



## 13.11.2018 kontrollakt nr 12.2-4/16 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Vormsi Vallavalitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 08.08.2018.a kiri nr 12.2-4/107-1

Kontrolliobjekti nimetus: Vormsi Vallavalitsus

Kontrolliobjekti registrikood: 75022427

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: vallavanem Ene Sarapuu

Kontrolli käigus andsid selgitusi: vallasekretär Eidi Leht.

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2017 – 31.12.2017

### 1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Vormsi Vallavalitsuse (edaspidi nimetatud Hankija) ajavahemikul 01.01.2017 – 31.08.2017. a riigihangete korraldamisel kuni 31.08.2017 riigihangete seaduses sätestatud nõuetest kinnipidamine ning ajavahemikul 01.09.2017 – 31.12.2017. a riigihangete korraldamisel alates 01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduses sätestatud nõuetest kinnipidamine.
- 1.2 Kontrollitaval ajavahemikul reguleeris riigihangete korraldamist 01.01.2017 – 31.08.2017. a kuni 31.08.2017 kehtinud RHS ning alates 01.09.2017 alustatud riigihangete läbiviimist alates 01.09.2017 kehtiv RHS.
- 1.3 Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 (ka alates 01.09.2017 RHS-is on riigihanke korraldamise põhimõtted sätestatud §-is 3) sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide valik on olnud õiguspärane.
- 1.4 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR või riigihangete register) kaudu alustanud neli lihthanget.
- 1.5 Riigihangete korraldamist Vormsi Vallavalitsuses reguleeris kontrolliperioodil kaks erinevat hankekorda: perioodil 01.01.2017-04.12.2017 28.09.2015 vastu võetud hankekord ja alates 01.12.2017-31.12.2017 20.11.2017 kehtestatud hankekord.
- 1.6 Tehingute tegemisel on RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2017.a raamatupidamise väljavõtte, eRHR-is avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.7 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 07.11.2018 kirjaga nr 12.2-4/225-1. Hankija kontrollakti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

### 2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

#### 2.1. Hankekord ja hankeplaan

Vormsi Vallavalitsuses kehtis kontrollitaval ajavahemikul 01.01.2017-04.12.2017 28.09.2015 kehtestatud hankekord (edaspidi 28.09.2015 Hankekord). 20.11.2017 võeti Vormsi Vallavalitsuse korraldusega nr 51 (edaspidi nimetatud Korraldus nr 51) vastu uus hankekord (edaspidi nimetatud 20.11.2017 Hankekord). Korralduse nr 51 p-i 1 kohaselt oli 20.11.2017 Hankekord Korralduse nr 51 lisa 1, kuid 20.11.2017 Hankekorra päise kohaselt on tegemist Lisaga 9. Korralduse nr 51 p-i 3 kohaselt soovis Hankija jõustada 20.11.2017 Hankekorra alates 01.12.2017, kuid kuivõrd Korraldusega nr 51 28.09.2015 Hankekorda kehtetuks ei

tunnistatud ning Riigi Teataja andmetel kehtis see kuni 04.12.2017, siis kehtis ajavahemikul 01.12.2017-04.12.2017 kaks hankekorda. Tegemist on vastuoluga, mida Hankijal ei ole enam tagantjärele võimalik kõrvaldada, küll aga rõhutame, et sellistele vasturääkivustele tuleb pöörata suuremat tähelepanu ning neid edaspidi vältida.

2017. aastal ei olnud Vormsi Vallavalitsuse kehtestatud hankeplaani, kuigi kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 13<sup>1</sup> p 1 nägi Hankijale ette kohustuse koostada iga-aastane hankeplaani ja näha ette selle kinnitamise kord kui hankija poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 500 000 eurot. Hankija 28.09.2015 Hankekord ei sisaldanud Hankeplaani koostamise kohustust. 20.11.2017 Hankekorra p 6 näeb ette hankeplaani koostamise kohustuse ja selle kinnitamise hiljemalt ühe kuu jooksul arvates vallaelarve vastuvõtmisest. Hankeplaani avaldatakse asutuse veebilehel.

Rahandusministeerium on 2014. aastal koostanud „Hankekordade analüüsi“, milles on öelnud, et „Hankekord peab sõnaselgelt nägema ette iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva.“<sup>1</sup>. Eeltoodust tulenevalt soovime Hankijal 20.11.2017 Hankekorda muuta nii, et ka selles sisalduks iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev.

20.11.2017 Hankekorra p-i 9 kohaselt märgitakse hankeplaani: riigihanke objekt, riigihanke menetlusliik, riigihanke eeldatav maksumus, riigihankega alustamise aeg kuu täpsusega, eeldatav lepingu sõlmimise aeg kuu täpsusega, eeldatav lepingu täitmise tähtaeg, riigihanke eest vastutava isiku ees- ja perekonnanimi. 20.11.2017 Hankekorra p-ist 33.4. tulenevalt toimub lihthankemenetluse läbiviimine üldjuhul e-riigihangete keskkonnas, kui ei esine põhjendatud vajadust riigihange muul viisil läbi viia.

Märgime, et „tuginedes riigihankeõiguse aluspõhimõtetele ja riigihangete seaduse süstemaatikale soovime kajastada hankeplaanis vähemalt järgmine teave:

- hankelepingu objekt (nimetus), hanke liik (asjad, teenused, ehitustööd) ja menetluse liik (nt avatud hankemenetlus, lihthange, lihtsustatud korras tellitav teenus<sup>2</sup>;
- riigihanke eeldatav maksumus ja finantseerimise allikas (välisvahendid eraldi välja tuua);
- riigihanke algamise aeg kuu täpsusega;
- hankelepingu eeldatav sõlmimise aeg ja täitmise tähtaeg;
- riigihanke eest vastutav(-ad) isik(-ud);
- kas riigihange korraldatakse e-hankena;<sup>3</sup>
- andmed ühishanke ja hanke läbiviimiseks volitamise kohta.“<sup>4</sup>

Rõhutame, et alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 220 lg-st 11 lähtudes kohustus hankija kuni 2018. aasta 17. oktoobrini võimaldama riigihankega seotud teabevahetust hankija ja ettevõtja vahel, sealhulgas hankedokumentide kättesaadavaks tegemist, taotluse, pakkumuse ja selgituste esitamist elektrooniliselt vähemalt 70 protsendi ulatuses registris alustatud riigihangete arvust. Alates 18.10.2018 peab Hankija täielikult minema üle riigihangete e-menetlusele riigihangete registris. Samuti tuleks ära märkida andmed ühishanke ja hanke läbiviimiseks volitamise kohta.

