



23.10.2017 kontrollakt nr 12.2-1/1399-1 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Vändra Vallavalitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 04.05.2017.a kiri nr 12.2-4/03551

Kontrolliobjekti nimetus: Vändra Vallavalitsus

Kontrolliobjekti registrikood: 75010890

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: Jaanus Rahula, vallavanem.

Kontrolli käigus andsid selgitusi: Kalev Mitt, arengunõunik.

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2016 – 31.12.2016

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Vändra Vallavalitsuse (edaspidi Hankija) riigihangete korraldamisel kuni 31.08.2017. a kehtinud riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2016 – 31.12.2016.
- 1.2 Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) valik on olnud õiguspärane.
- 1.3 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 1 avatud hankemenetlusega riigihanke ning 9 lihthanget.
- 1.4 Riigihangete korraldamist 2016. aastal Vändra Vallavalitsuses reguleeris RHS § 13¹ alusel Vändra Vallavolikogu poolt 17.12.2012.a vastu võetud määrus nr 31 „Vändra valla hankekord“.
- 1.5 Tehingute tegemisel on RHSis sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2016.a raamatupidamise väljavõtte, eRHRis avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.6 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 17.10.2017 kirjaga nr 12.2-1/1169-1. Hankija kontrollakti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Hankekord

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

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

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

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

Kontrollimise käigus ilmnis, et Vändra Vallavolikogu poolt 17.12.2012.a vastu võetud määrus nr 31 „Vändra valla hankekord“ (edaspidi Hankekord) §-is 2 on Hankija ümber kirjutanud RHS §-is 3 sätestatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtted. Selgitame, et hankekorras ei ole soovitatav RHS-is sätestatud üldpõhimõtteid ümber kirjutada, kuna erineva sõnastuse kasutamine võib tingida seaduse tekstist erineva ebaõige tõlgenduse ning sellest tulenevalt ka RHS-i eiramise.

Hankekorra §-i 3 lg-st 1 tulenevalt koostatakse hankeplaani igaks eelarveaastaks ja see kajastab planeeritavaid hankeid, mille eeldatav maksumus ületab lihthanke piirmäära. Kuivõrd kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 13¹ p 3 ning RHS § 15 lg 3 nõudsid mitte ainult üle lihthanke piirmäära vaid ka lihthanke piirmääraga võrdsete riigihanke menetluste kandmist hankeplaani, siis ei ole Hankekorra § 3 lg 1 kooskõlas RHS-iga. Lisaks eeltoodule ei ole Hankekorra § 3 lg 1 kooskõlas ka Hankija praktikaga, kuivõrd 2016. aastal oli Hankija hankeplaani kandnud ka seitse allapoole lihthanke piirmäära jäävat riigihanke menetlust.

Hankekorra § 3 lg-st 4 tulenevalt kinnitab Vändra Vallavalitsus hankeplaani oma korraldusega hiljemalt 1 kuu peale eelarve kinnitamist. Selgitame, et hankekord peab lisaks hankeplaani kinnitamisele nägema ette ka selle, kuidas hankeplaani muudetakse.

Alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmist, teenuste tellimist või ehitustöö tellimist reguleerib Hankekorra § 4, mis kasutab läbivalt segadusttekitavat mõisteid „hange“ ning „hankemenetlus“. Lisaks eeltoodule on Hankekorra § 4 lg-s 5 toodud vastuoluline regulatsioon läbirääkimiste pidamiseks juhul kui asja, teenuse või ehitustöö maksumus ületab või võib ületada lihthanke piirmäära. Hankija selgituste kohaselt vastavat regulatsiooni küll praktikas ei rakendata, kuid sellest hoolimata soovime regulatsiooni, mis suunab RHS-is sätestatud üldpõhimõtete eiramisele ning mida praktikas ei rakendata, hankekordadesse mitte lisada.

Lihthanget puudutav on reguleeritud Hankekorra §-is 5, mille lg-st 1 tulenevalt on lihthanke piirmäär 10 000 kuni 40 000 eurot asjade ostmise ja teenuste tellimise ja ideekonkursi korraldamise puhul ning ehitustööde hankelepingu ja kontsessiooni korral 10 000 kuni 250 000 eurot. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt algab lihthange registris avaldamisega, üldjuhul on hankedokumendid pakkujatele kättesaadavad registris või nõudmisel ning võimalusel ja/või vajadusel korraldatakse e-menetlus. Lähtuvalt kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 15 lg-st 3 oli lihthanke piirmäär ehitustööde hankelepingu korral 30 000 eurot. Märkime, et kuigi soovi korral ei ole Hankijal keelatud näha hankekorrast ette madalamat piirmäära, mille korral tuleb ehitustööde hankelepingu sõlmimiseks korraldada lihthanke menetlus, siis tuleb hankijal sellise tingimuse seadmisel ka igakordselt hankekorrast lähtuda.

Hankekorra § 5 lg 4 kohaselt algab lihthange registris avaldamisega. Lisaks eeltoodule ütleb lg 4 et „üldjuhul on hankedokumendid pakkujatele kättesaadavad registris või nõudmisel. Infovahetus, küsimuste esitamine toimub läbi registri. Võimalusel ja/või vajadusel korraldatakse e-menetlus.“. Seoses Hankekorra § 5 lg-s 4 sätestatuga märkime, et huvitatud isikutele ja Hankijale peaks hankekorda lugedes olema selge, kust on lihthanke dokumendid pakkujatele kättesaadavad nii juhul kui korraldatakse e-menetlus kui ka juhul kui korraldatakse nn „pabermetlus“.

Hankemenetluse korraldamist reguleerib Hankekorra § 6, mille lg 2 kohaselt annab sellise hanke korraldamiseks, mille maksumus ületab riigihanke piirmäära ning mille läbiviimiseks ei ole ette nähtud vahendeid sama aasta eelarves, nõusoleku vallavolikogu. Hankekorra § 6 lg 3 kohaselt lähtutakse hangete korraldamisel, mille maksumus on üle riigihanke piirmäära

RHS-ist ja Hankekorrast. Käesoleval juhul jääb Hankekorra § 6 lg-tes 2 ja 3 sätestatust mulje, et juhul kui planeeritava hankemenetluse maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga, siis ei tulekski RHS-is ning Hankekorrast sätestatut järgida ega vallavolikogult nõusolekut küsida. Märkime, et mõistete ja piirmäärade kasutamisel ja hankekorrast sätestamisel tuleb olla täpne ning jälgida, et hankekorrast kasutatav mõisteaparaat oleks üheselt mõistetav ning piirmäärade sätestamisel ei mindaks vastuollu RHS-is sätestatuga.

Hankekorrast peab muu hulgas kehtestama ka lihtsustatud korrast tellitava teenuse hankimise reeglid. Käesoleval juhul on Hankija piirdunud lihtsustatud korrast tellitavate teenuste reguleerimisel Hankekorra § 7 lg-ga 1, mille kohaselt peab Hankija lihtsustatud korrast tellitavate teenuste puhul järgima RHS-i §-i 19 ning Korda. Hankijal tuleks hankekorrast lihtsustatud korrast tellitavate teenuste läbiviimise kord sätestada täpsemalt, kui seda on tehtud RHS §-des 19 ja 3. Hankekorrast peaks tulenema see, kuidas alustatakse lihtsustatud korrast tellitava teenuse tellimist, kuidas määratakse selle läbiviimise tingimused ja tehnilise kirjelduse koostamine ning hilisem menetlemine, määrata vastutav isik hilisema hankelepingu korrektse täitmise jälgimiseks, jne.

