



Kontrollakt nr 12.2-4/5 26.08.2016 riigihangete korraldamise kohta Tallinna Linnatranspordi AS-is

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 11.04.2016.a kiri nr 12.2-4/05715
Kontrolliobjekti nimetus: Tallinna Linnatranspordi AS
Kontrolliobjekti registrikood: 10312960
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Enno Tamm, juhatuse esimees
Kontrolli käigus andsid selgitusi: Johannes Ploom, riigihangete spetsialist
Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2015 – 31.12.2015

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Tallinna Linnatranspordi AS (edaspidi Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2015 – 31.12.2015.
- 1.2 Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) valik on olnud õiguspärane.
- 1.3 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 35 riigihanget:
 - 1) 7 avatud hankemenetlusega riigihanget;
 - 2) 6 väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust;
 - 3) 3 väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlust;
 - 4) 19 lihthanget.
- 1.4 Riigihangete korraldamist Tallinna Linnatranspordi AS-is reguleerib RHS § 13¹ alusel Tallinna Linnatranspordi ASi juhatuse esimehe poolt 22.01.2014 kinnitatud hankekord.
- 1.5 Majandustehingute tegemisel, sh maksumuselt riigihanke ja rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete korraldamisel on kontrollitud RHSis sätestatud korrast kinnipidamist Hankija 2015. a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijatele esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 04.08.2016 kirjaga nr 12.2-4/05715-1. Hankija kontrollakti projekti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1 Hankelepingu muutmine

Hankija poolt esitatud dokumendist ja eRHRi andmetest nähtub, et Hankija ja Veepuhastuse OÜ sõlmisid 14.07.2015 kokkuleppe, millega muutsid riigihanke viitenumbri 164008 „Trammide pesuseadme ostmise koos paigaldusteenuse tellimisega“ tulemusel 01.07.2015

sõlmitud hankelepingut. Kokkuleppega muudeti viidatud hankelepingu täitmise tähtaega kuu aega hilisemaks, so 30.09 asemel 30.10. Hankelepingu muutmise aluseks on OÜ Veepuhastuse OÜ 13.07.2015 kiri, milles tehti ettepanek tarneaja muudatuseks järgmiselt:

Seoses trammide pesuseadme harjamooduli muudatusega, mis tagab esiosa ja tagaosa parema pesutulemuse erinevatel trammidel teen ettepaneku tarneaja muudatuseks.

Topelt harjamoodulid ei muuda tellija jaoks lepingu hinda.

Harjamoodulite tarne ei muuda ülejäänud pesuseadme osade tarneaega. Põhjapesu, kuivati ja vee taaskasutussüsteem tarnitakse augusti ja septembri jooksul.

RHS § 69 lg 3 kohaselt võib hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või osalises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt ei või hankija hankelepingu muutmises kokku leppida, kui muutmisega taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega. Viidatud regulatsioonist nähtub üheselt, et sõlmitud hankelepingu muutmise pole reeglina lubatud ning muutmise saab kõne alla tulla vaid teatud erandjuhtudel.

Euroopa Kohus asus kohtuasjas nr C-454/06 (Pressetext) seisukohale, et menetluse läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise tagamiseks tuleb kehtiva riigihankelepingu klauslite muutmist pidada uue riigihankelepingu sõlmiseks juhul, kui need muudatused on algse riigihankelepingu tingimustest oluliselt erinevad ja kui neist ilmneb järelikult poolte soov pidada uusi läbirääkimisi lepingu oluliste tingimuste osas. Riigihankelepingu kehtivuse ajal tehtud muudatust võib pidada oluliseks juhul, kui muudatusega tuuakse lepingusse sisse tingimusi, mida ei olnud seatud algse hankemenetluse ajal ja mis oleks juhul, kui nad oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses, võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel kui esialgu vastuvõetavaks tunnistatud pakkujatel või oleksid võimaldanud tunnistada edukaks mõne muu pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti.

Kõne all oleva riigihanke puhul on tõenäoline, et kui hankelepingu tähtaeg oleks olnud esialgsest pikem, oleks pakkujate ring erinenud esialgsest. Enne pakkumuste esitamise tähtaega esitas hankest huvitatud isik eRHR-i rubriigi „Teabevahetus“ alt Hankijale palve pikendada pakkumuste esitamise tähtaega nädala võrra, kuna tootjatehas olevat hõivatud ja nad saaksid pakutavaid seadmeid puudutava info nädala pärast. Hankija vastas eitavalt. *Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et pakkumuste esitamise tähtaega ei olnud võimalik pikendada, sest esimene pakkumus laekus 11.06.2015 kell 9:58, samas kui küsimus koos ettepanekuga esitamistähtaega pikendada laekus 11.06.2015 kell 10:44. Lisaks märkis Hankija, et pikendamiseks puudus ka alus.*

Siinkohal selgitame, et riigihanke korraldamise põhimõtetega on kooskõlas lihthankes pakkumuste esitamise tähtaja pikendamine kuni pakkumuste esitamise tähtajani. Konkreetse riigihanke puhul oli pakkumuste esitamise tähtpäev 12.06.2015 kell 10:00, mistõttu oleks pakkumuste esitamise tähtaja pikendamine enne esialgse pakkumuste esitamise tähtaja saabumist olnud lubatav ka olukorras, kus üks pakkumus oli juba esitatud.

Hankijal lasub kohustus enne riigihanke alustamist läbi mõelda kõik kavandatava menetlusega seonduvad asjaolud, vajadusel kaasama eksperte, tellima uuringuid või konsulteerima turuosalistega jne.¹ Seega, kui eelviidatud topelt harjamoodulid pesevad oluliselt paremini trammide eesmist ja tagumist otsa, oleks Hankija pidanud seda asjaolu teadma enne riigihanke korraldamist ja hankedokumentidesse nõuded pesuharjadele (pesuseadme väga oluline osa)

¹ E. Karindi- Kask. Hankelepingu muutmise. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.innove.ee/UserFiles/Struktuuriotused/Juhendid.%20abiaterjalid/Hankelepingu%20muutmise.pdf>, 03.08.2016.

sisse kirjutama. Samas puudub oht ka hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamisele, kuna puuduvad tõendid, et Veepuhastuse OÜ pakkumuses pakutavad harjad ei pese trammi eesmist ja tagumist osa puhtaks. Veepuhastuse OÜ kui hoolas pakkuja oleks pidanud enne pakkumuse esitamist veenduma pakutava toote kvaliteedis ja seatud tingimustel hankelepingu täitmise suutlikkuses.

Tuginedes eeltoodule on Rahandusministeerium seisukohal, et hankelepingu muutmine ei ole kooskõlas RHS § 3 ja § 69 lõigetega 3 ja 4.

Soovitused Hankijale, kuidas antud olukorras toimida, on toodud käesoleva kontrollakti punktis 4.7.

2.2 Hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumine lihthanke teates või hanketeates kehtestatud tingimustest

Riigihangetes „Uute busside ostmine“ (RH viitenumber 159161), „Hübriidbusside ostmine“ (RH viitenumber 159921), „Trammitee rööbaste 60R1 ostmine“ (RH viitenumber 160494), „Trammitee Viru ringi kandemastide asendamine ja kontaktvõrgu osaline rekonstrueerimine projekteerimis-ehitustöövõtu meetodil“ (RH viitenumber 161557), „Trammitee täiendavate rööbaste“ 60R1 ostmine“ (RH viitenumber 161557), „Kontaktvõrgu varuosade ostmine“ (RH viitenumber 164312, „Kadaka tee 62a rekonstrueeritava õlilao seadmete ostmine koos paigaldamisega“ (RH viitenumber 165799), „Lennujaama trammiliini taristu projekteerimine ja ehitamine“ (RH viitenumber 165878), „Hooldusauto ostmine“ (RH viitenumber 167200), „Puksiirauto ostmine“ (RH viitenumber 169198), „Kopli suunalise trammiliini taristu projekteerimine ja rekonstrueerimine“ (RH viitenumber 169254), „Rööbaste ostmine“ (RH viitenumber 169392) ja „Hooldustraktori ostmine“ (RH viitenumber 169433) on Hankija sõlminud hankelepingud hanketeatest erinevatel tähtaegadel.