28.09.2015 Hankekorra § 4 reguleeris lihthangete ja lihtsustatud korras tellitavate teenuste riigihangete korraldamist. § 4 lg 1 kohaselt toimus lihthanke ja lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimise algatamine ning läbiviimine vastavalt riigihangete seaduse paragrahvides 18<sup>2</sup> ja 19 ning hankekorras sätestatule. Peame vajalikuks märkida, et lihthanget ja lihtsustatud

<sup>1</sup> M. Antonov „Hankekordade analüüs“, lk 10. Internetis kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>, (29.10.2018).

<sup>2</sup> Märkus: alates 01.09.2017 sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus.

<sup>3</sup> Märkus: alates 18.10.2018 peab Hankija täielikult minema üle riigihangete e-menetlusele riigihangete registris.

<sup>4</sup> M. Antonov „Hankekordade analüüs“, lk 10. Internetis kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud> (29.10.2018).

korras tellitavaid teenuseid on oluline eristada, mistõttu ei ole otstarbekas ega mõistlik reguleerida mõlemate menetluste läbiviimist ühes ja samas paragrahvis ja sättes, viidates samas erinevatele RHS paragrahvidele. See võib jätta eksliku mulje, justkui tuleks lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke läbiviimisel lähtuda kas nii § 19 kui ka § 18<sup>2</sup> või siis ainult kummastki neist. Tegemist on siiski kahe erineva menetlusliigiga, mille puhul tuli Hankijal lähtuda erinevatest RHS sätetest.

Sama probleem nähtub ka 28.09.2015 Hankekorra § 4 lg-st 2, mille kohaselt lähtutakse lihthanke korraldamisel „riigihanke üldpõhimõtetest. Lihthanke eest vastutav isik korraldab lihthanke teate avaldamise riigihangete registris ja vajadusel vallavalitsuse kodulehel, hankedokumentide ettevalmistamise, hinnapakumiste võtmise, hankelepingu ettevalmistamine ning riigihanke aruande esitamine.“<sup>5</sup>. 28.09.2015 Hankekorra § 4 lg 2 jätab mulje, justkui ei tuleks lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke korraldamisel üldse RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest lähtuda. Tegelikuses viitas aga kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 19 lg 3 sõnaselgelt RHS § 3 järgimise kohustuslikkusele.

28.09.2015 Hankekorra § 6 lg 2 p- i 1 kohaselt oli kolmeliikmelise hankekomisjoni ülesandeks mh „hanke eeldatava maksumuse määramine“. Samas ütles aga 28.09.2015 Hankekorra § 3 p 2 et „hankekorraldamise otsustamisel määratakse kindlaks riigihangete seaduse alusel kohaldatav hankemenetluse liik“<sup>6</sup>. Kuna Hankijal on olnud probleeme ka riigihanke eeldatava maksumuse määramisega, siis peame vajalikuks selgitada, et esmane analüüs selle kohta, milline võiks olla riigihanke eeldatav maksumus, tuleb hankijal teha juba enne hankeplaani kinnitamist. See on vajalik, kuna vaid nii saab hankija kavandada hankeplaani korrektse riigihanke menetlusliigi, planeerida kui palju aega kulub menetluse läbiviimiseks jne. Pigem võiks täpse hankemenetluse liigi valimine (mitte eeldatava maksumuse määramine) jääda hankekomisjoni ülesandeks, kes oskab riigihanke objektiga paremini kursis olles pakkuda välja sobivaima menetlusliigi.

28.09.2015 Hankekorra § 8 lg 1 kohaselt oli „Teenuse või asja ostmisel /.../ soovituslik võtta parema tulemuse saamiseks võrdlevad pakkumused. Hinnapakumuste taotlemine on kohustuslik, kui hanke maksumus on alla riigihangete seaduse §-s 15 sätestatud piirmäära, kuid ületab 2000 eurot, välja arvatud juhul kui tegemist on kiiret tegutsemist nõudvate ettenägematute asjaoludega.“ Seoses § 8 lg 1 sõnastusega märgime, et Hankijal lasub kohustus järgida RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtteid alates 0,01 eurost. See tähendab, et kiiret tegutsemist nõudvad ettenägematud asjaolud ei saa välistada riigihangete üldpõhimõtete, sh pakujate võrdse kohtlemise, olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise, riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise, jne põhimõtete rakendamist. Eeltoodust tulenevalt oli 28.09.2015 Hankekorra § 8 lg 1 vastuolus kuni 31.08.2017 kehtinud RHS §-ga 3 osas, milles see välistas teatud asjaoludel pakkumuste küsimise kohustuse.

20.11.2017 Hankekorra III osa p 10. kohaselt on riigihanke eest vastutavaks isikuks asutuse töötaja, kelle vastutusalasse hankeobjekt kuulub. Riigihanke eest vastutava isiku määramine on hea praktika, kuna see aitab vältida olukordi, kus riigihanke läbiviimise eest vastutavad korraga kõik, kuid samas mitte keegi. Küll aga ei teeni 20.11.2017 Hankekorra II osa p 10. oma praeguses sõnastuses seatud eesmärgi. Nimelt võib juhtuda, et hankija kollektiivis on mitu inimest kelle vastutusalasse kuuluvad sama valdkonna erinevad küsimused. Seega võib siiski tekkida olukord, kus riigihanke eest vastutav isik ei ole selge. Parem on riigihanke eest vastutava isiku määramine seada nt vallavanema kohustuseks.

20.11.2017 Hankekorra VI osa p 20. ütleb, et otseost on riigihange, mille eeldatav maksumus on asjade ja teenuste puhul väiksem kui 5000 eurot, ehitustööde puhul väiksem kui 10 000 eurot ning sotsiaalteenuste puhul väiksem kui 50 000 eurot. Sama osa p 21. ütleb, et otseostu korral kohaldatakse alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid selliselt, et ostu läbiviimise protsess toimuks võimalikult efektiivselt, ehk asutusele kaasneks võimalikult väike aja-, raha- ja tööjõukulu. See tähendab, et kui ilma pakkumusi võrdlemata

<sup>5</sup> Tsitaat ilma muudatuste ja parandusteta.

<sup>6</sup> Tsitaat ilma muudatuste ja parandusteta.

suudetakse hanke tulemus saavutada asutuse jaoks mõistliku hinna ja kvaliteedi suhtega, siis ei ole vastutaval isikul kohustust võrreldavaid pakkumusi võtta.