Kokkuvõtvalt tuleneb ülaltoodust, et RHS § 13¹ p-i 4 kohaselt on nõutav, et hankija kujundaks lihtsustatud korrast tellitavate teenuste hankimiseks kohase menetluse ja korralduse ning sätestaks hankekorrast menetlusreeglid, mis ühtlasi tagaksid RHS §-s 3 loetletud üldpõhimõtetest kinnipidamise. Seejuures ei saa piisavaks pidada seda, kui hankija on hankekorrast piirdunud üldsõnalise tõdemusega, et lihtsustatud korrast tellitavate teenuste tellimisel järgitakse riigihanke üldpõhimõtteid. Hankekorrast peab selguma protseduuriline korraldus ehk relevantset menetlusnormid, mis avavad: kuidas saavutatakse riigihankeõiguse alusprintsipiide, sh pakkujate võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete, järgimine igapäevases hankepraktikas.¹

Alates 01.09.2017 kehtiv RHS enam lihtsustatud korrast tellitavat teenust ei tunne. Selle asemel räägib kehtiv RHS sotsiaal- ja eriteenustest, mille tellimise kord tuleb vajadusel st juhul kui Hankija selliseid teenuseid tellib, RHS-i § 9 lg 4 p-ist 4 tulenevalt kehtestada hankekorrast.

Hankekorra § 8 räägib vastutavast isikust, kelle määrab vallavalitsus oma korraldusega ning kelle ülesanded ja vastutuse ulatus on toodud paragrahvi lg-s 2. Hankekorra § 8 lg 2 keskendub hankemenetlusega seonduvatele toimingutele, kuid ei käsitle hankelepingu täitmise eest vastutavat isikut. Hankija seletuste kohaselt reguleerib Hankekorra § 8 reguleerib hankemenetluse eest vastutava isiku määramist, kuid seejuures ei selgitanud Hankija seda, kuidas määratakse hankelepingu täitmise eest vastutav isik.

Hankekorra § 9 reguleerib hankemenetluse ettevalmistamist ning kasutab läbivalt mõistet „hankemenetlus“. Seejuures jääb aga arusaamatuks, kas Hankija eesmärk on olnud vastava paragrahvi reguleerida ainult RHS 2. ptk-s nimetatud hankemenetlusi või ka allapoole lihthanke piirmäära jäävate riigihangete, lihthangete ning lihtsustatud korrast tellitavate teenuste riigihankemenetluste ettevalmistamist.

Hankekord kasutab RHS-is sisalduvast erinevat mõisteaparaati, mis võib tekitada segadust. Näiteks ütleb Hankekorra § 1 lg 1, et „Vändra valla hankekord reguleerib Vändra Vallavalitsuses (edaspidi vallavalitsus) ja tema hallatavates asutustes riigihangete (edaspidi hangete) planeerimist, hangete, sh lihtsustatud korrast tellitavate teenuste ja lihthangete korraldamist ning hangete eest vastutavate isikute määramist hangete korraldamisel.“. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS tundis hankemenetluse nime all vaid riigihangete seaduse 2. peatükis nimetatud hankemenetlusi, mistõttu on Hankekord segadusttekitav ega ole kooskõlas RHS-iga, kuna nimetab hangeteks ka lihtsustatud korrast tellitavat teenust, lihthanget ning allapoole lihthanke piirmäära jäävaid riigihanke menetlusi.

¹ Antonov, M. Hankekordade analüüs. Rahandusministeerium, 2014, p 2.4. – arvutivõrgus kättesaadav (26.09.2017): <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüs-ja-uuringud>

Märgime, et ka alates 01.09.2017 kehtima hakanud RHS-is (vt. RHS §-i 4 p 5 ja 16) on mõisteid „riigihanke“ ja „hankemenetlus“ selgelt eristatud.

Hankekorra § 10 lg 1 kohaselt algatab hankemenetluse vallavalitsus oma korraldusega, juhul kui hankelepingu eeldatav maksumus on üle 10 000 euro. Seejuures märgitakse vastavas korralduses mh ka „võimalusel hanget identifitseeriv number ja toimiku number“. RHS § 29 lg 2, kohaselt algab hankemenetlus, välja arvatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, hanketeate avaldamisega registris. RHS § 18² lg 1 kohaselt algab lihthanke menetlus lihthanke teate avaldamisega registris. RHS § 19 lg-st 4 tulenevalt teatab hankija oma veebilehel või registri veebilehe kaudu soovist sõlmida lihtsustatud korras tellitava teenuse hankeleping, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot. Hankija ei osanud selgitada, kuidas suhestub Hankekorra § 10 lg 1 RHS § 18² lg-ga 1, RHS § 19 lg-ga 4 ja RHS § 29 lg-ga 2 ning märkis, et juhul kui riigihanke eeldatav maksumus ületab 10 000 eurot, siis algatakse menetlus korraldusega.

Märgime, et Hankekorda koostades peab Hankija järgima siiski RHS-is sätestatud, mitte looma oma reeglistikku, mis ei ole kooskõlas riigihangete seaduses kasutatavate terminite ning menetlusloogikaga. Olukord, kus Hankekorras sätestatu on vastuolus RHS-iga külvab Hankija jaoks praktikas vaid segadust ning võib põhjustada vaidluseid, kuivõrd süstemaatilises liigituses on seadus siiski Hankija poolt kehtestatud Hankekorra suurema õigusjõuga õigusakt ning vastuolu korral tuleb seetõttu rakendada seadust. Soovitame Hankijal edaspidi vastava asjaoluga arvestada ning jälgida juba Hankekorra koostamisel, et see oleks kooskõlas RHS-iga.

Hankekorra § 10 lg-st 4 tulenevalt avatakse pakkumused vallavalitsuse istungil. Pakkumuste avamine protokollitakse, mille koopiad saadetakse pakkujatele mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul. Pakkumuste avamiseks võib vallavalitsus moodustada hankekomisjoni. Hankekorra § 10 lg 4 võib olla vastuolus RHS § 46 lg-ga 1, mille kohaselt avab Hankija pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas, kuna Hankekorra § 10 lg 4 sätestab kohustuslikuna pakkumuste avamise vallavalitsuse istungil. Seejuures võimaldab § 10 lg 4 moodustada pakkumuste avamiseks hankekomisjoni, küll aga ei täpsusta seda, kas pakkumused avab sel juhul hankekomisjon vallavalitsuse istungi ajal. Hankekorra § 10 lg 4 tõlgendades võiks vastavale seisukohale jõuda, kuivõrd Hankija pole vastavas sättes öelnud, et juhul kui Hankija otsustab moodustada hankekomisjoni, siis ei toimu pakkumuste avamist vallavalitsuse istungil. Vastav säte on seda enam eksitav, et Hankekorra § 1 lg 1 nimetab hangeteks kõiki riigihanke menetlusi sh ka lihtsustatud korras tellitavate teenuste riigihanked, lihthanked ja alla lihthanke piirmäära jäävad hanked. Hankekorra korrektseks rakendamiseks peaks Hankija seega pidevalt korraldama vallavalitsuse istungeid ning avama kõik pakkumused seal.

