuste hankelepingute nimekirja koos nende maksumuse, sõlmimise kuupäevade ja infoga teiste lepingupoolte kohta.

⁹ Korduma kippuvad küsimused, lk 86-87. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq_files/kkk_27.7.2017.pdf. (02.01.2019)

Võttes arvesse hanketeates esitatud tingimust, on Hankija järginud RHS-s sätestatud sõnastust, ent antud juhul ei selgu kvalifitseerimise tingimusest, milliseid müügi või teenuste osutamise lepinguid Hankija aktsepteerib. Hankedokumendi Lisast 5 (Loetelu sõlmitud lepingute kohta) nähtub, et tegemist peab olema toidukaupade ostu-müügitehingutega, ent soovitame selguse tagamiseks edaspidi ka hanketeates esitatud tingimuses määratleda, millises valdkonnas täidetud lepinguid Hankija nõuab. Riigikohtu halduskolleegium, Tallinna Ringkonnakohus ja VAKO on rõhutanud, et hanketeates kehtestatud kvalifitseerimise tingimuste kohaldamisel peab hankija arvestama, et hanketeates esitatud tingimusi ei saa tõlgendada hankemenetluses osalejaid kahjustavalt ning tuletada esitatud tingimustest nõudeid või piiranguid, mida otseselt hanketeates sätestatud ei ole.¹⁰ Kõnealuse kvalifitseerimise tingimuse sõnastusest lähtuvalt tuleks Hankijal kvalifitseerida iga pakkuja, kes esitab viimase kolme aasta jooksul täidetud müügi või teenuste osutamise lepingute nimekirja nõutud teabega, sõltumata sellest, milliseid lepinguid ja millises valdkonnas pakkuja täitnud on.

Antud juhul on Hankija nõudnud üksnes dokumenti täidetud lepingute kohta, ent tingimust, mida küsitud dokumentidega tõendada on vaja, esitatud ei ole. Edaspidi soovitame Hankijal kvalifitseerimise tingimuste seadmisel esmalt sõnastada tingimus, millele pakkuja vastama peab ning seejärel dokument, millega pakkuja nõutud kvalifikatsiooni tõendama peab.

3.1.2 Hankija on seadnud hanketeate III.2.3 alapunktis 4 järgneva kvalifitseerimise tingimuse: „*Pakkujal peab olema olema elektrooniline süsteem, mis võimaldab salvestada ja kasutada hankija reisiprofüili, koostada hankija reisiraporteid (sh, kuid mitte ainult kalendriaasta kohta) ja nendest väljavõtteid teha või on pakkujal hiljemalt 2015. aasta lõpuks võimalik selline süsteem kasutusse võtta. Aruandlussüsteem peab minimaalselt andma ülevaate hankija poolt tellitud toodete ja teenuste kohta ühe kalendriaasta ulatuses ning andmeid tuleb säilitada vähemalt 12 kuud. Pakkuja esitab kinnituse nõuetele vastava elektroonilise süsteemi olemasolu kohta või kirjaliku kokkuleppe sellise süsteemi kasutusse võtmiseks hiljemalt 2017. aasta lõpuks.*“ Mägitud punkti I lause kohaselt nõuab Hankija pakkujatel elektroonilist süsteemi, mis on Hankijal olemas või on Hankijal võimalik nõutud süsteem kasutusele võtta hiljemalt 2015. aasta lõpuks. Nimetatud punkti III lauses nõuab Hankija kõnealuse süsteemi kasutuselevõtmist aga hiljemalt 2017. aasta lõpuks. Sama sõnastus on esitatud ka hankedokumentides.

Riigihanget on alustatud 16.02.2017, seega võib järeldada, et Hankija soovis kõnealuse süsteemi olemasolu hiljemalt 2017, mitte 2015. aasta lõpuks. Soovitame Hankijal edaspidi kvalifitseerimistingimuste koostamisel tähelepanelikum olla ning seada need üheselt mõistetavad. Euroopa Kohus on 22.04.2010 otsuse nr C-423/07 punktis 58 sedastanud, et kui hanketeade on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogenud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest ja nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus.

4. Järeldused

4.1. Järelevalvemenetluses tuvastati kõrvalekaldumisi RHS-s sätestatust ebaselgete riigihanke alusdokumentide osas, raamlepingu sõlmimisel riigihanke alusdokumentidest erinevatel

¹⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 25.03.2008 otsus nr 3-3-1-5-08, p 9 ja 10; Tallinna Ringkonnakohtu 10.09.2010 otsus nr 3-09-3081, 12; VAKO 19.04.2011 otsus nr 58-11/122113, p 9.

tingimustel, kvalifitseerimistingimuste seadmisel ning riigihanke korraldamata jätmisel ja riigihanke osadeks jaotamisel, aga ka hankekorda ja hankeplaani puudutavas.

4.2. Tuvastatud kõrvalekalded on Rahandusministeeriumi hinnangul käsitletavad üksiksjuhtudena.

4.3. Edasise hankepraktika parandamiseks soovitame riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel järjepidevalt tutvuda riigihangete infoportaalis avaldatud juhendmaterjalidega riigihangete korraldamisest, korduma kippuvate küsimuste rubriigiga (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/870>) ning riigihangete läbiviimist puudutavate analüüsidega (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuusid-ja-uuringud>). Ühtlasi juhime tähelepanu, et hankija on võimalik pöörduda riigihangete korraldamist puudutavate küsimustega Rahandusministeeriumi poole järgmiste kontaktide kaudu: riigihanked@fin.ee, tel 611 3701 (nõustamispäringud); register@riigihanked.riik.ee, tel 611 3693, 611 3703 (riigihangete registri kasutajatugi).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

osakonnajuhataja asetäitja

osakonnajuhataja ülesannetes

riigihangete ja riigiabi osakond

Kontrollija:

Marit Piirisaar

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3033; marit.piirisaar@fin.ee