Seoses 20.11.2017 Hankekorra VI osa p-dega 20. ja 21. peame vajalikuks märkida, et kuigi hankijatel on õigus oma hankekorras määrata kindlaks sisemine töökorraldus, siis tuleb siiski jälgida, et ei mindaks vastuollu alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega. Hankekorras sellise piiri seadmine, millest allapoole ei lasu kohustust võrreldavaid pakkumusi küsida, lähtub suuresti hankija eelarvest. Kui hankija eelarve on suur, siis võib ka piir olla kõrgemal, kui hankija eelarve on aga väike ning seega jääksid enamus hankija soetusi allapoole pakkumuste küsimise kohustuse piirmäära, tasuks kaaluda, kas hankija suudab ilma pakkumuste võtmiseta tagada riigihangete korraldamise üldpõhimõtete järgimise.

20.11.2017 Hankekorra VII osa p 24. kohaselt on väikehange hange, mille lepingu eeldatav maksumus on asjade ja teenuste puhul vähemalt 5000 eurot, kuid väiksem kui 30 000 eurot, ehitustööde puhul vähemalt 10 000 eurot, kuid väiksem kui 60 000 eurot, eriteenuste puhul vähemalt 10 000 eurot, kuid väiksem kui 60 000 eurot ning sotsiaalteenuste puhul vähemalt 50 000 eurot, kuid väiksem kui 300 000 eurot. VII osa p 26. kohaselt tagatakse väikehanke läbiviimisel alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i §-s 3 sätestatud üldpõhimõtetest kinnipidamine selliselt, et hanke eesmärk saavutatakse mõistlike kulutustega, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Vajadusel võib vastutav isik avaldada hanke kutse asutuse veebilehel.

Seoses 20.11.2017 Hankekorra VII osa p-ga 26. märgime, et alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid pole vaja hankekorda ümber kirjutada, eriti juhul, kui seda tehakse valikuliselt. Vastupidi, piisab sellest kui hankija viitab hankekorras alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i §-s 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimise kohustusele.

20.11.2017 Hankekorra VII osa p 28. alapunktide 28.1., 28.2. ja 28.3. kohaselt võib väikehanges pakkumuse võtta ainult ühelt isikult RHS § 49-50 toodud juhtudel, kui Vormsi saarel pole vastavas valdkonnas konkurentsi ja mujalt pakkumuste võtmine ja hankeobjekti tellimine ei ole asutuse hinnangul mõistlik või juhul kui eelnevalt korraldatud väikehanke käigus ei ole esitatud ühtegi pakkumust või kui kõik esitatud pakkumused ei vastanud hanke alusdokumentides või hinnapäringus esitatud nõuetele või kui pakkuja kuulub kõrvaldamisele või pakkuja ei vasta kvalifitseerimiseks esitatud tingimustele.

Seoses 20.11.2017 Hankekorra VII osa p 28. alapunktiga 28.1. märgime, et Hankijal tuleks viia punkti sisse parandused, kuna alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 49 lg 1 p 1 kohaselt on hankijal õigus korraldada riigihange väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlusena kui avatud või piiratud hankemenetluse käigus ei esitatud ühtegi pakkumust ega taotlust või kõik esitatud pakkumused olid riigihanke alusdokumentidele mittevastavad või kõik esitatud pakkumused olid riigihanke alusdokumentidele mittevastavad või kõik taotlused esitati taotlejate poolt, kes kuuluvad või võivad kuuluda kõrvaldamisele RHS § 95 lõike 1 või 4 alusel või kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele, ja riigihanke esialgseid tingimusi oluliselt ei muudeta. Kuivõrd väikehange ei ole ei avatud ega piiratud hankemenetlus, siis ei ole 20.11.2017 Hankekorra VII osa p 28. alapunkti 28.1. viide täpne ning vajab parandamist.

20.11.2017 Hankekorra VII osa p 28. alapunkti 28.2. kohaselt võib väikehanke puhul võtta pakkumuse ainult ühelt isikult „kui Vormsi saarel pole vastavas valdkonnas konkurentsi ja mujalt pakkumuste võtmine ja hankeobjekti tellimine ei ole asutuse hinnangul mõistlik;“.

20.11.2017 Hankekorra VII osa p 28. alapunkt 28.2. ei ole kooskõlas alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 3 põhimõtetega ja tuleb hankekorrast eemaldada. Nimelt kuulub Vormsi saar Eesti ja Euroopa Liidu koosseisu ja Hankijal puudub õigus piirata konkurentsi ettekäändel, et Vormsi saarel ei pruugita vastavat asja, teenust või ehitustööd pakkuda. Hankijal saab koostada väikehanke dokumendid nii, et juhul kui pakkuja ei suuda Hankijale vajalikku asja, teenust või ehitustööd pakkuda Hankija asukohas, siis tuleb tal nt arvestada pakkumuse maksumuse hulka ka vajamineva transpordi maksumus. Sellisel viisil saab Hankija tagada

konkurentsi ning saab ka võrreldavad pakkumused.

20.11.2017 Hankekorra VII osa p 28. alapunkti 28.3. kohaselt võib väikehanke võtta pakkumuse ainult ühelt isikult kui eelnevalt korraldatud väikehanke käigus ei ole esitatud mitte ühtegi pakkumust või kui kõik esitatud pakkumused ei vastanud hanke alusdokumentides või hinnapäringus esitatud nõuetele või kui pakkuja kuulub kõrvaldamisele või pakkuja ei vasta kvalifitseerimiseks seatud nõuetele.

Peame vajalikuks märkida, et juhul kui Hankija soovib vastavasisulise tingimuse hankekorras sätestada, siis tuleb muuta selle punkti sõnastust. Nimelt võib p-i grammatilise tõlgendamise tulemusel asuda seisukohale, et ka juhul kui pakkumused on esitanud mitu pakkujat, kuid vaid üks neist ei vasta kvalifitseerimiseks esitatud tingimustele või kuulub kõrvaldamisele, siis võib Hankija pöörduda pakkumuse küsimiseks ainult ühe isiku poole. See poleks aga kahtlemata võrdne kohtlemine nende pakkujate suhtes, kes kvalifitseerimistingimustele vastasid ning kellel kõrvaldamise aluseid ei esinenud. Lisaks rõhutame, et selleks, et Hankija saaks väikehanke raames pöörduda ainult ühe isiku poole, kuna pakkumuse esitanud pakkujad kuulusid kõrvaldamisele või ei vastanud kvalifitseerimiseks esitatud tingimustele peab Hankija olema eelnevalt ka kõrvaldamise alused ning kvalifitseerimistingimused kehtestanud.