Hankekorra § 10 lg 5 kohaselt otsustab hankemenetluse tulemuse vallavalitsus oma korraldusega. Märgime, et pakkumuste hindamine ja edukaks tunnistamine on sätestatud RHS §-s 50, mille lg 1 kohaselt hindab Hankija vastavaks tunnistatud pakkumusi, arvestades seejuures ainult hanketeates, hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus sätestatud pakkumuste hindamise kriteeriume. RHS § 50 lg-d 2 ja 3 reguleerivad hankelepingu sõlmimist vastavalt kas majanduslikult soodsaima pakkumuse või madalaima hinnaga pakkumuse alusel ning panevad Hankijale kohustuseks tunnistada edukaks kas kõige majanduslikult kõige soodsam või kõige madalama hinnaga pakkumuse.

Hankekorra § 10 lg 5 ei viita kordagi RHS §-le 50, mistõttu võib Hankekorra § 10 lg-t 5 tõlgendada ka nii, et hankemenetluse tulemuse üle otsustab vallavalitsus, lähtumata seejuures hanketeates, hankedokumentides või pakkumuste esitamise ettepanekus märgitud pakkumuste hindamise kriteeriumidest ehk teisisõnu, et pakkumuste hindamine on Hankija suvaotsus. Eeltoodust tulenevalt soovitame Hankijal, juhul kui Hankija eesmärk on reguleerida seda, kuidas toimub hankemenetluses otsuste vormistamine, viidata RHS-ile ning märkida nt et hankemenetluse tulemuse kinnitab vallavalitsus oma otsusega.

Hanekorra § 10 lg-s 6 on Hankija tarbetult kirjutanud ümber RHS § 29 lg-s 3 nimetatud hankemenetluse lõppemise alused. Märgive, et juhul kui Hankija soovib, et RHS 2. ptk-s toodud hankemenetluse lõppemise alused laieneksid ka lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihangetele, lihthangetele või alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangetele, siis on mõistlik viidata Hankekorras eelpool nimetatud riigihanke menetluste osas RHS § 29 lg-le 3 ning öelda, et RHS-is toodud hankemenetluse lõppemise alused kohalduvad kõigile Hankija poolt läbiviidavatele riigihanke menetlustele.

Hankija selgituste kohaselt küsitakse praktikas volikogu käest hankelepingu sõlmimiseks luba siis, kui hankelepingu maksumus ületab hanke eeldatavat maksumust. Märgive, et juhul kui Hankija eesmärk oli seada vastavasisuline kohustus, siis oleks tulnud seda Hankekorras ka vastavalt kajastada. Oma praegusel kujul on säte sisutühi ning segadusttekitav. Soovitame Hankekorda lisatud sätted perioodiliselt üle vaadata ning viia kooskõlla Hankija tegeliku praktikaga.

Hanekorra § 12 lg 1 kohaselt avaldatakse hankemenetluse korraldamise kohta riigihangete registris hanketeade. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt võib lihtsustatud korras tellitavate teenuste puhul avaldada teate riigihangete registris, kuid peab esitama teate kui lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke eeldatav maksumus on võrdne või ületab 40 000 eurot.

Hanekorra § 12 lg 1 sisu on vastuoluline, kuna RHS § 29 lg 2 kohaselt algab hankemenetlus (v.a väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) hanketeate avaldamisega registris, kuid § 12 lg 1 viitab hanketeate avaldamisele pigem kui teavitusele sellest, et hankemenetlus on alanud, mitte asjaolule, et hanketeate avaldamisega algabki hankemenetlus. Lisaks eeltoodule ei ole taaskord võimalik aru saada, mida täpsemalt on Hankija pidanud silmas „hankemenetluse“ mõiste all.

Olukord muutub veelgi arusaamatumaks kui lugeda Hanekorra § 12 lg-t 4, mille kohaselt võib Hankija avaldada teate riigihangete registris, kuid peab avaldama teate kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne või ületab 40 000 eurot. Hanekorra § 12 lg 4 on sõnastatud poolikult, kui võrd jääb arusaamatuks, millised on need juhud, millal Hankija võib kaaluda teate avaldamist riigihangete registris ning millal lasub Hankijal kohustus teade avaldada. Juhul kui Hankija eesmärgiks oli sätestada vastavasisuline kohustus, siis tuleks see Hankekorras ka nii ette näha.

Lisaks eeltoodule on Hanekorra § 12 lg 4 konkurentsisis Hanekorra § 10 lg-ga 1, mille kohaselt algatab vallavalitsus hankemenetluse juhul kui hankelepingu eeldatav maksumus ületab 10 000 eurot. Kahte sätet koos tõlgendades jääb arusaamatuks see, et juhul kui vallavalitsus algatab lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke, mida Korra § 1 lg 1 samuti hankemenetluseks nimetab, oma korraldusega, siis kas selle kohta tuleb esitada ka teade riigihangete registrile ning kui jah, siis kas Korra § 12 lg 1 kohaselt (kuna § 1 lg 1 kohaselt on samuti tegemist hankemenetlusega) või Korra § 12 lg 4 kohaselt (kuna tegemist on lihtsustatud korras tellitava teenusega).

Siinkohal juhime tähelepanu, et Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond viis 2014. aasta I kvartalis läbi hankekordade analüüsi,² milles on muu hulgas toodud näiteid ka parimatest praktikatest. Soovitame Hankijal viidatud analüüsiga tutvuda ning kaaluda enda asutusesisese hankekorra täiustamise vajadust ka muus osas peale RHS §-s 13¹ loetletud puuduolevate kohustuslike elementide lisamise.

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

² Hankekordade analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>, 05.10.2017.

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

2.2 Pakkumuste avamine

2.2.1 Pakkumuste avamine hankemenetluses

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

Avatud hankemenetlusega riigihankes viitenumbriga 170551 "Väikebussi kasutusrendiga liisimine" oli Hankija nii hanketeate (edaspidi HT) p-is IV.3.4)) kui ka hankedokumendi (edaspidi HD) punktides 4.1. ja 8.1. märkinud pakkumuste avamise ajana 14.03.2016 10:00:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 14.03.2016 10:30:00, s.o 30 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

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

2.2.2 Pakkumuste avamine lihthankes

Lihthanke viitenumbriga 175182 "Vändra valla teede greiderdamine 2016-2017" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja lihthanke dokumendi (edaspidi LHD) punktis 9.1 oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 10.06.2016 kell 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 10.06.2016 12:57, s.o 2 tundi ja 57 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Lihthanke viitenumbriga 175272 "Männiku-Nõmme, Pabarsoo-Tammaru ja Suurejõe-Mustaru teede renoveerimine" lihthanke teate punktis IV.3.8) oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 8.06.2016 10:00:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 8.06.2016 10:31:00, s.o 31 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Lihthanke viitenumbriga 176342 " Kergu Lasteaed-Algkooli köögi –ja sööklaruumide rendile andmine" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja LHD punktides 4.1., 8.1. ja 8.3. oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 1.08.2016 10:00:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 1.08.2016 11:32:00, s.o 1 tund ja 32 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Lihthanke viitenumbriga 176826 "Suurejõe Rahvamaja I etapi rekonstrueerimistööd" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja LHD punktides 4.1., 8.1. ja 8.3. oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 01.08.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 1.08.2016 11:28:00, s.o 1 tund ja 28 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Lihthanke viitenumbriga 176842 "Suurejõe Rahvamaja I etapi rekonstrueerimistööde omanikujärelevalve" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja LHD punktides 4.1., 8.1. ja 8.3. oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 01.08.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 1.08.2016 11:31:00, s.o 1 tund ja 31 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Lihthanke viitenumbriga 179139 "Auto kasutusrendile võtmine 48 kuuks" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja LHD punktides 4.1., 8.1. ja 8.3. oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 17.10.2016 10:00:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 17.10.2016 10:20:00, s.o 20 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Lihthanke viitenumbriga 179651 "Vändra valla lumetõrje" lihthanke teate punktis IV.3.8) ja LHD punktides 4.1., 8.1. ja 8.3. oli Hankija märkinud pakkumuste avamise ajana 28.11.2016 10:00, kuid avas pakkumused eRHR-is alles 28.11.2016 17:38:00, s.o 7 tundi ja 38 minutit peale pakkumuste avamise tähtaega.