Olukorras, kus hankija on lepinguliste tööde teostamise või asjade üleandmise tähtaja määratlenud kuupäevaliselt, on hankija nimetatud kuupäevadega seotud. Hanketeates märgitud hankelepingu täitmise kuupäevad (tähtpäevad) ei ole kindlasti tähtsusetud formaalsused, sest nimetatud tähtpäevad võivad mõjutada mõnda riigihankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikut pakkumuse esitamisest loobuma, samuti mõjutada tegema pakkumust teistsuguse hinnaga.

Rahandusministeeriumi hinnangul rikkus Hankija, (liht)hanketeatest erinevatel tingimustel hankelepingut sõlmides, riigihangete seadust. RHS § 4 lg 2 sätestab, et hankija võib sõlmida hankelepingu üksnes riigihangete seaduses sätestatud tingimustel ning korras. Riigihangete seaduses ei ole ette nähtud võimalust, et hankija saaks peale pakkumuste esitamise tähtaja möödumist (enne hankelepingu sõlmimist) muuta hanke alusdokumente, sh nende lahutamatuks osaks olevat hankelepingu projekti. 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 esitamise tähtpäeva.

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.

Juhul, kui hankija soovib säilitada võimaluse pärast eduka pakkumuse väljaselgitamist riigihanke tingimusi muuta, tuleb selline võimalus koos vastavate detailsete reeglitega hanke alusdokumentides selgesõnaliselt ette näha (vt. RKHKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, p-d 16 ja 21). Riigikohtu käsitus tugineb Euroopa Kohtu otsusele asjas nr C-496/99, mille kohaselt, kui

hankija soovib mingil põhjusel pärast eduka pakkumuse väljavalimist mõningaid hanketeate tingimusi muuta, peab ta selle olema juba hanketeates sõnaselgelt sätestanud. Lisaks sellele peavad hanketeates sisalduma üksikasjalikud reeglid hankelepingu (projekti) muutmiseks, mis annab kõikidele pakkujatele kindla raamistiku, millega nad peavad arvestama oma pakkumuste esitamisel. Nimetatud nõue on vajalik kõikide potentsiaalsete pakkujate võrdseks kohtlemiseks. Vastasel korral rikutaks nii võrdse kohtlemise kui ka läbipaistvuse põhimõtet ning riigihanke objektiivsus ei oleks enam tagatud (Euroopa Kohtu 29.04.2004 otsus kohtuasjas C-496/99: komisjon vs. CAS Succhi di Frutta SpA, p-d 118 ja 121).

Ülalviidatud riigihangete alusdokumentides puudus detailne regulatsioon, mis oleks hankelepingu sõlmimisel võimaldanud Hankijal hanketeates märgitust kõrvale kalduda.

Hankija peab edaspidi jälgima, et hankelepingud sõlmitaks üksnes riigihanke alusdokumentides, eelkõige hanketeates või lihthanke teates, ette nähtud tingimustel.

2.3 Pakkumuste avamine

RHS § 46 lg 1 kohaselt avab hankija pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuste esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas. Eeltoodud kohustus kehtib erisusteta ka e-menetusena läbiviidud riigihangete pakkumuste avamisele.

Riigihanke viitenumbriga 169392 „Rööbaste ostmine“ pakkumuste avamise aeg oli hanketeate osa IV punkti 3.7 kohaselt 16.12.2015 kell 10:00. Rahandusministeeriumile teadaolevalt on Hankija pakkumuste avamist alustanud 16.12.2015 kell 13:40.

Riigihanke viitenumbriga 169198 „Puksiirauto ostmine“ pakkumuste avamise aeg oli hanketeate osa IV punkti 3.7 kohaselt 27.11.2015 kell 10:00. Rahandusministeeriumile teadaolevalt on Hankija pakkumuste avamist alustanud 27.11.2015 kell 11:47.

Riigihanke viitenumbriga 166988 „Rööbaste lihvimis- ning reprofileerimismasina ostmine“ pakkumuste avamise aeg oli hanketeate osa IV punkti 3.7 kohaselt 26.10.2015 kell 10:00. Rahandusministeeriumile teadaolevalt on Hankija pakkumuste avamist alustanud 26.10.2015 kell 10:48.

Riigihanke viitenumbriga 165878 „Lennujaama trammiliini taristu projekteerimine ja ehitamine“ pakkumuste avamise aeg oli hanketeate osa IV punkti 3.7 kohaselt 05.10.2015 kell 10:00. Rahandusministeeriumile teadaolevalt on Hankija pakkumuste avamist alustanud 05.10.2015 kell 10:23.

Eeltoodust tulenevalt on Hankija rikkunud RHS § 46 lg-st 1 tulenevat kohustust, mille kohaselt avab hankija pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuste esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas.

2.4 Maksuvõlgade puudumise kontroll

01.01.2011 jõustunud RHS § 38 lg 1 p 4 kohaselt on hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlusest pakkuja, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intress (edaspidi *maksuvõlg*) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud.

Alates 15.03.2011 on võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist kontrollida eRHRi vahendusel. Kuigi RHS ei sätesta otseselt kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli eRHR-i keskkonnas (teabevahetus – päringud välisregistritesse), puuduvad hankijal üldjuhul teistsugused vahendid veendumaks, ei pakkujal või taotlejal ei ole riigihanke algamise kuupäeva seisuga maksuvõlgnevusi RHS § 38 lg 1 p 4 tähenduses.

Maksu- ja Tolliameti vahendusel ei ole võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi RHS § 38 lg 1 p-s 4 sätestatud nõuetele vastavalt – s.o möödunud kuupäevaga, eRHR-is hanketeate avaldamisega algava riigihanke korral (avatud, piiratud või väljakuulutamisega hankemenetlus) hankemenetluse algamise päeva seisuga. Avalikeks andmeteks on üksnes teave maksumaksja kehtivate maksuvõlgnevuste kohta (MKS § 27 lg 1 p-d 4-5), millest järeldub, et kustunud (tasutud) maksuvõlgade kohta avalik e-päring andmeid ei väljasta. Andmed maksumaksja, kes on hankemenetluses pakkujaks, tasutud (kustutatud) maksuvõlgade kohta on kaetud maksusaladusega (MKS § 26 jj). Maksukorralduse seaduse (MKS) § 29 punkt 10 sätestab, et maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Rahandusministeeriumile taotleja või pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks vastavalt riigihangete seadusele. Seepärast on maksusaladust sisaldava maksuteabe avaldamine hankijale võimalik vaid Rahandusministeeriumi hallatava eRHR-i päringu(te) kaudu.

Lisaks märgime, et Maksu- ja Tolliameti avaliku e-päringu alusel saadav info ei tõenda isiku vastavust RHS § 38 lg 1 p-le 4, kuna päringust saadav info kajastab võlgnevusi Maksu- ja Tolliametile maksukorralduse seaduse § 32 mõistes.

Maksuvõlgade kontrolli teostamine eRHR-i vahendusel tagab ühtlasi riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kuna eRHR salvestab ja säilitab välisregistritesse teostatud päringuid, vähendades ja lihtsustades vaidluste korral hankija tõendamiskoormist.