20.11.2017 Hankekorra osa VII p -i 33.9. kohaselt sõlmitakse pakkujaga kirjalik leping, mille sõlmimisel lähtutakse RHS § 120 lg 1, 3-5 ja lepingu muutmisel RHS § 123.

Alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 125 lg-st 8 tulenevalt kohustub Hankija lähtuma lihthanke tulemusel hankelepingu sõlmimisel RHS § 120. RHS § 125 lg 9 kohaselt ei või hankija anda nõustumust hankelepingu sõlmimiseks enne viie tööpäeva möödumist pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse või hankelepingu sõlmimise kohta teate esitamisest. RHS § 120 lg 4 kohaselt on enne ooteaja möödumist sõlmitud hankeleping tühine. 20.11.2017 Hankekorra osa VII p -is 33.9. on Hankija lihthanke tulemusel sõlmitava hankelepingu tühisuse ooteaja rikkumise tõttu RHS § 120 lg 4 alusel sisuliselt välistanud. Rõhutame, et Hankijal ei ole võimalik enda sisekorras (st hankekorras) sätestatud reeglitega välistada RHS-is sätestatu kohaldamist. Eeltoodust tulenevalt tuleb Hankijal segaduste ning arusaamatuste vältimiseks 20.11.2017 Hankekorda muuta nii, et see hõlmaks ka alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 120 lg 4 tühisuse alust.

20.11.2017 Hankekorra IX osa p-i 41. kohaselt on riigihangete erandiks RHS § 153 nimetatud objektid, mille hankimisel ei ole vaja RHS-is sätestatud korda järgida. 20.11.2017 Hankekorra X osa p 45.1. kohaselt kohaldab Hankija RHS 5. peatükis sätestatud hankemenetluse läbiviimise korda.

Märgime, et alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 153 ja 5. peatükk reguleerivad vastavalt erandite rakendamist ning hankemenetluse läbiviimist võrgustikusektori riigihangete puhul, kuid Vormsi Vallavalitsus ei vasta kontrollija hinnangul mitte võrgustikusektori hankija tunnustele ega tegutse võrgustikusektoris avaliku sektori hankijana, vaid vastab ainult RHS § 5 lg 2 p-s 2 märgitud avaliku sektori hankija tunnustele. Järelevahtemenetluse käigus on ka Hankija ise mõõnnud, et ta võrgustikusektoris ei tegutse ning on lubanud viia 20.11.2017 Hankekorra vastavad punktid kooskõlla RHS-iga.

20.11.2017 Hankekorra XIV osa p 55. kohaselt lõpeb lepingu täitmise järelevalve lepingu kehtivusaja lõppemisel. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 186 sätestab võlasuhte lõppemise alused. Eelpool nimetatud paragrahvis sätestatu kohaselt võib võlasuhe lõppeda: 1) kohase täitmisega; 2) tasaarvestusega; 3) kokkulangemisega; 4) võlasuhte lõpetamise kokkuleppega; 5) lepingust taganemisega; 6) lepingu ülesütlemisega; 7) füüsilisest isikust võlgniku surmaga, kui kohustus ei saa täita tema isikliku osavõtuta; 8) füüsilisest isikust võlausaldaja surmaga, kui kohustus tuli täita isiklikult võlausaldajale; 9) muul seaduses või lepinguga ettenähtud juhul. Seega on peale lepingu kehtivusaja lõppemise veel küllaldaselt viise kuidas võlasuhe võib lõppeda, mistõttu oleks ka parem näha hankekorras ette, et hankelepingu järelevalve lõpeb hankelepingu lõppemisega.

20.11.2017 Hankekorra XIV osa p 58. tulenevalt tohib riigihanke esitatud pakkumuse sisu avalikustada ainult RHS-is sätestatud ulatuses. Pakkumuse ja selle dokumentide sisu avalikustamisele seavad peale RHS-i nõudeid ka muud õigusaktid (nt avaliku teabe seadus, äriseadustik, jne), mistõttu tuleks p-i täpsustada nt sõnadega „RHS-is või mõnes muus õigusaktis sätestatud ulatuses.“.

## 2.2 Pakkumuste avamine

- a) Lihthanke „Vormsi valla jäätmemajanduse korraldamine“ (viitenumber 184215) teate punktis IV.3.8) on Hankija pakkumuste avamise tingimuse (ajana) märkinud 24.03.2017 10:00. Riigihangete registrist nähtuvalt on Hankija pakkumused avanud 27.03.2017 08:11.
- b) Lihthanke „Borrby karjääri ettevalmistustööd“ (viitenumber 184873) teate punktis IV.3.8) on Hankija pakkumuste avamise tingimuse (ajana) märkinud 03.04.2017 08:00. Riigihangete registrist nähtuvalt on Hankija pakkumused avanud 03.04.2017 08:26.
- c) Lihthanke „Vormsi koolimaja II korruse elektripaigaldise renoveerimine vastavalt AIA Elekter Oü poolt koostatud projektile nr. 17018“ (viitenumber 185704) teate punktis IV.3.8) on Hankija pakkumuste avamise tingimuse (ajana) märkinud 02.05.2017 08:00. Riigihangete registrist nähtuvalt on Hankija pakkumused avanud 03.05.2017 08:50.
- d) Lihthanke „Vormsi koolimaja juurdeehitus vastavalt Ants Rajando poolt koostatud projektile nr. 916“ (viitenumber 192668) teate punktis IV.2.7) on Hankija pakkumuste avamise tingimuse (ajana) märkinud 04.12.2017 09:00. Riigihangete registrist nähtuvalt on Hankija pakkumused avanud 04.12.2017 11:30.