Oleme seisukohal, et lihthanke korraldamise puhul on Hankija vaba sisustama lihthanke

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

Olles sätestanud lihthanke teates ja lihthanke dokumentides pakkumuste avamise tähtaja on Hankija kohustatud ka seda järgima. Avades pakkumused lihthanke teates ja lihthanke dokumentides sätestatud hiljem on Hankija eiranud RHS § 3 ja hanketeates sätestatud korda pakkumuste avamiseks.

2.3 Hanketeate ja hankedokumentide muutmine selgituste kaudu

2.3.1 Hankedokumentide muutmine avatud hankemenetluses

Avatud hankemenetluses „Väikebussi kasutusrendiga liisimine“ (viitenumber 170551) tehnilises kirjelduses on kohustusliku tingimusena nõutud bi-ksenoon esitulede olemasolu. Riigihangete registri rubriigis „Teabevahetus“ küsis hankest huvitatud isik, kas bi-ksenoon tulede võib asendada tavaliste (halogeen) tuledega. Hankija vastas, et on nõus bi-ksenoon tulede nõudest taganema ja aktsepteerib ka tavalisi (halogeen) tulesid.

Hankija selgitas, et arvas, et teabevahetuse kaudu informatsiooni edastamisest piisas ning kuna bi-ksenoon tuledega pakkumist ei esitatud, siis näitas see tema hinnangul, et pakkujad said tingimusest ka üheselt aru. Hankija hinnangul probleeme polnud kuna mõlemad pakkujad lähtusid küsimuste vastusest ja pakkumused olid võrreldavad.

Selgitame, et RHS § 36 lõigetest 1, 2, 3 ja 4 koosmõjus RHS § 56 lg-tega 1 ja 2 tuleneb, et hankedokumentide muutmine on lubatud vaid enne hanketeates määratud pakkumuste esitamise tähtpäeva ning hankedokumentides tehtud muudatustest kohustub Hankija teavitama ning edastama muudetud hankedokumentid üheaegselt kohe kõigile pakkujatele ja huvitatud isikutele. Seejuures pole oluline, et mõlemad Hankijale laekunud pakkumused olid Hankija hinnangul võrreldavad, kuna isegi kui kõnealused kaks pakkujat „Teabevahetuse“ rubriiki lugesid ja teadsid, et Hankija kavatses aktsepteerida ka halogeentuledega sõidukeid, siis esineb oht, et huvitatud isikud (kolmandad isikud, kes käesoleval juhul pakkumust ei esitanud), kes oleksid samuti saanud pakkuda tavaliste (halogeen) esituledega autosid, jätsid pakkumuse esitamata, kuna ei lugenud „Teabevahetuse“ rubriiki, millega tutvumine pole pakkumuse esitamise jaoks vajalik ega pakkujale kohustuslik. Eeltoodust tulenevalt on selgituste kaudu hankedokumentide muutmine vastuolus RHS § 36 lõigetega 1, 2, 3 ja 4 ja § 56 lg-tega 1 ja 2 ning RHS § 3 kohaste riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega.

01.09.2017 kehtima hakanud RHSiga on selgesõnaliselt keelatud riigihanke alusdokumentide muutmine selgituste ja selgitusi sisaldavate dokumentidega (RHS § 46 lg 3).

2.3.2 Lihthanke dokumentide/lihthanke teate muutmine

Lihthanke „Männiku-Nõmme, Pabarsoo-Tammaru ja Suurejõe-Mustaru teede renoveerimine“ (viitenumbri 175272) olete kvalifitseerimistingimustes ette näinud, et pakkuja peab omama vastavat MTR registreeringut.

Riigihanke rubriigis „Teabevahetus“ küsis lihthankest huvitatud isik, millist MTR registreeringut peab pakkuja omama. Hankija vastas, et nõuavaks MTR registreeringuks on avalikult kasutatavate teede korrashoid.

Hankija selgitas tekkinud olukorda, väites et kõnealuses menetluses ei saanudki pakkujateks olla muud isikud, kui need, kellel on ehitusseaduse § 25 lg-st 1 tulenev registreering majandustegevuse registris olemas.

Oleme seisukohal, et juhul kui teenuse osutamiseks seab isikutele kohustusi mõni muu õigusakt peale RHS-i, tuleb Hankija vastav nõue sätestada selgesõnaliselt ka kvalifitseerimistingimuses.

2.4 Kvalifikatsiooni kontrollimine

RHS § 39 lg 1 kohaselt peavad kvalifitseerimise tingimused olema piisavad pakkuja või taotleja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse, koguse ja otstarbega.

- a) Avatud hankemenetluses „Väikebussi kasutusrendiga liisimine“ (viitenumber 170551) on Hankija kvalifitseerimistingimusena (HT p III.2.3) mh ette näinud tingimuse, mille kohaselt pidid pakkujal olema olema väikebussi hooldus- ja remonditööde tegemiseks vajalikud seadmed ja tehniline varustus ning tööde tegemiseks vajalik teeninduspunkt Pärnu maakonnas või mitte kaugemal kui 60 km Hankija asukohast. Tingimuse täitmise kohta ei pidanud pakkuja esitama mitte ühtegi kinnitust ega tõendit.

Hankija selgituse kohaselt kontrollis ta tingimuse täitmist interneti ja telefoni teel, kuid tõendeid (kuvatõmmiseid, väljatrükke) vastava kontrolli teostamise kohta Hankija ei esitanud.

Märgime, et RHS § 39 lg-st 1 tulenevalt peab Hankija kontrollima pakkuja või taotleja tehnilist ja kutsealast pädevust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele, mistõttu peaks Hankija kvalifitseerimistingimusi seades keskenduma lisaks tingimuse sisule ka sellele, kuidas ta plaanib kontrollida pakkuja vastavust seatud kvalifitseerimistingimusele.

Dokumentaalseid tõendeid (väljatrükk, kuvatõmmis vms) Hankija päringute teostamise osas ei esitanud. RHS § 39 lg 1 kohaselt peab Hankija kontrollima pakkuja või taotleja tehnilist ja kutsealast pädevust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Olukorras, kus ei ole võimalik kontrollida Hankija väidete õigsust ja läbiviidud kontrolli tulemusi, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on eiranud RHS § 39 lg-st 1 sätestatud kohustust.

- b) Hankija on lihthanke „Vändra Valla lumetõrje“ (viitenumber 179651) HT punktis III.2.2) sätestanud kvalifitseerimise tingimuse:

Kvalifitseerimise tingimustele vastavuse hindamiseks vajalikud andmed ja nende vorminõuded: Pakkuja peab olema tegutsenud vähemalt viimased kolm lõppenud majandusaastat ja omama käivet. Pakkuja esitab viimase kolme majandusaasta aruande väljavõtte, millest selgub pakkuja majandusaasta netokäive (juriidilisest isikust Eestis registreeritud pakkuja puhul ei kohaldu, kui andmed või dokumendid on hankijale andmekogust avalikult kättesaadavad).