Kuigi RHS-ist tulenevalt ei ole hankija lihthanke korraldamisel kohustatud viima maksuvõlgade kontrolli läbi RHS §-s 38 sätestatud viisil, oli Hankija poolt korraldatud lihthangetes analoogne maksuvõlgade kontrollimise viis ette nähtud lihthanke alusdokumentides. Näiteks lihthanke viitenumbriga 159056 „Kasutatud liigendbusside ostmine“ kehtestas Hankija lihthanke teates (LHT p III.2.1.2) kõrvaldamise aluse, mille kohaselt hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummal arvetatud intress (edaspidi maksuvõlg) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud.

eRHR-i teabevahetuse töölehel (päringud välisregistritesse) ei nähtu, et Hankija oleks maksuvõlgnevusi lihthanke teate avaldamise päeva seisuga² vastavalt RHS § 38 lg 1 p-s 4 (ning lihthanke alusdokumentides) kontrollinud järgmiste riigihankemenetluste osas: lihthanked: 159056; 162821; 163221; 164818; 165799 ja 166671.

eRHR-i teabevahetuse töölehel ei nähtu, et Hankija oleks maksuvõlgnevusi kontrollinud väljakuulutamisega hankemenetluse hanketeate avaldamise päeva seisuga³ vastavalt RHS § 38 lg 1 p-le 4 järgmiste riigihankemenetluste osas: 159161; 159921 ja 168998.

eRHR-i teabevahetuse töölehel ei nähtu, et Hankija oleks maksuvõlgnevusi kontrollinud väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse hankedokumentide ühele või mitmele

² RHS § 18² lg 1 kohaselt algab lihthange lihthanke teate avaldamisega registris.

³ RHS § 29 lg 2 esimese lause kohaselt algab väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus hanketeate avaldamisega registris.

tema valitud huvitatud isikule esitamise päeva seisuga⁴ vastavalt RHS § 38 lg 1 p-le 4 järgmiste riigihankemenetluste osas: 162325; 163475; 167597; 167805 ja 168257.

Seega on Hankija rikkunud 40% juhtudest (s.o 14 hanel 35-st) RHS § 38 lg 1 p-st 4 tulenevat kohustust kontrollida pakkujatel maksuvõlgade puudumist.

2.5 Kvalifitseerimistingimuste sätestamine

RHS § 39 lg 1 sätestab, et hankija peab kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Kriteeriumid taotlejate väljavalimiseks väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluses peavad olema muuhulgas objektiivsed (RHS § 27 lg 1).

Riigihankes nr 159161 „Uute busside ostmise“ on Hankija taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks kehtestanud alljärgnevad nõuded:

- 1) „Taotleja esitab viimase kolme aasta jooksul täidetud kümne olulisemate busside müügi lepingute (sh olemasolul riigihanke lepingute) nimekirja nende maksumuse, sõlmimise kuupäevade ja infoga teiste lepingupoolte kohta.“ (samasisuline nõue riigihangetes viitenumbritega 166671 „Jahutusvedeliku ostmise“ ja 163226 „Finantseerimisteenuse tellimine hübriidbusside ostmiseks kapitalirendi korras“) ning
- 2) „Taotleja peab omama kvalifitseeritud töötajatega tehnilist üksust Tallinnas või selle lähiümbruses, pakutavate busside garantiihoolduse ja remondi ning varuosadega varustamise korraldamiseks.“ (samasisuline nõue hankes 159921 „Hübriidbusside ostmise“).

Samas ei ole Hankija täpsustanud, mille alusel hinnata müügilepingute olulisust ning millistele tingimustele peab vastama kvalifitseeritud töötaja.

Riigihanke nr 166671 „Jahutusvedeliku ostmise“ osas selgitas Hankija Rahandusministeeriumile, *et soovis pakkumustes näha reaalseid ja hankija vajadustega enam-vähem proportsionaalseid lepinguid. Riigihanke viitenumbriga 163226 „Finantseerimisteenuse tellimine hübriidbusside ostmiseks kapitalirendi korras“ möönas Hankija, et kasutatud väljend „olulisemate“ ei oma otsest sisu ja nõutavat dokumenti oleks saanud kirjeldada ka seda väljendit kasutamata.*

Eelnimetatud kvalifitseerimistingimuste puhul on tegemist sisutute ja kontrollimatute kvalifitseerimistingimusega, kuna pakkuja saab ise otsustada, millised lepingud ta esitab ning milline on töötajate kvalifikatsioon busside hoolduse ja remondiga tegelevas tehnilises üksuses.

Kuna pakkuja kvalifikatsiooni kontroll ei saa olla mitte ainult formaalne, vaid peab olema ka sisuline, peab hankija RHS-i 41 alusel hanketeates nõudma selliste andmete/dokumentide esitamist ja seadma selliseid tingimusi, mis võimaldavad pakkuja kvalifikatsiooni ka sisuliselt kontrollida.

Ka Riigikohus on haldusasjas nr 3-3-1-24-13 asunud seisukohale, et riigihanke läbipaistvuse (RHS § 3 p 2) põhimõttega oleks vastuolus see, kui pakkujad peavad sisulistest kvalifitseerimistingimustest asuma tuletama nõutavaid dokumente ja andmeid. Puudulikult koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab eranditult alati ning üksnes hankija.

⁴ RHS § 29 lg 2 teise lause kohaselt algab väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus hankija hankedokumentide esitamisega ühele või mitmele tema valitud huvitatud isikule.

Rahandusministeerium on seisukohal, et RHS 41 sätestavad dokumendid, mida hankijal on õigus pakkujalt kvalifikatsiooni tõendamiseks küsida. Hankijal tuleb igakordselt seada konkreetne kvalifitseerimistingimus, millele vastavust on võimalik viidatud dokumentide abil kontrollida. Konkreetsete kvalifitseerimistingimuste seadmine ei ole vastuolus RHS § 41, vastupidi konkreetsete kvalifitseerimistingimuste seadmine on alus riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimiseks.

2.6 Läbirääkimiste pidamise lubamatus HD kohustuslike nõuete osas

Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluses tuleb eristada hankedokumentide kohustuslike tingimusi ja tingimusi, mille üle hankemenetluse käigus läbi räägitakse. Viimati nimetatud tingimused jäetakse RHS § 66 lg 3 kohaselt hankedokumentidesse lisamata. Pakkumuste vastavust hankedokumentide kohustuslikele tingimustele kontrollib hankija enne läbirääkimiste alustamist (RHS § 67 lg 1 kohaselt peab hankija läbirääkimisi üksnes vastavaks tunnistatud pakkumuste osas) ning hankija ei saa pidada pakkujatega läbirääkimisi pakkumuste üle, mis ei vasta hanke tehnilises kirjelduses sätestatud kohustuslikele nõuetele (vt ka Riigikohtu 06.03.2014 otsuse 3-3-1-13-12 p 20 teine lause).

Riigihanke viitenumbriga 159921 „Hübriidbusside ostmise“ hankija poolt saadetud hankedokumentidest nähtub, et hankija on hankedokumentis nõudnud vähemalt kahte laeluuki (Hankedokumendi „Kaheteljeliste diisel-elektri hübriidbusside tehniline kirjeldus“ peatüki „Kere“ punkt 7). Samas on Hankija nõudnud ka salongi jahutusseadet (eelviidatud hankedokumendi peatüki kütte- ja ventilatsioonisüsteem punkt 6).

eRHRi rubriigis „Teabevahetus – küsimused hankijale“ selgitas Taotleja, et salongi jahutusseade saab asetseda ainult bussi katusel. Lisaks selgitas taotleja, et bussi katusele tuleb konstruktsioonist lähtuvalt paigutada ka elektri salvestamise seadmed ning kõrgepinge elektroonika, mis kokku teevad võimatuks laeluukide paigutamise. Taotleja küsimus hankijale oli, kas Hankijale on vastuvõetav, vasakule ja paremale bussi küljele konstruktsiooniliselt maksimaalse arvu avate akende paigutamine, tagamaks salongi värske õhu juurdevool. Hankija vastas, et on seisukohal, et kui bussi konstruktsioonilistest iseärasustest tulenevalt ei ole võimalik bussi katusele laeluukide paigaldamine, siis peab bussi salongi värske õhu juurdevool olema tagatud bussi mõlemale küljele paigaldatud võimalikult suure arvu avate akendega.