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

## 2.3 Riigihanke alusdokumentide muutmine selgituste kaudu

- a) Lihthankes „Vormsi valla jäätmemajanduse korraldamine“ (viitenumber 184215) (edaspidi Lihthange 184215) küsis huvitatud isik riigihangete registri vahendusel küsimusi. Muuhulgas küsis isik, et „vastavalt lepingu p. 6.1.9. Töövõtja peab teostama olmejäätmete ja papi kokkupressimise Hullo jäätmejaamas ning tellima vastavalt vajadusele jäätmete äraveo saarelt. Kas jäätmete käitlus ja äravedu pole käesoleva hanke osa?“ Hankija vastas huvitatud isiku küsimusele järgnevalt: „Käesolev hange ei puuduta saarelt äravedu, vaid jäätmekäitlust saarel kohapeal, sellest ka vajadus äraveo tellimiseks.“ Lisaks eeltoodule märkis huvitatud isik et „vastavalt lepingu p. 6.1.7. Töövõtja peab tühjendama valla poolt surnuaiale, sadamasse, külakeskuse jms kohtadesse paigaldatud prügikonteinerid vastavalt vajadusele. Palume täpsustada punktis 6.1.7 nimetatud konteinerite kogused ja suurused.“ Hankija vastas, teatades et „lähtuvalt saare spetsiifikast me ei telli eraldi valla poolt paigaldatud konteinerite tühjendamast, meie eesmärk on, et need oleksid kogu aeg kasutatavad ja seda peab vedaja ise jälgima. Sadamas on kuni neli 800 l konteinerit mida hinnanguliselt on vaja hooajal tühjendada vähemalt kord nädalas, talvekuudel ilmselt natuke harvem, surnuais ja külakeskuses on hetkel kummaski üks või kaks 190 liitrist konteinerit, mida samuti tühjendatakse vastavalt vajadusele, keskmiselt vast kord kahe nädala jooksul.“<sup>7</sup> Muuhulgas soovis isik, et hankija esitaks „eelmise aasta tühjenduste

<sup>7</sup> Tsitaat ilma muudatuste ja parandusteta.

sagedused/tühjenduste arvud.“ Hankija vastas huvitatud isikule ja selgitas et „Kuna tellime teenust, siis meil tegelikult ei ole andmeid veo sageduse kohta, saame neid tühjenduskordi lihtsalt hinnata.“

Hankija ei olnud koostanud lihthanke dokumenti ega seda riigihangete registrisse laadinud. Riigihangete registris sisaldasid ainult kõrvaldamise alused (fail pealkirjaga „Kvalifitseerimistingimused“), „Vastavustingimused“, „Pakkumuse maksumuse vorm“<sup>8</sup>, „Hankelepingu projekt“, „Lisa 2 Bussipeatuste ja prügimajade nimekiri, korrastamise andmed ja tingimused“ ning lisasid 3-9, mis olid aerofotod (mitteametlikud väljavõtted) Maa-Ameti kaardirakendusest. Ei hankelepingu projektis ega üheski lisa polnud märgitud seda, kas jäätmete käitlus ja äravedu kuulub või ei kuulu riigihanke objekti ning kui see kuulub riigihanke objekti, siis kas see tuleb teha pakkujal endal ning kui mitte, siis kes teenuse eest tasub. Samuti ei olnud lihthanke dokumentides märgitud seda, kui suured on lepingu p. 6.1.7. nimetatud surnuaiale, sadamasse, külakeskuse jms kohtadesse paigaldatud prügikonteinerid ning kui tihti tuleb neid tühjendada. Märkimata oli ka see millised olid eelmise aasta tühjenduste sagedused/tühjenduste arvud.

Järelevamenetluse käigus selgitas Hankija, et ei teinud lihthanke dokumentidesse muudatusi kuna „(liht)hanketeate II 1.5 on tööde kirjeldus, mis ilmselt oli siiski arusaadav, pakkuja lihtsalt täpsustas üle, sellepärast ei tehtud ka hanketeates muudatusi, eeldades, et selgitusest piisas.“.

Seoses pakkuja küsimusele vastamisega ja konteinerite suuruse edastamise ning sellega, millises lihthanke dokumendis olid suurused toodud, viitas Hankija lihthanke teate p-le II 2.1) ja märkis, et „kuna Vormsis on ülejäänud Eestist erinev prügimajanduse süsteem, siis ei ole määratud konteinerite tühjendamise sagedust, teenusepakkuja peab ise konteinerite täituvust jälgima ja vastavalt vajadusele tühjendama.“. Hankija selgitas, et ei pidanud dokumentide muutmist vajalikuks kuna huvitatud isik jäi vastusega rahule.

Seoses huvitatud isiku küsimusega, milles huvitatud isik soovis teada eelnevate aastate tühjenduste arvu ja sagedust märkis Hankija, et kuna tellib teenust, siis tal vastavasisuline informatsioon puudub. Järelevamenetluses selgitas Hankija täiendavalt, et „(liht)hanketeate punkt VI 3 on märgitud, et hankes osalemise eelduseks on tutvumine Vormsi valla jäätmemajanduse korraldamisega saarel kohapeal. Vastavalt lepingule peab arvestust teenusepakkuja ja esitab vastavad aruanded.“.

Hankija alustas Lihthanget 184215 14.03.2017, st ajal mil kehtis kuni 31.08.2017 kehtinud RHS. Eeltoodust tulenevalt tuli Lihthanke menetluses 184215 kohaldada kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i (käesolevas alapunktis edaspidi RHS).

RHS § 36 lg 3 kohaselt edastab hankija hankedokumentide muutmisel muudetud hankedokumentid üheaegselt kõigile pakkujatele ning nendele taotlejatele ja huvitatud isikutele, kes on saanud hankedokumentid.

Oleme seisukohal, et kuigi RHS §-is 36 sätestatu järgimine polnud Hankijale lihthanke korraldamise puhul kohustuslik ning Hankija on vaba ise sisustama lihthanke dokumendid, sh otsustama seda, milliseid tingimusi ta seab lihthanke objektile, siis lasub Hankijal sellest hoolimata kohustus järgida RHS §-ides 18<sup>2</sup> ning 3 sätestatut. Eeltoodust tulenevalt peab Hankija tehnilises kirjelduses ammendavalt kirjeldama lihthanke objekti nii, et selles oleksid kajastatud kõik Hankija jaoks olulised tingimused. Juhul kui Hankija avastab lihthanke menetlemise faasis, et on jätnud lihthanke objekti piisava täpsusega kirjeldamata, siis tuleb Hankijal RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning isikute võrdse kohtlemise põhimõtetest lähtuvalt muuta lihthanke dokumente nii, et tagatud on RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimine.

---

<sup>8</sup> Vastavad failid genereerib riigihangete register hankija poolt sisestatavate andmete alusel ise.