Kui hankija määrab nõude pakkuja netokäibe, siis selline tingimus sätestatakse RHS § 40 lg 1 p-i 3 alusel ja viidatud sätte kohaselt on hankijal õigus nõuda andmeid kogu pakkuja majandustegevuse netokäibe kohta kuni viimase kolme majandusaasta jooksul, kuid seda tingimusel, et pakkujal on majandustegevus nõutud ajal olemas. Eeltoodust tulenevalt oleks Hankija pidanud kvalifitseerima nii pakkuja, kes asutati 2015. aastal kui ka pakkuja, kes asutati 2009. aastal ning nii pakkuja, kelle netokäive on 4 miljonit eurot kui ka pakkuja, kelle netokäive on 1 euro.

Hankija selgituse kohaselt näitas tingimuse täitmine, et tegemist on kogemustega ja tegutseva ettevõttega, mitte riuliettevõttega. Eeltoodust järeldub, et Hankija eesmärgiks tingimuse seadmisel oli leida lepingupartner, kes oli pidevalt tegutsenud vähemalt kolm aastat ning jätta kvalifitseerimata need pakkujad, kes olid tegutsenud vähem kui kolm aastat. Märkime, et juhul kui rakendada Hankijapoolset tõlgendust antud tingimusele, ei taga viidatud tingimus pakkujate võrdset kohtlemist (RHS § 3 p 3), kuna asjaolu, et pakkuja on pidevalt tegutsenud vähem kui kolm aastat ei tõenda seda, et kõnealune pakkuja ei suuda

pakkuda sama head teenust kui viimased kolm aastat pidevalt tegutsenud pakkuja.

Soovitame hankijal edaspidi kvalifitseerimise tingimuste sätestamisel seada täpsemad ja proportsionaalsemad nõuded, mida on võimalik sisuliselt kontrollida ning mis ei too kaasa pakujate ebavõrdset kohtlemist.

2.5 Hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel või hankelepingu muutmine

- a) Lihthanke „Vändra valla teede greiderdamine 2016-2017“ (viitenumber 175182) hankelepingu projekti (HD lisa 6) punktis 3.1. ja lihthanke teate punktis II.3) märkis Hankija hankelepingu perioodiks 01.07.2016-30.12.2017. Samas nähtub eRHR-is esitatud andmetest, et hankeleping sõlmiti alles 11.07.2016. Lisaks eeltoodule on Hankija muutnud ka hankelepingu p-i 3.1. sõnastust, mille järgi on uueks hankelepingu perioodiks 11.07.2016-30.12.2017. Hankeleping on sõlmitud lihthanke dokumentides ja lihthanke teates märgitust 10 päeva hiljem.

Hankija selgitas hankelepingu teksti muutmist väites, et lihthanke dokumendi lisas on toodud vaid hankelepingu projekt, milles on kajastatud eeldatav hankelepingu periood ning et hankeleping sõlmiti alles 11.07.2016 tehnilistel põhjustel (täpsustati omavahel lepingus andmeid).

- b) Lihthanke „Männiku-Nõmme, Pabarsoo-Tammaru ja Suurejõe-Mustaru teede renoveerimine“ (viitenumber 175272) hankelepingu projekti punktis 3.1. ja lihthanke teate punktis II.3) märkis Hankija hankelepingu kestuseks 01.07.2016-30.12.2017. ERHR-is esitatud andmetest nähtuvalt muutis Hankija hankelepingu teksti nii, et uueks hankelepingu perioodiks on 11.07.2016-30.12.2017 ja sõlmis hankelepingu alles 11.07.2016 ehk lihthanke dokumentides ja lihthanke teates sätestatust 10 päeva hiljem.

Hankija selgitas hankelepingu teksti muutmist väites, et lihthanke dokumendi lisas on toodud vaid hankelepingu projekt, milles on kajastatud eeldatav hankelepingu periood ning et hankeleping sõlmiti alles 11.07.2016 tehnilistel põhjustel (täpsustati omavahel lepingus andmeid).

- c) Lihthanke „Suurejõe Rahvamaja I etapi rekonstrueerimistööd“ (viitenumber 176826) lihthanke dokumendi punktis 4.2 märkis Hankija hankelepingu kestuseks 15.08.2016 kuni 31.12.2016. Hankelepingu projekti punktis 16.2. märkis Hankija, et hankeleping jõustub selle allkirjastamisest Poolte poolt. ERHR-is esitatud andmetest nähtuvalt sõlmiti hankeleping HD-s sätestatust 8 päeva hiljem ehk 23.08.2016.

Hankija selgitas, et lihthanke dokumendis oli märgitud eeldatav hankelepingu algus ning et leping sõlmiti 19.08.2016 (hankelepingu tekstis olev kuupäev), mil selle allkirjastas vallavanem. Lepingu partner allkirjastas lepingu tehnilistel põhjustel 23.08.2016, kuid teenuse osutamisel võeti aluseks lepingu tekstis olev kuupäev (19.08.2016).

- d) Lihthanke „Suurejõe Rahvamaja I etapi rekonstrueerimistööde omanikujäreelvalve“ (viitenumber 176842) lihthanke dokumendi punktis 4.2 märkis Hankija hankelepingu kestuseks 15.08.2016 kuni 31.12.2016 ning hankelepingu projekti punktis 1.4. kavandatavaks ehitusperioodi kestuseks 15.08-31.12.2016. Riigihangete registri andmetel sõlmiti hankeleping 19.08.2016 ehk riigihanke alusdokumentides sätestatust 4 päeva hiljem.

Hankija lihthanke dokumendi teksti ja hankelepingu projekti teksti vahelist ebakõla ning hankelepingu lihthanke dokumendis märgitust hilisema sõlmimise kohta selgitust ei esitanud.

- e) Lihthanke „Auto kasutusrendile võtmine 48 kuuks“ (viitenumber 179139) tehnilise

kirjelduse punktis 4.1. on Hankija öelnud, et „tarne loetakse täidetuks pärast auto vastuvõtmist ja töövõime kontrollimist hankija poolt ning üleandmise-vastuvõtmise akti allkirjastamist. Tarne peab olema teostatud ja sõiduauto hankijale üle antud hiljemalt 1.11.2016.“. Riigihangete registrisse on lisatud poolte vahel allkirjastatud hankeleping, mille edukas pakkuja allkirjastas 26.10.2016 ning hankija 03.11.2016. Hankelepingu punktist 6.1. tulenevalt jõustub leping selle allkirjastamisel mõlema poole poolt.

Hankija selgituste kohaselt sõlmiti hankeleping 26.10.2016, mil hankelepingu allkirjastas edukas pakkuja, kuna tehnilistel põhjustel sai vallavanem lepingu allkirjastada alles 03.11.2016. Hankija selgituste kohaselt tarnis edukas pakkuja Hankijale auto 01.11.2016. Üleandmise-vastuvõtmise akti on pooled allkirjastanud vastavalt 02.11.2016 (pakkuja) ja 03.11.2016 (hankija) ning ka akti sõnastusest tulenevalt tuleb kohaselt üleandmise kuupäevaks lugeda siiski akti allkirjastamise kuupäeva. Eeltoodust tulenevalt tuleb nii hankelepingus kui ka selle alusel allkirjastatud üleandmise-vastuvõtmise aktis sisalduvast tulenevalt asuda seisukohale, et hankeleping sõlmiti 03.11.2016 ning hankelepingu objektiks olnud auto anti üle mitte, 01.11.2016 vaid 03.11.2016.