Seega pidas Hankija RHS § 31 lg-t 2 ja 66 lg-t 3 rikkudes läbirääkimisi pakkumuste kohustuslike osade üle, tunnistas pakkumuse ebaõigesti vastavaks ning pidas RHS § 67 lg-t 1 rikkudes läbirääkimisi hankedokumentidele mittevastava pakkumuse esitanud pakkujaga.

2.7 Aruandlus – riigihanke aruande ja aruande lisa tähtaegne esitamine

RHS § 37 lg 1 kohaselt esitab Hankija registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande ning sama paragrahvi lõike 4 kohaselt esitab hankija 20 päeva jooksul registrile pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa.

- Riigihanke viitenumbriga 164818 „Täiendavate kasutatud linnaliinibusside ostmise“ aruande kohaselt sõlmiti hankeleping 06.08.2015. eRHRist nähtub, et riigihanke aruanne on esitatud 30.09.2015, s.o 55 päeva peale hankelepingu sõlmimist.
- Riigihankes viitenumbriga 165878 „Lennujaama trammiliini taristu projekteerimine ja ehitamine“ aruande kohaselt sõlmiti hankeleping 03.11.2015. eRHRist nähtub, et riigihanke aruanne on esitatud 26.11.2015, s.o 23 päeva peale hankelepingu sõlmimist.

- Riigihankes viitenumbriga 162821 „Kasutatud linnaliinibusside ostmine“ aruande lisa lisa E kohaselt sõlmiti leping 17.07.2015. eRHRist nähtub, et riigihanke aruande lisa on esitatud 02.10.2015, so 85 päeva pärast hankelepingu lõppemist.
- Riigihankes viitenumbriga 159745 „Täiendavate ehitustööde teostamine trammiliini nr 4 taristu rekonstrueerimisel“ aruande lisa lisa E kohaselt oli hankelepingu lõppkuupäev 28.08.2015. eRHRist nähtub, et riigihanke aruande lisa on esitatud 21.10.2015, s.o 54 päeva pärast hankelepingu lõppemist.
- Riigihankes viitenumbriga 162325 „Trammiliini nr 4 ja Viru ringi vaheliste pöörangute, ristkohtade ning rööbastee asendamine“ aruande lisa lisa E kohaselt oli hankelepingu lõppkuupäev 23.09.2015. eRHRist nähtub, et riigihanke aruande lisa on esitatud 10.11.2015, s.o 48 päeva pärast hankelepingu lõppemist.

Hankija märkis hilinemiste üheks põhjuseks, et hankeosakonna poolt nõutavaid vajalikke andmeid ei õnnestunud vastutavalt struktuuriüksuselt õigeaks ajaks kätte saada.

Aruande ja aruannete lisade hilinenult esitamisega on Hankija rikkunud RHS § 37 lg 1 kohast riigihanke aruande ja RHS § 37 lg 4 kohast riigihanke aruande lisa esitamise korda.

2.8 Riigihanke osadeks jaotamine

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

Vastavalt RHS § 16 lõikele 4 ei ole nn võrgustiku sektori hankija kohustatud RHS-is sätestatud korras hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär. 2015. aastal oli riigihangete rahvusvaheline piirmäär asjade puhul 414 000 €.

2.8.1. Kasutatud busside ostmine

Hankija on teostanud 2015. aastal kasutatud busside hankimiseks kolm lihthanget (viitenumbrid 159056, 162821 ja 164818). Lepingute maksumused olid vastavalt 410 000 €, 171 100 € ja 228 200 €, kokku 809 300 € käibemaksuta.

Hankija on 19.05.2016 kirjas nr 1.1/432 selgitanud järgmist:

Nimetatud hangetes ei ole tegemist asjade ostmisega sama eesmärgi saavutamiseks RHS § 23 lg 1 mõttes, kuna:

a) lihthangetega, viitenumbrid 162821 ja 164818 ostetud samaväärsete linnaliinibusside maksumus kokku oli 399300,00 €;

b) kaks eraldi hanget samaväärsete linnaliinibusside ostmiseks korraldati lähtuvalt reaalomukorrast busside järelturul: hankemenetluse, viitenumber 162821 alustamise ajal ei olnud järelturul rohkem sobiva hinna ja läbisõiduga linnaliinibusse.

c) lihthankega, viitenumber 159056, osteti liigendbusse, lähtuvalt reaalomukorrast busside järelturul, millised oma saadavuselt, kasutusomadustelt ja tehniliste näitajate poolest on piisavalt erinevad, mistõttu neid müüakse ja ostetakse järelturul 12-meetristest bussidest eraldi. Eeltoodu põhjal on liigendbusside järelturult eraldi hankimine ainuvõimalik.

Võttes arvesse, et:

- hanketeated on avaldatud ajaliselt lähestikku (jaanuar, aprill, juuni);
- kõikides viidatud hangetes sõlmiti leping ühe ja sama pakkuja, KTK Tehnika OÜ-ga;
- asjad on hangitud sama eesmärgi, so sõitjate teenindamine Tallinna linnaliinidel, saavutamiseks;
- isikud, kes müüvad kasutatud liigendbusse, müüvad ka kasutatud 12-meetrilisi busse ja on osalenud Hankija kasutatud busside ostmise riigihangetel pakkujatena (nt KTK Tehnika OÜ, Scania Eesti AS, Balti Bussi Grupp AS);
- tehnilised nõuded bussidele on kattuvad. Bussid peavad olema madalapõhjalised, uste valem 2+2+2, pakettakendega, diiselmootoriga, tehniliselt korras ja kasutusvalmis;
- Hankija on varasemalt (riigihanked nr 138724 ja 142497) hankinud kasutatud busse (nii liigend- kui nn normaalbusse) ühe hankemenetluse raames ja seda hetkeni, mil Hankija tegi teadliku otsuse riigihanke teostamiseks kehtestatud korra eiramiseks, korraldada kasutatud busside ostmiseks kaks lihthanget eraldi normaalbusside ja liigendbusside ostmiseks, eeldusel, et ühe lihthanke kogumaht jääks alla 414 000 € ja täpne ostetavate busside arv kujuneks esitatud pakkumustes toodud hindade ja rahaliste võimaluste analüüsil⁵;
- Hankija on alustanud eRHR-is riigihanke viitenumbri 172111 „Uute diiselbusside ostmise“ uute linnaliinibusside, need on 20 kaheteljelist bussi (pikkusega vähemalt 11,5 m) ja 10 kolmeteljelist liigendbussi, ostmiseks,

on Rahandusministeerium seisukohal, et tegemist on asjadega, mille ostmisel oleks Hankija pidanud arvestama viidatud hangete summeeritud maksumusega.

Kokkuvõtvalt oleme seisukohal, et Hankija on riigihangete viitenumbritega 159056, 162821 ja 164818 läbiviimisel eiranud riigihanke osadeks jaotamise korda ning jätnud kohaldamata kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatava korra.

Selguse huvides rõhutame, et Hankijal puudus kohustus osta kõiki kasutatud busse ühe riigihankemenetluse raames, kuid asjade eeldatava maksumuse arvestamisel ning kohase menetlusliigi valimiseks tulnuks busside maksumused summeerida. 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. Ühtlasi märgime, et isegi kui Hankija esimest kahte soetust tehes ei osanud ette näha vajadust kolmanda soetuse jaoks, oleks Hankija pidanud riigihangete summeeritud maksumusega arvestama viimase soetuse tegemisel, kui oli selge, et kõikide soetuste kogumaksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.