Käesoleval juhul ei ole asjakohane Hankija poolt järelevalvemenetluse raames esitatud vastuväide, mille kohaselt sisaldus lihthanke objektiks olnud tööde kirjeldus lihthanke teate p-is II 1.5), kuna kõnealuse punkti tekst viitab tööde osas hankelepingu projektile [Lihthanke teate p II.1.5) „Teostama jäätmete kokkuvedu Vormsi valla territooriumil, hoidma korras prügimajad ja nende ümbrused, Jäätmekeskuse ja selle territooriumi, vallavalitsuse poolt avalikku ruumi paigaldatud prügikonteinerid, bussipeatused ja Rumpo ehitus-ja lammutusjäätmete kogumise, vaheladustamise ja sorteerimise ala. Teostama kõik tööd vastavalt hanketeatele lisatud lepingule.“). Eeltoodust tulenevalt ei sisaldunud tööde ammendav kirjeldus lihthanke teate p-is II 1.5]. Vastupidi, hankelepingu projekt täpsustas tööde sisu ning välistada ei saa seda, et potentsiaalsed pakkujad mõistsid hankelepingu projekti p 6.1.9 nii, et edukal pakkujal tuleb olmejäätmed ja papp kokku pressida ning kokkupressitud jäätmed kas ise ära vedada või tellida enda kulul jäätmete äravedu. Selline tõlgendus oleks ka mõisteta, kuna hankelepingu projekti p-i 6.2 kohaselt kannab töövõtja kõik hankelepingu „punktis 1.1 loetletud ülesannete täitmisega seotud kulud v.a punktis 6.1.10 toodud veokulud ning eelnevalt Tellijaga kokkulepitud punktis 6.1.6. nimetatud prügimajade ja bussipeatuste remondimaterjalide kulud, mis on suuremad kui 50 (viiskümmend) eurot;“.

Seoses konteinerite suuruste ja võimaliku tühendamise sagedusega märgime, et neid andmeid ei sisaldunud ei lihthanke teates ega ka hankelepingu projektis, mistõttu oleks Hankija pidanud huvitatud isiku küsimusele vastates muutma ka lihthanke dokumente ning lisama sinna vastusega huvitatud isikule edastatud andmed.

Lisaks tuleb märkida, et arvestades asjaolu, et konteinerite tühendamise sageduse vajadusest sõltub otseselt pakkumuse maksumus, oleks Hankijal tulnud enne riigihanke korraldamist (ka juhul kui ta tellis teenust ja sellistest andmetest varasemalt teadlik ei olnud) pöörduda senise teenusepakkuja poole ning vastavad andmed välja uurida. Kuna käesoleval juhul ei saanud need huvitatud isikud, kes ei olnud varasemalt teenust pakkunud, lähtuda muust kui Hankija poolt vastuses märgitud hinnangutest, siis võib see selgitada ka pakkumuste maksumuste suurt (peaaegu kahekordset) erinevust. Märgime, et praktikas viitab ebaselgelt ja ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumentidele just suur küsimuste arv riigihanke menetluse käigus ning suured vahed pakkumuste maksumuste vahel (nähtav alles peale pakkumuste esitamist, mil riigihanke alusdokumente enam muuta ei saa).

Hankijal tuleb enne riigihanke korraldamist riigihanke objektiks oleva teenuse üksikasjad põhjalikult läbi mõelda. Seejärel tuleb Hankijal koostada soovi korral lihthanke dokument või siis lisada kogu vajaminev info lihthanke teatesse. Kuna teatesse märgitavate tähe märkide arv on piiratud, siis võib osutada vajalikuks lihthanke dokumendi koostamine. Avastades hiljem lihthanke käigus, et tema poolt koostatud dokumendid on puudulikud, lasub Hankijal kohustus lihthanke dokumente muuta. Rõhutame, et riigihanke alusdokumentide muutmise vajadus ei ole kuidagi seotud sellega, kas huvitatud isikud on jäänud vastusega rahule. Oluline on see, et kõik huvitatud isikud saaksid oma pakkumuse koostamisel lähtuda riigihanke alusdokumentidest, mitte aga Hankija poolt riigihangete registri alajaotuse „Teabevahetus“ kaudu antud selgitustest. Ühtne riigihangete alusdokumentatsioon võimaldab pakkujatel koostada ja hankijal saada võrreldavad pakkumused, mida on hiljem võimalik ka ühtsetel alustel hinnata. Riigihanke alusdokumentide muutmine ei ole seega võimalik riigihangete registri alajaotuse „Teabevahetus“ kaudu, kuna see võib panna potentsiaalsed huvitatud isikud ebavõrdsesse ja ebaselgesse olukorda, muutes riigihanke menetluse läbipaistmatuks.

Jättes lihthanke objekti piisava selgusega kirjeldamata ning andes riigihangete registri alalehe „Teabevahetus“ kaudu huvitatud isikute küsimustele vastates lisainfot, mida lihthanke dokumendid ja lihthanke teade ei sisaldanud, lõi Hankija huvitatud isikute jaoks ebaselge olukorra ning rikkus RHS § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid.

- b) Lihthanges „Vormsi koolimaja II korruse elektripaigaldise renoveerimine vastavalt AIA Elekter Oü poolt koostatud projektile nr. 17018“ (viitenumber 185704) (edaspidi Lihthange 185704) esitas huvitatud isik 2 korral küsimuse, mis mõlemad puudutasid



projekti, mille alusel ehitustöid pidi hakatama teostama. Mõlemal korral vastas Hankija järgnevalt: „Palun võtke ühendust projekti koostajaga, kes selgitab üksikasju: e-post: jaak@aiaelekter.ee, mob 5042044“.

Hankija alustas Lihthanget 185704 13.04.2017, st ajal mil kehtis kuni 31.08.2017 kehtinud RHS. Eeltoodust tulenevalt tuleb Lihthanke menetluses 185704 kohaldada kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i (käesolevas alapunktis edaspidi RHS).

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 18<sup>2</sup> lg-st 4 tulenevalt võis hankija lihthanke korraldamiseks kehtestada lihthanke dokumendi, lähtudes hankelepingu esemeks olevatest asjadest, teenustest või ehitustöödest. Lihthanke dokumendi koostamisel lähtus hankija RHS §-s 24, § 31 lõigetes 2–5 ja 8, §-des 32 ja 33, § 38 lõigetes 1–31 ja 5, §-des 39–41, §-des 47–50 sätestatust või mõnest neist. Juhul kui hankija lihthanke dokumenti ei kehtestanud, lähtus ta lihthanke korraldamisel riigihanke üldpõhimõtetest.

RHS § 3 p-dest 2 ja 3 tulenevalt pidi hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning kohtlema kõiki isikuid võrdselt ja mittediskrimineerivalt.

Igal lihthankes osaleval isikul ja huvitatud isikul on õigus saada selgitusi või täiendavat teavet lihthanke teate ja lihthanke dokumentide kohta. Juhul kui hankija viib riigihanke läbi riigihangete registris ja küsimused esitatakse talle riigihangete registri vahendusel, siis vastab Hankija esitatud küsimustele samuti riigihangete registri vahendusel ja teeb vastused kättesaadavaks ka kõigile teistele huvitatud isikutele.