- f) Lihthanke „Auto kasutusrendile võtmine 48 kuuks“ (viitenumber 179139) tehnilise kirjelduse punkti 3.12 kohaselt kuulusid hankeobjekti ka porimatid. Allkirjastatud hankelepingust nähtub, et vara väärtuseks on märgitud 15 325 eurot, mitte 15 094 eurot nagu on märgitud eduka pakkuja pakkumusse ja Hankija poolt esitatud riigihanke aruandesse.

Hankelepingu maksumuse suurenemist selgitas Hankija, väites et hankelepingu maksumusele lisandusid 230,94 euro väärtuses lisaalus ja porimatid salongi, mille tulemusel kujunes lõplikuks hinnaks 15 325 eurot. Lisaaluse ja porimattide vajadust selgitas Hankija, öeldes et ei suutnud lihthanke objekti tehnilist kirjeldust koostades näha ette porimattide ja lisaaluse vajadust, mis selgusid alles auto ülevaatamise käigus. Lisaks selgitas Hankija, et pakkuja oli lubanud esitada vastavate lisade maksumuse hoopiski esimesel hooldusarvel, mitte üleandmise-vastuvõtmise aktil, kuid lisas selle ikkagi aktile, mistõttu oli Hankija sunnitud seda ka riigihangete registris nii kajastama.

- g) Lihthanke „Vändra Valla lumetõrje“ (viitenumber 179651) HD punktis 4.2 märkis Hankija lihthanke objektiks olnud tööde teostamise perioodiks 1.12.2016 kuni 31.12.2017, samas hankelepingu projekti punktis 3.1. märkis Hankija, et leping sõlmitakse tähtajaga kuni 31.12.2017, seadmata tööde teostamise algusaega. Hankelepingu punkti 12.5 kohaselt loetakse on hankelepingu sõlmimise kuupäevaks hilisema allkirja andmise kuupäev. Riigihanke aruandes märkis Hankija, et leping sõlmiti 19.12.2016, kuigi eRHR-is sisalduvast digitaalselt allkirjastatud lepingu failist nähtub, et leping allkirjastati hoopis 20.12.2016.

Hankija selgitas, et lihthanke dokumendi lisas oli toodud vaid hankelepingu projekt, milles oli toodud eeldatav hankelepingu periood ning et hankeleping sõlmiti 19.12.2016 (hankelepingu tekstis olev kuupäev) kuigi nii vallavanem kui ka lepingu partner allkirjastasid lepingu 20.12.2016.

Lihthanke dokumendi punktist 4.2 ja hankelepingu punktidest 3.1 ning 12.5 tulenevalt sõlmis Hankija hankelepingu 20.12.2016, s.o lihthanke dokumendis märgitust 19 päeva hiljem.

- h) Lihthanke „Vändra Valla lumetõrje“ (viitenumber 179651) hankelepingu projekti punktis 4.1 on Hankija märkinud: „Tööde hind käesoleva Lepingu järgi, (hinna) pakkumise momendil (.....2016)
Vihtra, Kaisma, Kadjaste ja Pärnjõe piirkondades on :
.... eurot/tund
Hindadele lisandub käibemaks.“.

Hankija ja eduka pakkuja poolt 20.12.2016 allkirjastatud hankelepingus on punkt 4.1. sisustatud järgnevalt: „Tööde hind käesoleva Lepingu järgi, (hinna) pakkumise momendil (28.11.2016)

Vihtra, Kaisma, Kadjaste ja Pärnjõe piirkondades on 40 eurot/tund.

Asendustehnika hinnad on vastavalt pakkumisele: autogreider 50 eurot/tunnis, auto Scania 40 eurot/tunnis ja kopplaadur 35 eurot/tunnis.

Hindadele lisandub käibemaks.“

Lihthanke dokumentides ei ole Hankija küsinud pakkujatelt asendustehnika hindasid, vaid on tehnilises kirjelduses näinud ette, et iga piirkonna kohta peab pakkujal olema üks vähemalt 150 hj lumetõrjemasin ja lisaks asendusmasin ning et lumetõrjetehnika rikke korral kohustub pakkuja tagama oma kuluga asendusmasina, garanteerimaks oma kohustuste täitmise. Eeltoodust tulenevalt on Hankija hankelepingu teksti muutnud ning sõlminud hankelepingu erinevatel tingimustel.

- i) Lisaks eeltoodule oli Hankija mitmetes hankelepingutes näinud ette võimaluse muuta hankelepingut poolte kokkuleppel. Märgime, et kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i alusel oli võimalik hankelepingut muuta kahel juhul: a) kui hankelepingu muutmiseks RHS §-i 69 lg-tes 3 ja 4 ette nähtud ranged eeldused olid täidetud või b) kui hankija oli hankelepingus ette näinud täpselt määratletud detailse ja üksikasjalise regulatsiooni hankelepingu muutmiseks. Muudel juhtudel polnud hankelepingu muutmine lubatud. Eeltoodust tulenevalt oleks Hankija pidanud nägema ette detailsema ja üksikasjalisema hankelepingute muutmise korra, mis oleks ette näinud selged juhtumid, mille esinemisel oleks hankelepingu muutmine olnud lubatud.

Oleme seisukohal, et kuigi lihthanke korraldamise puhul on Hankija vaba ise lihthanke dokumente sisustama, sh määrama hankelepingu muutmise tingimused, siis lasus Hankijal siiski kohustus järgida RHS § 18² lg-s 8, RHS § 69 lg-tes 2-6 ning RHS §-s 3 sätestatud. See tähendab, et Hankija ei tohtinud muuta lihthanke tulemusel sõlmitud hankelepinguid RHS § 69 lg-tes 3 ja 4 sätestatud eelduseid arvestamata. Sama kehtib ka hankelepingu projektis ja teistes riigihanke alusdokumentides sisalduvate tingimuste muutmise kohta, kuna hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides 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.

2.6 Hankelepingu muutmine ja riigihanke osadeks jaotamine

Lihthankega „Vändra tehнопargi infrastruktuuri rajatiste projekteerimine“ (viitenumber 169321) hankis Hankija Vändra vallas Allikõnnu külas Vändra tehнопargi alale tarbevee-, kanalisatsiooni- ja sadevee ärajuhtimissüsteemi ning kergliiklustee põhiprojekti koostamist koos pakkumise kutse dokumentatsiooniga, vastavalt hankedokumentide lisas 6 esitatud projekteerimisnõuetele. Projekt pidi olema valmis 29.01.2016.

Hankeleping allkirjastati mõlemapoolselt 10.12.2015 ning töö maksumus ilma käibemaksuta oli 12 865 eurot. Töö anti Hankijale üle üleandmise-vastuvõtmise aktiga, mis allkirjastati mõlemapoolselt 09.03.2016. Üleandmise-vastuvõtmise aktis on töö maksumuseks märgitud 15 438 eurot (projekteerimistööd 12 865 eurot ja projekteerimistöode lisatööd 2 573 eurot).

21.01.2016 allkirjastasid pakkuja ja Hankija töövõtulepingu, millega Hankija tellis pakkujalt Vändra tehнопargi kergliiklustee projekteerimiseks lisatöid maksumusega 5900 eurot. Tööde teostamise ajaks oli lepingus märgitud 13.02.2016. Pooled allkirjastasid tööde üleandmise- vastuvõtmise akti 09.03.2016.