2.8.2. Rööbaste ostmine

Hankija on 2015. aastal teostanud kolm riigihanget rööbaste ostmiseks:

lihthane viitenumbri 160494 „Trammittee rööbaste 60R1 ostmise“;

lihthane viitenumbri 161631 „Täiendavate trammittee rööbaste 60R1 ostmise“;

avatud hankemenetlus viitenumbri 169392 „Rööbaste ostmise“.

Sõlmitud lepingute maksumused olid vastavalt 60 840,34 €, 318 784 € ja 412 923,42 €, kokku 792 547,76 € (käibemaksuta).

Hankija selgitas, et täiendavate rööbaste (riigihange viitenumbri 161631) vajaduse tingis suuremahuline muudatus 4nda trammiliini renoveerimistöodel, kus lisaks varasemale otsustati renoveerida trammittee lõik Pae tänav - Vana-Ülemiste peatus koos tagasipöörderingiga. Lisaks märkis Hankija, et kuna täiendavate rööbaste ostmise vajadus selgus hetkel, mil esimese rööbaste ostmise riigihanke pakkumismenetlus oli juba lõppenud, ei

⁵ Hankija 13.10.2014.a dokumendi nr 27 (TLT JK27-131014) lisa 2.

saanud neid hankeid enam kuidagi summeerida.

Selguse huvides rõhutame, et Hankijal puudus kohustus osta kõiki rööpaid ühe riigihankemenetluse raames, kuid asjade eeldatava maksumuse arvestamisel ning kohase menetlusliigi valimiseks tulnuks rööbaste maksumused summeerida. 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. Ühtlasi märgime, et Hankijale oli juba esimese soetuse tegemisel teada, et esimese ja kolmanda soetuse kogumaksumus (eeldatavad maksumused vastavalt 60 000 € ja 487 706 €) ületab rahvusvahelist piirmäära, mistõttu oleks Hankija pidanud riigihangete summeeritud maksumuse ja kohase menetlusliigi valikuga arvestama juba esimese soetuse tegemisel. Seega puudub vaidlus, et teise ehk nn ettenägematu soetuse ajal ei olnud Hankija teadlik, et kõikide soetuste kogumaksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.

Võttes arvesse, et tegemist on samade asjade hankimisega sama eesmärgi saavutamiseks ning asjad on funktsionaalselt koos toimivad, oleme seisukohal, et Hankija on riigihangete viitenumbritega 160494, 161631 ja 169392 läbiviimisel eiranud riigihanke osadeks jaotamise korda ning jätnud kohaldamata kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatava korra.

2.9 Pakkujate ja taotlejate teavitamine otsustest

RHS § 54 lg 1 kohaselt esitab hankija pakkujatele või taotlejatele viivitamata, kuid mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul kirjalikult teate pakkuja või taotleja hankemenetlusest kõrvaldamise otsusest, pakkuja või taotleja kvalifitseerimise otsusest, pakkuja või taotleja kvalifitseerimata jätmise otsusest, pakkumuse tagasilükkamise otsusest, kõigi pakkumuste tagasilükkamise otsusest, RHS § 65 lõikes 4 nimetatud otsusest, pakkumuse vastavaks tunnistamise otsusest ja pakkumuse edukaks tunnistamise otsusest koos pakkujate või taotlejate nimedega, kelle või kelle pakkumuse suhtes vastav otsus tehti, samuti põhjustest, miks otsustati hankeleping või raamleping jätta sõlmimata või hankemenetlust uuesti alustada.

eRHRis nähtub, et riigihankes viitenumbriga 166924 „Elektrienergia ostmise“ koostati kvalifitseerimise protokoll 28.10.2015 ning vastavaks ja edukaks tunnistamise protokollid 29.10.2015. eRHRi hanke süsteemsete teavituste alt nähtub, et teated kvalifitseerimise ning vastavaks ja edukaks tunnistamise otsustest edastati isikutele 05.11.2015, so kvalifitseerimise otsuse puhul 6 tööpäeva ning vastavaks ja edukaks tunnistamise otsuste puhul 5 tööpäeva jooksul. Dokumendiga tutvunud pakkujate logist nähtub, et dokumentidega on tutvunud teadete saatmiste kuupäevadel.

eRHRis nähtub, et riigihankes viitenumbriga 169392 „Rööbaste ostmise“ koostati kvalifitseerimise protokoll 16.12.2015 ja vastavaks ja edukaks tunnistamise protokollid 17.12.2015. Hanke süsteemsete teavituste alt nähtub, et teated kvalifitseerimise ja vastavaks tunnistamise protokollide koostamise kohta saadeti hankes osalejatele 13.05.2016 ja edukaks tunnistamise protokollide koostamise kohta 03.05.2016. Dokumendiga tutvunud pakkujate logist nähtub, et dokumentidega on tutvunud teadete saatmiste kuupäevadel.

Eeltoodust tulenevalt on hankija rikkunud RHS § 54 lg-st 1 tulenevat otsustest teavitamise korda.

2.10 Hankekord

RHS § 13¹ punkti 4 kohaselt peab hankekord muuhulgas reguleerima lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra. Hankija on hankekorrast sätestanud, et lihtsustatud korras

tellitavate teenuste tellimisel peab järgima hankekorra punktis 5.3.1. kirjeldatud põhimõtet, s.o hanke eesmärk tuleb saavutada mõistliku hinnaga kasutades rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Eeltoodust tulenevalt ei ole üheselt selge, millist korda peab Hankija lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel järgima.

Juhime siinkohal tähelepanu, et Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond viis 2014. aasta I kvartalis läbi hankekordade analüüsi⁶. Viidatud analüüsi kohaselt ei ole piisav, kui hankija piirdub hankekorras üldsõnalise tõdemusega, et lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel järgitakse riigihanke üldpõhimõtteid. Hankekorrast peab selguma protseduuriline korraldus ehk relevantset menetlusnormid, mis avavad: kuidas saavutatakse riigihankeõiguse alusprintsipiide, sh pakujate võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete järgimine igapäevases hankepraktikas.

Kohustame Hankijat viima hankekord kooskõlla RHS § 13¹ punktiga 4.

Soovitame Hankijal viidatud analüüsiga tutvuda ning kaaluda enda asutusesisese hankekorra täiustamise vajadust ka muus osas peale lihtsustatud korras tellitavate teenuste korra kehtestamise.

2.11 Riigihanke menetluse korraldamata jätmine

2.11.1 Õigusabiteenuse tellimine

Hankija kuluandmete kohaselt on Hankija tellinud 2015. a Advokaadibüroolt LEXTAL OÜ õigusabiteenust kokku summas 92 922,79 €. Teenuse tellimine toimus 01.04.2013.a sõlmitud tähtajatu kliendilepingu alusel. Nimetatud lepingu sõlmimiseks 2013. aastal Hankija riigihanget ei korraldanud.

Märgime, et õigusabiteenus on CPV määruse VII lisas nimetatud lihtsustatud korras tellitav teenus (RHS § 19). Lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel, mille eeldatavast maksumusest rohkem kui 50 protsenti moodustavad CPV määruse VII lisas nimetatud teenused, peab hankija järgima RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid. Sama regulatsioon kehtis 2013. aastal.

Tulenevalt asjaolust, et õigusabiteenuse tellimine toimub lepingu alusel, mis sõlmiti sel ajal kehtinud korda rikkudes, nõuame Hankijalt eelviidatud lepingu lõpetamist ja õigusabiteenuse tellimiseks riigihankemenetluse korraldamist.