Eeltoodust tulenevalt ei tohtinud riigihanke alusdokumentide kohta esitatavad selgitused või selgitamist võimaldavad dokumendid sisaldada uut teavet, ilma milleta ei ole pakkumuste esitamine võimalik või oleksid juba esitatud pakkumused muutunud riigihanke alusdokumentidele mittevastavaks või muutunuks nende sisu. Lisaks sellele pidi Hankija hoolitsema selle eest, et kõigile huvitatud isikute edastataks samal ajal sama teavet.<sup>9</sup>

RHS § 3 p-des 2 ja 3 nimetatud põhimõtteid ei ole võimalik täita olukorras, kus Hankija eest edastab igale pöördujale e-kirja või telefoni teel erineval ajal potentsiaalselt erinevat teavet Hankija väline isik. Juhul kui Hankija ei suutnud ise pakkujate poolt projekti kohta esitatavatele sisulistele küsimustele vastata, siis oleks tal tulnud pöörduda projekti koostanud isiku poole vastava küsimusega ning olles saanud vastuse, lisada see riigihangete registrisse ning teha vastus nähtavaks kõigile huvitatud isikutele.

#### 2.4 Riigihanke ebakorrektnete lõpetamine, läbirääkimiste pidamine ja hankelepingu sõlmimine

- a) 27.03.2017 alustas Hankija riigihangete registris lihthanget „Borrby karjääri ettevalmistustööd“ (viitenumber 184873). Pakkumused esitasid MÜÜRI TALU OÜ (12178602) (maksumus 5 900,00 ja OÜ VORMSI METS (11068060) (maksumus 6 990,00). 10.04.2017 pakkumuse edukaks tunnistamise otsuses märkisite MÜÜRI TALU OÜ pakkumuse edukaks kuid põhjendusse märkis, et „Tunnistada hane nurjunuks kuna pakkumus on liiga kallis ja ei vasta tehtavatele töödele. Vallavalitsuse otsus 10.04.2017“<sup>10</sup>. Sellest hoolimata on riigihangete registris märgitud MÜÜRI TALU OÜ-ga hankeleping sõlmituks ning raamatupidamise andmete kohaselt on samale pakkujale sama töö eest ka 5000 eurot välja makstud.

Järelevalvemenetluse käigus on Hankija esitanud MÜÜRI TALU OÜ-ga sõlmitud lepingu ja selgitanud, et „töö alustamisega oli väga kiire ja seetõttu, siiski hankeleping hiljem poolte kokkuleppel sõlmiti.“ Hankelepingu p-i 5.1 kohaselt on hankelepingu maksumuseks 5000 eurot, millele lisandub käibemaks.

Järelevalvemenetluse käigus on Hankija edastanud kontrollijale ka oma 10.04.2017 otsuse. Hankija tunnistas oma 10.04.2017 otsuse p-is 1.2 riigihanke nurjunuks, kuna pakkumuste

<sup>9</sup> Vt lisaks ka kontrolllakt p 2.3 a)

<sup>10</sup> Tsitaat ilma muudatuste ja parandusteta.

maksumused ületasid Vormsi valla eelarves ettenähtud vahendeid. Sama otsuse p-is 1.3 otsustas Hankija sõlmida parima pakkujaga osatübing Müüri talu hankeleping kogumaksumusega 4200 eurot, mis sisaldab käibemaksu.

Kuna Hankija alustas lihthanget „Borrby karjääri ettevalmistustööd“ (viitenumber 184873) (edaspidi Lihthange 184873) riigihangete registris enne 31.08.2017, siis tuleb Lihthankele 184873 kohaldada kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i (käesolevas alapunktis edaspidi nimetatud RHS).

RHS § 15 lg-st 3 tulenevalt lasus hankijal kohustus korraldada lihthange kui asjade või teenuste hankelepingu eeldatav maksumus oli võrdne või ületas 10 000 eurot või kui ehitustööde hankelepingu eeldatav maksumus oli võrdne või ületas 30 000 eurot. Loomulikult on hankijatel alati lubatud korraldada riigihange kasutades nõ karmimat menetlusreeglistikku, küll aga soovitame selle tarvidus alati põhjalikult läbi mõelda. Kui Hankija otsustab kasutada karmimat menetlusliiki, siis tuleb tal ka menetluse lõpuni sellest lähtuda.

RHS § 18<sup>2</sup> lg-st 1 tulenevalt algas lihthange lihthanke teate avaldamisega registris ning lõppes RHS § 29 lg-s 3 sätestatud juhtudel. RHS § 29 lg 3 p 3 kohaselt lõppes riigihange mh kõikide pakkumuste tagasilükkamisega RHS §-s 49 sätestatud alustel. RHS § 49 lg 1 p-i 1 kohaselt võis hankija teha põhjendatud kirjaliku otsuse kõigi pakkumuste tagasilükkamise kohta, kui kõigi vastavaks tunnistatud pakkumuste maksumused ületasid hankelepingu eeldatavat maksumust.

Seega lõppes Lihthange 184873 Hankija 10.04.2017 otsusega, millega Hankija lükkas kõik esitatud pakkumused tagasi ning seetõttu ei oleks Hankija peale Lihthanke 184873 lõppemist saanud enam samas lihthanke läbirääkimisi pidada. Kui riigihanke menetlus on lõppenud kõikide pakkumuste tagasilükkamise või riigihanke kehtetutuks tunnistamisega, siis tuleb Hankijal juhul, kui ta soovib siiski riigihanke esemeks olnud asja, teenust või ehitustööd osta või tellida, korraldada uus riigihange. Uue riigihanke korraldamisel võib ja peab arvestama eelnevas menetluses võimalikke tehtud vigu ja esinenud kitsaskohti, küll aga peab hankija olenemata samast riigihanke objektist kahte menetlust siiski selgelt eristama ega saa jätkata uue menetlusega sealt, kus ta eelmise lõpetas.

Kuna käesoleval juhul on Hankija korraldanud lihthanke ka juhul, kui tal selleks RHS-ist tulenev kohustus puudus, siis oleks Hankija peale Lihthanke 184873 kehtetuks tunnistamist pidanud lähtuma 28.09.2015 Hankekorra § 8 lg-s 1 sätestatust ja küsima võrreldavad pakkumused, kuna Hankija 10.04.2017 otsuse p-i 1.3 kohaselt ületas soetuse maksumus 2000 eurot. Jättes pakkumused küsimata ja pöördudes läbirääkimisteks ainult ühe pakkuja poole on Hankija läinud vastuollu hankekorra § 8 lg-s 1 sätestatuga.