21.01.2016 allkirjastasid pakkuja ja Hankija töövõtulepingu, millega Hankija tellis pakkujalt Vändra tehнопargi vee- ja kanalisatsioonitorustike ja tänavavalgustuse projekteerimiseks lisatöid maksumusega 3400 eurot. Tööde teostamise ajaks oli lepingus märgitud 13.02.2016. Pooled allkirjastasid tööde üleandmise- vastuvõtmise akti 09.03.2016.

Kokku on Hankija pakkujale erinevate Vändra tehnopargi infrastruktuuri rajatiste projekteerimise tööde eest tasunud 24 738 eurot.

Hankija selgitas, et tellitud lisatööd olid tingitud sellest, et kuivõrd Hankija taotles projektile EAS-i rahastust ja EAS-i konsultant soovitas ala suurendada, et taotlus üldse rahastuse saaks. Lisaks eeltoodule ei olnud Hankijal enda sõnul võimalik lihthanke alustamise ajahetkel ette näha, et projekteerimise ajal avaldavad uued tarbijad soovi liituda projekteeritavate trassidega, mille tulemusena tuli üle vaadata kõigi trasside dimensioneerimine ning tehniline lahendus. Lisaks eeltoodule on Hankija seisukohal, et tellitud lisatööd on analoogsed senise hankelepinguga ega moonuta lepingu üldist iseloomu ning hankelepingu muutmata jätmise korral oleks olulises osas sattunud ohtu hankelepinguga taotletud Vändra tehnopargi infrastruktuuri rajatiste projekteerimise lõpuleviimine. Hankija hinnangul oleks lisatööde eesmärkide lahendamine eraldi hankena tinginud senise projekti osalise ümbertegemise, mis ei lähe kokku riigihangete seaduse eesmärgiga, tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.

Rahandusministeerium on seisukohal, et juhul kui Hankija taotleb enda poolt teostatavale projektile rahastust, siis peab ta enne riigihanke läbiviimist olema põhjalikult tutvunud rahastaja poolt esitatavate tingimustega. Juhul kui Hankija oleks olnud piisavalt hoolikas, siis oleks ta olnud teadlik sellest kui suur peab olema projekteeritava ala pindala selleks, et rahastajalt toetust taotleda ja saada. Plaanilise järelevalve käigus tehtud kontrollvisiidi käigus on Hankija ka ise tunnistanud, et oli teadlik asjaolust, et ei tohi lihthanke objektiks olnud projekteerimistööde mahtu suurendada.

Seoses Hankija poolt esitatud selgitustega, mille kohaselt ei saanud Hankija lihthanget alustades ette näha, et uued tarbijad soovivad projekteeritavate trassidega liituda, märgime et kontrollvisiidi käigus andis Hankija selgitusi, mille kohaselt on uute tarbijate hilinenud liitumissoovid tavapärane probleem. Eeltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et asjaolud, mis esinevad Hankija praktikas sagedasti ei saa olla sellisteks objektiivseteks asjaoludeks, mida Hankijal ei olnud võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha. Vastupidi, juhul kui probleem esineb Hankija praktikas sageli, siis oleks Hankija pidanud lihthanke dokumendis ja hankelepingus nägema ette tööde mahu võimaliku suurenemise ning vastava hankelepingu muutmise aluse.

Selgitame, et asjaolu, et pakkuja käest tellitud tööd on analoogsed ega moonuta hankelepingu üldist iseloomu, ei tähenda, et Hankija võiks omal algatusel täiendada või muuta hankelepingu eset ja/või tähtaega.

Hankija oli nii hankedokumendi punktis 3.4 kui ka hankelepingu projekti punktis 3.1 sätestanud, et hankelepingu objektiks olevad tööd peavad olema teostatud hiljemalt 29.01.2016. Rahandusministeerium on hankelepingute muutmise lubatavust analüüsid jõudnud seisukohale, et lubatud ei ole muuta tähtaega selliselt, mis oleks võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel pakkujatel, kui tähtaeg oleks selline olnud juba hanke välja kuulutamise ajal. Näiteks kui uus tähtaeg on oluliselt pikem esialgsest, oleks võinud selliste tingimuste olemasolul hankemenetluses osaleda ka isikud, kes jätsid pakumuse esitamata ebamõistlikult lühikese ja seetõttu mitte kulutõhusa tähtaja tõttu. Samuti kallutab tähtaja muutmine lepingu majanduslikku tasakaalu hankelepingu täitja kasuks, mis asetab teised hankemenetluses osalenud pakkujad ebavõrdsesse olukorda.³

Käesoleval juhul on Hankija oma tegevusega seadnud ebavõrdsesse olukorda need pakkujad, kes oleksid võinud lihthanke osaleda, kuid loobusid sellest Hankija poolt seatud lühikese tähtaja tõttu.

³ Evelin Karindi-Kask. Hankelepingute muutmine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüsid-ja-uuringud>, 26.09.2017.

Lisaks tähtaja muutmisele on käesoleval juhul muutunud oluliselt ka hankelepingu hind, kuna pakkumus esitati maksumusega 12 865 eurot ning hankelepingu objekti lõplikuks maksumuseks kujunes 15 438 eurot. Muudatuse olulise kaalumisel tuleb lähtuda Euroopa Kohtu kohtuasjas nr C-454/06 (Presstext) märgitud kriteeriumidest: oluliseks võib pidada sellist lepingumuudatust, millega tuuakse lepingusse sisse tingimusi, mida ei olnud seatud algse hankemenetluse ajal ja mis oleks juhul, kui nad oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses, võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel kui esialgu vastuvõetavaks tunnistatud pakkujatel või oleksid võimaldanud tunnistada edukaks mõne muu pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti või kui muudetakse lepingu tasakaalu pakkuja kasuks.

Käesoleval juhul on Hankija toonud lepingusse tingimusi, mida ei olnud seatud hankemenetluse ajal, kuna on tellinud hankelepinguga edukalt pakkujalt 2 573 euro ulatuses lisatöid. Seejuures ei saa välistada, et juhul kui need oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses oleksid need võimaldanud edukaks tunnistada mõne teise pakkuja pakkumuse. Lisaks eeltoodule ei saa välistada ka seda, et lepingu tasakaalu muudeti pakkuja kasuks, kuna hankijal oli pakkujaga juba hankeleping sõlmitud ning pakkuja võis täiendavatele lisatöödele esitada enda soovikohase hinna, pidamata seejuures konkureerima teiste pakkujatega.

Lubades pakkujal muuta oma pakkumuse maksumust ning teostada tööd hiljem on Hankija läinud vastuollu RHS § 3 riigihanke üldpõhimõtetega, (riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus, isikute võrdne kohtlemine, konkurentsi tagamine), mistõttu on Hankija tegevus hankelepingu muutmisel olnud ühemõtteliselt lubamatu.

RHS § 23 lg-st 1 tulenevalt ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses sätestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd.

Kohtuasjas C-16/98 (komisjon vs. Prantsusmaa) märkis Euroopa Kohus, et üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on otsustav kriteerium kokkukuuluvate ehitustööde hankelepingu määratlemisel. Lisaks peamistele kriteeriumidele, st üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon, võivad ka muud kriteeriumid antud juhul toetada riigihanke määratlemist. Eelkõige võivad sellisteks teguriteks olla nt ühtne planeerimine ja otsuste tegemine, asjaolu, et hankijana tegutseb sama isik, samad õiguslikud alused ja tingimused lepingute sõlmimisel ning ajaline korrelatsioon.

Vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale ei või hankija eelarve planeerimisega seotud mis tahes põhjused ohustada riigihanke samaotstarbelist olemust. Näiteks kui hankija sõlmib kaks lepingut konkreetse ülesande läbi viimiseks kahel järjestikusel aastal, sest rahaline kate hilisema allülesande läbi viimiseks saab kättesaadavaks alles teisel aastal, ei õigusta see lepingu maksumuse eraldi arvestamist.

Kuivõrd käesoleval juhul sõlmis Hankija eduka pakkujaga hankelepingu 15.12.2015 ning seejärel tellis samalt pakkujalt sama ehitusprojekti tarbeks kahe erineva 13.01.2016 sõlmitud lepinguga täiendavaid lisatöid lihthanke „Vändra tehnopargi infrastruktuuri rajatiste projekteerimine“ objektile, mis kõik anti üle 09.03.2016, siis oleme seisukohal, et kõikide Hankija poolt Vändra tehnopargi infrastruktuuri rajatiste projekteerimiseks erinevate lepingutega projekteerimistööde tellimiseks oleks Hankija pidanud korraldama lihthanke RHS § 18² sätestatud korda järgides. Jättes projekteerimistööde teenuse tellimiseks sõlmitud hankelepingute maksumused summeerimata on hankija läinud vastuollu RHS § 20 lg 6 ning RHS § 23 lg-tega 1 ja 2.

2.7 Lihthanke korraldamata jätmine

Valla teede katastriüksuste vormistamine

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on 2016. aastal tellinud valla teede katastriüksuse vormistamise maamõõduteenust Maamõõdubüroo 4x4 OÜ-lt 19 781,67 euro eest. Lihthanget teenuse tellimiseks korraldatud ei ole.

RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 eurot ilma käibemaksuta.

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

2.8 Riigihanke osadeks jagamine

Toiduained

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on 2016. aastal tellinud erinevatelt pakkujatelt toiduaineid kokku summas 31 689,89 eurot ilma käibemaksuta. Lihthanget Hankija toiduainete tellimiseks korraldanud ei ole.

RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 eurot ilma käibemaksuta.

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

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

Kütuse ostmine

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et hankija on 2016. aastal ostnud kütust Alexela OIL AS-ilt ja Mokter AS-ilt summas 13 221,75 eurot ilma käibemaksuta. Lihthanget kütuse ostmiseks korraldatud ei ole.

RHS § 15 lg 3 kohaselt on lihthanke korraldamise kohustuse piirmäär asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 eurot ilma käibemaksuta.

RHS § 21 lg 2 kohaselt on asjade ja teenuste hankelepingu, mis oma olemuselt regulaarne või mida kavatsetakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on:

- 1) 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 või
- 2) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus.

Hankija edastatud andmetest nähtub, et hankija on Mokter OÜ-le varasemalt kütuse eest tasunud järgmiselt:

- 1) 2014. aastal 15 424,24 € ilma käibemaksuta;
- 2) 2015. aastal 10 431,36 € ilma käibemaksuta.

Seega oleks Hankija 2016.a. aasta eeldatava kütusekulu ja selle maksumuse arvestamisel

lähtuma varasemast kütusekulust, määrama selle järgi eeldatava maksumuse ja korraldama kütuse ostmiseks lihthanke.

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

2.9 Hankekorras kehtestatud reeglite mittejärgimine

Hankekorra § 5 lõike 1 kohaselt kohustub Hankija korraldama lihthanke ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni hankelepingu sõlmimiseks juhul kui hankelepingu maksumus on 10 000 kuni 250 000 eurot. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS kohaselt kohustus hankija korraldama lihthanke juhul kui ehitustöö maksumus oli 30 000 – 250 000 eurot.

Plaanilise järelevalve käigus on ilmnenud, et Hankija pole järginud Korras sätestatud ning on 2016. aastal tellinud restaureerimis- ja remonttöid valla korterites, lasteaedades ja muudes ruumides erinevatelt pakkujatelt kokku summas 16 057,48 eurot. Märkime, et kuigi Hankija pole läinud vastuollu RHS-is sätestatuga, siis lasub Hankijal kohustus järgida ka Hankekorras sätestatud ning lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija läinud vastuollu Hankekorra § 5 lg-s 1 sätestatud kohustusega.

Hankekorra § 4 lg-te 4 ja 7 kohaselt kohustub Hankija juhul kui soetuse eeldatava maksumus jääb vahemikku 1000-9999 eurot, pöörduma pakkumuste küsimiseks vähemalt kolme erineva pakkuja poole. Hankija poolt kohapealse kontrolli käigus antud vastustest tuleneb, et praktikas vastavat nõuet sageli ei täideta ning pakkumusi ei küsita.

Hankija peab edaspidi olema hoolsam riigihangete planeerimise protsessis, sh jälgima enda poolt Hankekorras sätestatud (seda ka juhul kui Hankija on otsustanud reguleerida hankekorras teatavaid soetusi rangemalt, kui seda on teinud seadusandja), reguleerima hankekorras täpselt selle, millisest maksumusest alates lasub kohustus võtta võrreldavaid pakkumusi ning millistel puhkudel piisab internetis hindade võrdlemisest ja mõtlema hankeplaani koostamisel detailsemalt läbi kõik eelarveaasta jooksul tehtavad soetused.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1. Pakkumuste hindamise kriteeriumid

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

Seega soovitame Hankijal edaspidi kaaluda pakkumuste hindamise kriteeriumina ka muude kriteeriumide kasutamist peale madalaima hinna.

2.2. Tähtajatud lepingud

Plaanilise järelevalvemenetluse raames ilmnes, et Hankija on sõlminud mitmeid tähtajatuid (või väga pikaajalisi) lepinguid. Märkime, et kuigi RHS ei keela Hankijal tähtajatuid lepinguid sõlmida, siis on ka hoolikal hankijal selliste lepingute puhul keeruline tagada, et erinevate pakkumuste võrdlemise teel oleks saavutatud riigihanke eesmärk kõige parematel tingimustel ja mõistliku hinnaga ning et rahalisi vahendeid oleks kasutatud säästlikult ja otstarbekalt (RHS § 3 p 1), mistõttu on eelisseisundis kahtlemata see pakkuja, kellega

Hankija on sõlminud tähtajatu lepingu. Eeltoodust tulenevalt piiravad tähtajatud lepingud konkurentsi ja seavad sellega ohtu ka RHS § 3 p-is 4 sätestatud üldpõhimõtte järgimise.

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

3.2. Pakkumuste elektrooniline menetlemine

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

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

4. Järeldused

- 4.1. Järelevalvemenetluse käigus tuvastati kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korrast, mis on seotud hankekorra nõuetele vastavusega, pakkumuste tähtaegse avamisega, karistusregistri kontrollimisega, selgituste andmisega, kvalifitseerimise tingimuste sätestamise ja nende täitmise kontrollimisega, hankelepingute muutmise ning nõutava lihthanke korraldamata jätmisega.
- 4.2. Tuvastatud kõrvalekalded, va pakkumuste tähtaegne avamine, kvalifitseerimise tingimuste sätestamise ja nende täitmise kontrollimine ning hankelepingute muutmine on käsitletavad üksikjuhtudena. Eelpool nimetatud rikkumiste puhul on tegemist süstemaatilise rikkumisega, mida Hankija on möönnud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

Osakonnajuhataja asetäitja

Kontrollija:

Triin Paljak

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3267; triin.paljak@fin.ee

Triin Paljak 611 3267

triin.paljak@fin.ee