Raamatupidamise väljavõtte kohaselt on Hankija ostnud õigusabiteenust lisaks Advokaadibüroolt LEXTAL ka Sikuti Advokaadibüroolt, summas 7884,78 €.

Asjade ja teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatava maksumuse määramisel peab hankija RHS § 21 lg 2 p 1 kohaselt arvestama eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumusega, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas järgmise perioodi vältel.

Vastavalt RHS § 23 lg-le 1 ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on

⁶ Hankekordade analüüs. Näiteid heast ja halvast hankepraktikast. Arvutivõrgus kättesaadav: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-30403.pdf, 03.08.2016.

funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd.

Siinkohal peame vajalikuks rõhutada, et õigusabiteenus tervikuna on Rahandusministeeriumi hinnangul siiski vajalik sama eesmärgi saavutamiseks, mistõttu tuleb hankijal õigusabiteenuse tellimisel arvestada teenuse aastase kogumaksumusega ning sellest tulenevate menetlusreeglitega.

2.11.2 Maagaasi ostmine

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija 2015. a Eesti Gaas AS-le 252 127,31 € maagaasi eest 21.11.2014.a sõlmitud maagaasi avatud tarne lepingu nr 0111288607 alusel. Maagaasi ostmiseks riigihanget ei korraldatud.

Kontrollvisiidil märkis Hankija, et Eesti Gaas AS-ga on sõlmitud 2015.a maagaasi ostmiseks otseleping, kuid maagaasi ostmiseks 2016.ndal aastal on riigihankemenetluse tulemusena 03.12.2015 sõlmitud hankeleping. Lisaks selgitas Hankija, et maagaasi turg avanes 2014.a ning Hankijal oli 2015nda aasta kohta leping sõlmitud.

Maagaasi avatud turu tingimustes⁷ on hankija kohustatud maagaasi ostmisel korraldama riigihanke. Hankelepingu eeldatava maksumuse arvestamisel ja vastava menetlusliigi valikul lähtuma RHS-ist.

2014. aastal on Rahandusministeerium juhtinud hankijate tähelepanu riigihanke korraldamise vajadusele maagaasi ostmisel.⁸

Arvestades, et Eesti Gaas AS-le tasutud summa ületab lihthanke korraldamise piirmäära, so 40 000 € asjade puhul, pidanuks Hankija maagaasi ostmiseks 2015ndal aastal korraldama riigihanke. Riigihanke korraldamata jätmisega eiras Hankija RHS § 16 lg 4 ja 18² nõudeid.

2.10.3 Turvateenuse tellimine

Hankija kuluandmete kohaselt tasus Hankija 2015. a USS Security AS-ile 83 304,86 € turvateenuse osutamise eest.

Hankija selgitas, et käesoleval ajal ostab Hankija USS Security AS-ilt teenuseid 12-ne lepingu alusel. Lisaks selgitas Hankija, et võrreldavaid pakkumusi võetud ei ole.

Turvateenused (CPV 79710000-4), alarmjärelevalveteenused (CPV 79711000-1) ja valveteenused (CPV 79713000-5) on lihtsustatud korras tellitavad teenused (RHS § 19). Lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel peab hankija järgima riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3). RHS § 13¹ punkti 4 kohaselt reguleerib hankija hankekorras muuhulgas lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra. Hankija hankekorra kohaselt peab lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimisel järgima hankekorra punktis 5.3.1. kirjeldatud põhimõtet, s.o hanke eesmärk tuleb saavutada mõistliku hinnaga kasutades rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, tagades konkurentsi korral erinevate pakumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte.

Rahandusministeeriumi hinnangul on turvateenused tervikuna, sõltumata konkreetsest turvatavast üksikobjektist, vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks RHS § 23 lg 1 p 1

⁷ Maagaasi seaduse § 5 lg 1, mille kohaselt gaasi vabatarbijal (turuosaline, kes ei ole kodutarbija) on õigus osta gaasi võrgu tehniliste võimaluste piires igalt müüjalt, jõustus 11.12.2005.a.

⁸ RaM 30.01.2014 nr 12.2-1/1490. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.fin.ee/dokumendi-otsing/index.php?id=82988&op=doc_details&dok_id=374076&asutus_id=1, 03.08.2016.

tähenduses, mistõttu tuleb turvateenuste kogukulu eelarveaastal summeerida.

USS Security AS-ga otselepingute sõlmimisega on Hankija rikkunud RHS § 19 lg-t 3 ja §-i 3 ja hankekorra punkte 6.5 ja 5.3.1.

3. Järeldused

Hankija hanketegevuses esineb kontrollitaval ajavahemikul mitmeid puuduseid. Kontrollimise käigus tuvastati kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud nõuetest, mis on seotud hankelepingu muutmisega, maksuvõlgade kontrollimisega, riigihanke osadeks jaotamisega, riigihankemenetluse korraldamata jätmisega, kvalifitseerimistingimuste seadmisega, lepingu muutmisega, pakkumuste avamisega, läbirääkimiste pidamisega, aruandluse esitamisega, lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimise korra reguleerimisega hankekorras ning otsustest teavitamisega. Tuvastatud kõrvalekalded on käsitletavad enamasti pigem üksikjuhtude kui süstemaatiliste rikkumistena.

4. Tähepanekud ja soovitused

4.1. Hankekord ja hankeplaan

Nii hankekord kui ka hankeplaan on riigihangete üldpõhimõtetest kantuna avalikud dokumendid, mille vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihangetel. Eeltoodust tulenevalt soovitame Hankijal oma veebilehel teha iga-aastane hankeplaan ja hankekord avalikult kättesaadavaks. Sealhulgas soovitame Hankijal teha veebilehel avalikult kättesaadavaks ka hankekorras viidatud põhitarnijate nimekiri.

4.2 Hankelepingu eeldatav maksumus

Soovitame eRHRis korraldatud riigihangete puhul avaldada riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks riigihanke hankelepingu eeldatava maksumuse.

4.3 Kvalifitseerimistingimuste dubleerimine

Riigihanke viitenumbriga 163226 dokumendis „Juhised pakkujale“ punkti 7.1.8. kohaselt tuleb pakkumuses esitada Pakkujal viimasel kolmel lõppenud majandusaastal (2012 – 2014) täidetud sarnaste finantsliisinguteenuste osutamise olulisemate lepingute nimekiri, hanketeates aga nõue, et tegemist peab olema sarnaste lepingutega, puudub (hanketeate I osa punkti III.2.3).

RHS § 39 lg 1 kohaselt saab pakkujal kvalifikatsiooni kontrollida üksnes vastavalt hanketeates esitatud tingimustele. 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). Eelöeldu näitab ilmekalt, et RHS-ist tuleneb riigihanke alusdokumentidele selge prioriteetsusjärjekord, mille kohaselt hankedokumendid peavad olema kooskõlas hanketeatega.

Kvalifitseerimistingimuste dubleerimine hankedokumentides ei ole iseenesest keelatud, küll aga on seadusandja võimalike vastuolude ennetamiseks näinud RHS-is ette, et

hankedokumentides ei korrataks hanketeates juba märgitud (RHS § 31 lg 2), kuid kvalifikatsiooni kontrollimisel saab siiski lähtuda vaid hanketeates sätestatust. Seega soovitame info dubleerimist erinevates dokumentides vältida.

4.4 Tähtajatud lepingud

Järelevalvemenetluse käigus on selgunud, et hankija on sõlminud tähtajatuid hankelepinguid (nt Advokaadibürooga LEXTAL, Paintlines OÜ-ga). RHS-i kohaselt ei ole tähtajatute lepingute sõlmimine keelatud, kuid sellele vaatamata ei soovita me tähtajatuid lepinguid üldjuhul sõlmida. Selline soovitus tuleneb Euroopa Kohtu praktikast (vt lahend asjas C-454/06, p 73), milles on väljendatud seisukohta, et tähtajatute hankelepingute sõlmimise praktika on riigihankeid reguleerivate ühenduse õigusnormide süsteemile ja eesmärgile tegelikult võõras; tähtajatute lepingute sõlmimise praktika võib aja jooksul kahjustada võimalike teenuseosutajate vahelist konkurentsi ja takistada riigihankeid reguleerivate ühenduse direktiivide kohaldamist.

4.5 Läbirääkimised lihthankes

RHS § 18² lg 6 kohaselt võib hankija pidada lihthankes läbirääkimisi. Hankija sätestab sellise võimaluse ja tingimused lihthanke teates.

Riigihankes viitenumbriga 161557 „Trammitee Viru ringi kandemastide asendamine ja kontaktvõrgu osaline rekonstrueerimine projekteerimine“ on Hankija sätestanud läbirääkimiste pidamise võimaluse ja teatavad tingimused hankedokumendi „Juhised pakkujale“ punktis 8 ning riigihankes viitenumbriga 169198 „Puksiirauto ostmine“ hankedokumendi „Hankedokument“ punktis 10.

4.6 Avatud hankemenetluse käigus läbirääkimiste pidamise keeld ja pakkumuse muutmine pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva

Avatud hankemenetluse viitenumbriga 163226 „Finantseerimisteenuse tellimine hübriidbusside ostmiseks kapitalirendi korras“ hankedokumendi „Juhised pakkujale“ punktis 9 „Läbirääkimised“ on hankija jätnud endale õiguse pidada pärast pakkumuste laekumist pakkujatega läbirääkimisi pakutud marginaali ja lepingu sõlmimise tasu osas.

Siinkohal märgime, et RHS § 58 lg 3 kohaselt on hankemenetluse käigus keelatud pidada läbirääkimisi. Keelatud läbirääkimiste pidamise eest on RHS paragrahvis 111³ nähtud ette ka vastutus. Avatud hankemenetluses võib hankija peale pakkumuste esitamist vaid RHS § 56 lg 3 alusel nõuda pakkujatelt pakkumuses esitatud teabe põhjendatud selgitamist, piiritlemist või täpsustamist. Pakkuja on kohustatud vastama kolme (3) tööpäeva jooksul vastava nõude saamisest arvates. Igasugused muud tegevused või kokkulepped seoses esitatud pakkumustega hankija ja pakkujate vahel, mis ei ole RHS § 56 lõikega 3 reguleeritud, on keelatud.

4.7 Hankelepingu muutmine vs hankelepingute mittenõuetekohane täitmine

Hankija peab riigihanget läbi viies arvestama hankelepingu esemeks olevate asjade/teenuste/ehitustööde eripära ja spetsiifikat ning määrama hankelepingu tähtaja arvestusega, et lepingut on seatud tähtaja jooksul realselt võimalik täita. Pakkuja kinnitab pakkumuse esitamisel, et nõustub kõikide riigihanke tingimustega, sh hankelepingu täitmise tähtajaga. Enne pakkumuse esitamist peab hoolas pakkuja veenduma, et ta on suuteline seatud tingimustel hankelepingut täitma.

RHS § 69 lg 3 ja 4 lähtuvalt tuleb iga konkreetse hankelepingu muudatuse lubatavuse

küsimuse lahendamisel selgitada: kas muudatus on tingitud objektiivsetest asjaoludest; kas hankija oleks selliseid objektiivseid asjaolusid saanud/pidanud hankelepingu sõlmimisel ette nägema; kas lepingu muutmata jätmisel satuks täielikult või olulisel määral ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamise ning kas konkreetse muudatuse näol on tegemist muudatusega, mis tingiks uue riigihanke korraldamise. Hankelepingu muutmise lubatavuse hindamisel peab hankija igal üksikul juhul kaaluma, kas eelpool viidatud nõuded on täidetud. Juhul, kui on täidetud kõik RHS § 69 lg 3 ja lg 4 tulenevad eeldused, on hankelepingu muutmine lubatud ja õiguspärane.

Hankelepingu täitmise tähtaeg on üks peamisi hankelepingu tingimusi ning selle muutmine peale lepingu sõlmimist rikub oluliselt riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, eelkõige pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet. Soodsam, s.o pikem hankelepingu täitmise tähtaeg võimaldanuks hankemenetluses osaleda ka teistel potentsiaalsetel pakkujatel, kes hankemenetluses ei osalenud, hinnates, et nad ei ole suutelised hankelepingut tähtaegselt täitma ning see ei ole ka kulutõhus (nt suuremad kulutused personalile). On tõenäoline, et pikema hankelepingu tähtajaga, oleks pakkujate ring või edukaks osutunud pakkuja võinud erineda esialgsest hankemenetlusest. Samuti on tõenäoline, et need pakkujad, kes hankemenetluses osalesid, oleksid võinud oluliselt pikema hankelepingu tähtaja jooksul teha soodsama pakkumuse, sh edukaks tunnistatud pakkuja.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et hankelepingu täitmisel lähtuvad pooled lepingutingimustest ning võlaõigusseadusest. Erandlikult sekkub RHS vaid hankelepingu muutmisse, eesmärgiga tagada riigihangete korraldamise üldpõhimõtete sekundaarne kaitse. Juhul, kui töövõtja ei täida lepingut nõuetekohaselt (nt tähtaegselt), siis soovitame kaaluda ka seda, kas tegemist võib olla töövõtjapoolse lepingu rikkumisega. Lepingu rikkumise järgselt tuleks langetada otsus õiguskaitsevahendite kohaldamise küsimuses ning reeglina on esmaseks õiguskaitsevahendiks täitmise nõue, millega antakse lepingut rikkunud poolele võimalus oma rikkumine heastada. Selleks määratakse võlausaldaja poolt täiendav tähtaeg lepingu täitmiseks.

Juhul, kui lepingupartner teatab, et ta ei ole suuteline lepingut tähtaegselt (st nõuetekohaselt) täitma, soovitame hankijal mitte sõlmida kokkuleppel teise lepingupoolega tähtaja pikendamise osas lepingu muudatust, vaid kaaluda teisele lepingupoolele kohustuste täitmiseks täiendava tähtaja andmist, et välistada seeläbi võimaliku lepingu muudatuse sõlmimist.

Hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes on karistatav. RHS § 111¹ lg 1 kohaselt karistatakse hankelepingu muutmise eest, kui see on toimunud riigihangete seaduses sätestatud nõudeid rikkudes, rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

4.8 Tehnilise kirjelduse koostamine

Riigihankes nr 169198 „Puksiirauto ostmine“ on Hankija hankedokumendis sätestanud muuhulgas järgmised tingimused:

HD punkt 3 alapunkt 3.2:

„sõiduk peab olema varustatud pööratava teleskoop-kraanaga, mille tõstevõime on soovitavalt mitte vähem kui 10 tonni“;

ja 3.3:

„puksiirauto peab olema varustatud kahe vintsiga, mõlemad tõmbejõuga soovitavalt vähemalt 20 000 LBS“.

Eelviidatud hankes esitas üks ja sama pakkuja kaks erinevat pakkumust. Hankija lükkas ühe pakkumuse tagasi, põhjendusel, et puksiirauto kraana tõstevõime ei ole vastav. Tõstevõimeks

oli selles pakkumuses märgitud 4,040 tonni.

Hankija selgitas:

Riigihankele nr 169198 esitas üks ja sama pakkuja kaks pakkumust kraanade järelturul saadaolevate kraanade kohta, kus ühe pakutava puksiirauto teleskoopkraana tõstevõime oli 15 000 kg ja teisel 4040 kg.

Lähtuvalt hanke eesmärgist oli hankija määratlenud teleskoopkraana minimaalse soovitatava tõstevõime. Kuna teises pakkumuses esitatud puksiirauto teleskoopkraana tõstevõime oli vähem kui 45% hankija soovitatavast väärtusest, ei saanud hankija tunnistada sellist pakkumust hankija eesmärgile vastavaks.

Hankedokumendi „Hankedokument“ punkti 9.2 kohaselt kontrollib Hankija kõikide laekunud pakkumuste vastavust hanketeates ja hankedokumendis esitatud nõuetele. Kuna teleskoopkraana minimaalne tõstevõime oli esitatud soovituslikuna, siis puudub Hankijal alus pakkumuse tagasilükkamiseks põhjendusega, et pakkumus ei vasta Hankija hankedokumendis esitatud (soovituslikule) tingimusele.

Soovitame Hankijal edaspidi Hankija jaoks olulised tingimused, mille mittetäitmisega kaasneb pakkumuse hanketeate või hankedokumendile mittevastavaks tunnistamine, esitada selgelt kohustuslikena.

4.9 Pakkumuse edukaks tunnistamine

Hankija on 2012. aastal lihthankena läbi viidud riigihanke viitenumbri 138724 „Kasutatud linnaliinibusside ostmise“ puhul lähtunud RHS § 31 lg-st 4 ja nimetanud hanketeates, et sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel. RHS § 50 lg 2 teise lause kohaselt, kui hankija sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel, tunnistab hankija põhjendatud kirjaliku otsusega edukaks pakkumuste hindamise kriteeriumide kohaselt kõige soodsama pakkumuse.

Rahandusministeeriumile esitatud dokumentidest nähtub, et eelviidatud riigihanke tulemusena tunnistas Hankija edukaks AS-i Balti Bussi Grupp pakkumuse, kui majanduslikult soodsaima pakkumuse 12-meetriste busside osas ja sealjuures ka KTK Tehnika OÜ pakkumuse 12-meetriste busside osas, selgitades, et võrreldes võrreldavate pakkumustega on KTK Tehnika OÜ poolt pakutavatel bussides mõistlik ühiku hind.

Hankija ei olnud hanketingimustes ette näinud võimalust, sh aluseid hankelepingu sõlmimiseks mitme isikuga, mistõttu on KTK Tehnika OÜ-ga sõlmitud leping käsitletav keelatud otselepingu sõlmimisena.

4.10 Varuosade ostmise

Hankija on 2015. aastal ostanud busside varuosasid vähemalt summas 1,3 miljonit eurot. Riigihanget/riigihankeid busside varuosade ostmiseks Hankija korraldanud ei ole.

Hankija selgitas, et Tallinna Linnatranspordi AS ostab varuosasid ajahetkel, mil vajadus tekib ning ühegi ostu artikli aastane kulu ei ületa 40 000 €. Hankijal ei ole vaja osta ühte liiki varuosi suures koguses lattu valmis ehk osta korraga üle 40 000 € väärtuses näiteks kojameheharju. Hankija on seisukohal, et varuosad ei toimi funktsionaalselt koos ega sama eesmärgi saavutamiseks.

Oleme seisukohal, et busside varuosadel on vägagi sama eesmärk – katkise sõidukiosa asendamine, tagades sellega sõiduki tehnoseisund. Rahandusministeerium on läbi viinud

analüüsi „Toiduainete ostmine ja toitlustamine riigihankena“⁹ ning selles märkinud, et toidu valmistamiseks ostetavate toiduainete puhul on ilmselt tegemist sama eesmärgi saavutamiseks vajalike ja/või funktsionaalselt koostoimivate asjadega, mistõttu hanke osadeks jaotamine erinevate kaubagruppide (nt leiva- ja saiatooted, piimatooted, tangained jne) lõikes või muul viisil, eesmärgiga vältida hankemenetluse või lihthanke korraldamise kohustust, ei ole lubatud. Sellest võib järeldada, et RHS § 23 lõikes 1 viidatud asjade sama eesmärgi tuleb RHS-i tähenduses käsitleda teatava üldistuse astmega¹⁰. Seetõttu oleme analoogia korras seisukohal, et sõiduki varuosade hankimisel ei ole lubatud kõikide ostuartiklite (nt kütusepaagi kork, küljepeegel, esiklaas jne) eraldi käsitlemine. See, mis on iga konkreetse varuosa eesmärk (nt suunatule eesmärk on suunatulemärguandega manöövrivõime, sõidu alustamisest või peatumisest märku andmise võimaldamine), ei ole antud juhul asjakohane.

Kui Hankijal ei ole võimalik eelarveaasta alguses aasta kestel ostetavate varuosade mahtu siduvalt kindlaks määrata, soovime kaaluda raamlepingu(te) sõlmimist.¹¹ Seejuures tuleb hankijal ka raamlepingu sõlmimiseks viia läbi eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetlus (kas lihthane või hankemenetlus. Raamleping RHS-i tähenduses on riigihanke tulemusena tekkiv hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud leping, millega kehtestatakse lepingu kehtivusaja vältel (võrgustiku hankijal piiramata) selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused eelkõige kas hinna või hinna ja ettenähtud koguste või mahtude kohta (RHS § 7 lg 1). Silmas tuleb pidada, et raamlepingu sõlmimisel on hanketeates kohustuslik näidata raamlepingu eeldatav maksumus. Hankijal on raamlepingu sõlmimisel see eelis, et ta ei ole seotud täpsete kohustustega ostetavate mahtude osas, tal on suurem vabadus.

2.11 Sõiduki värvide ja värvimistööde tarvikute ostmine

Hankija on 2015. aastal ostnud Paintlines OÜ-lt sõiduki värve ja värvimistööde tarvikuid summas 82 819,40 € (käibemaksuta).

2009. aastal viis Hankija läbi riigihankemenetluse, võttes kahelt pakkujalt, Paintlines OÜ-lt ja Carkolor OÜ-lt sõidukite värvide osas pakkumused. Siinkohal märgime, et Carkolor pakkumuses puuduvad hinnapakumised helerohelise ja beeži värvi osas. 29. mai 2009 sõlmis Hankija Paintlines OÜ-ga tähtajatatu ostu-müügilepingu hulgimüügis müügil olevate kaupade ostmiseks.

Võttes arvesse käesolevas kontrollaktis viidatud seisukohta tähtajatute hankelepingute sõlmimise osas, puudujääke hankelepingu sõlmimisele eelnenud pakkumusmenetluses, 29. mai 2009 sõlmitud ostu-müügilepingu eseme ebamäärasust ning Rahandusministeeriumi seisukohta, et värvid ja värvimistööde tarvikud on funktsionaalselt koostoimivad ja sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, soovime Hankijal lõpetada 29. mai 2009 sõlmitud ostu-müügileping ja korraldada sõidukite värvide ja värvimistööde tarvikute ostmiseks uus riigihange.

Jällegi, kui Hankijal ei ole võimalik eelarveaasta alguses aasta kestel ostetavate värvide ja värvimistööde tarvikute mahtu siduvalt kindlaks määrata, soovime kaaluda raamlepingu sõlmimist.

⁹ E. Põllu. Toiduainete ostmine ja toitlustamine riigihankena. Kättesaadav arvutivõrgus:

https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-24901.pdf, 03.08.2016.

¹⁰ Palume läbivalt Hankijal ostude planeerimisel sellest põhimõttest lähtuda.

¹¹ Soovitame uurida eHRHis teisi samalaadseid riigihankeid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kati Orgmets
osakonnajuhataja asetäitja
riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:
Doris Teiv
jurist riigihangete järelevalve alal
611 3274; doris.teiv@fin.ee