Lisaks eeltoodule on vastuolus Hankija 10.04.2017 otsuse p 1.3 ja MÜÜRI TALU OÜ-ga sõlmitud hankelepingu p 5.1, kuna Hankija 10.04.2017 otsuse kohaselt pidi Müüri Talu OÜ-ga sõlmitava lepingu maksumuseks olema 4200 eurot koos käibemaksuga, kuid sõlmitud hankelepingu kohaselt oli tööde maksumuseks 5000 eurot ilma käibemaksuta.

Käesoleval juhul oleks Hankijal seega tulnud peale Lihthanke 184873 kehtetuks tunnistamist korraldada uus riigihange, kuid arvestades riigihanke eeldatavat maksumust oleks käesoleval juhul piisanud pakkumuste küsimisest. Kuivõrd Hankija on Lihthanke 184873 lõpetanud, seejärel jätnud pakkumused küsimata ja rääkinud ühe pakkujaga läbi ning esitanud riigihangete registrile andmed justkui oleks Lihthanke 184873 tulemusel siiski hankeleping sõlmitud, siis on Hankija läinud vastuollu RHS § 3 p-dega 1, 2, 3 ja 4.

Soovitame Hankijal sarnastes situatsioonides oma käitumine läbi mõelda. Lisaks tuleb Hankijal muuta riigihangete registrile hankelepingu kohta esitatud infot, kuivõrd tegemist ei ole sama riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepinguga.

- b) Lihthanke „Vormsi helikopterite maandumisplatsi juurdepääsutee, Lennuameti poolt esitatud tingimustele vastava kopteriplatsi ja selle elektripaigaldise projekteerimine“

(viitenumber 181581) (edaspidi Lihthange 181581) laekus üks pakkumus. Hankija 09.01.2017 otsusega kvalifitseeriti pakkuja ja tunnistati pakkumus vastavaks. Sama otsusega lükkas Hankija pakkumuse tagasi, kuna see ületas oluliselt Vormsi valla eelarves helikopteriplatsi projekteerimiseks kavandatud vahendeid. 14.02.2017 sõlmis Hankija sama pakkujaga hankelepingu, mille päises märkis järgnevat: „Vallavalitsus korraldas riigihangete registris e- hankena lihthanke nr 181581 „Vormsi helikopterite maandumisplatsi juurdepääsutee, Lennuameti poolt esitatud tingimustele vastava kopteriplatsi ja selle elektripaigaldise projekteerimine”. Laekus üks pakkumine, mis lükati tagasi liiga kõrge hinna tõttu. Käesolev projekteerimisleping on sõlmitud läbirääkimiste tulemusena riigihanke nr 181581 tingimustel vastavalt lisatud hanketeatele.“

Kuivõrd Lihthanges 181581 tekkinud olukord on väga sarnane kontrollakti p-is 2.4 a) kirjeldatud rikkumisele, siis ei korda kontrollija eelnevas punktis märgitud. Küll aga peame vajalikuks selgitada, et ka juhul kui Hankija on korraldanud lihthanke, mis on lõppenud kas kõigi pakkumuste tagasilükkamise või lihthanke kehtetuks tunnistamisega, siis ei saa Hankija unustada, et peale riigihangete seaduse tuleb tal järgida ka oma sisekorda. See tähendab, et Hankijal tuleb endiselt küsida pakkujatelt pakkumused kui riigihanke eeldatav maksumus ületab hankekorras sätestatud pakkumuste küsimise piirmäära.

Kuivõrd Hankija on Lihthanke 181581 lõpetanud, seejärel jätnud pakkumused küsimata ja rääkinud ühe pakkujaga läbi ning sõlminud läbirääkimiste tulemusel lepingu, siis on Hankija läinud vastuollu RHS § 3 p-dega 1, 3 ja 4 ning 28.09.2015 Hankekorra § 8 lg-s 1 sätestatuga.

## 2.5 Hankelepingu muutmine nõudeid rikkudes

- a) Lihthanke „Vormsi koolimaja juurdeehitus vastavalt Ants Rajando poolt koostatud projektile nr. 916“ (viitenumber 192668) tulemusel sõlmitud hankeleping pidi lihthanke teate p-is II.2.7) märgitu kohaselt kestma 6 kuud ning p-i III.2.2) kohaselt pidi tööde lõpetamise tähtpäev olema 15.08.2018.a. Leping sõlmiti riigihangete registri andmetel 15.02.2018 ja kestis kuni 31.08.2018.

Järelevamenetluse käigus selgitas Hankija, et lepingu täitmine viibis, kuna „seoses ilmastikuoludega ei olnud kevadel ja suvel madala veetaseme tõttu väga pika aja jooksul võimalik teostada raskeveoseid ning<sup>11</sup> seetõttu veosed kuhjusid (samal ajal toimus ka metsavedu ja teede ehitus, olukord oli väga kriitiline kõigile ettevõtjatele). Ei olnud võimalik saada laevale kohta, mistõttu teenuse pakkuja ei saanud saarele tuua vajalikku ehitusmaterjali, näiteks betooni.“

Seoses Hankija poolt järelevamenetluses antud selgitustega hankelepingu pikendamise osas märgime, et kuigi alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 123 võimaldab hankelepinguid palju rohkematel alustel muuta kui seda võimaldasid kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i § 69 lg-d 3 ja 4, siis ei tähenda see kindlasti seda, et hankijad ei peaks võimalike muudatuste tegemise lubatavust enam üldse analüüsima. Vastupidi, igakordselt muudatust tehes tuleb hankijal vaadata, kas tema poolt tehtav muudatus on lubatav mõnel RHS § 123 märgitud alusel. Kui see nii pole, siis ei tohi hankija ka hankelepingut muuta.

Käesoleval juhul võiks olla vaieldav hankelepingu muutmine RHS § 123 lg 1 p-i 4 alusel seetõttu, et veetase oli madal. Nimelt eeldab RHS § 123 lg 1 p 4, et muudatuse peavad tingima hoolsale hankijale ettenägematud asjaolud. Kuivõrd seda, et praamiliiklus mandri ning teatud saarte vahel on paar korda aastas veetaseme tõttu häiritud, tuleb ikka ette, siis oleme seisukohal, et sellist asjaolu ei saaks pigem pidada hoolsale hankijale ettenägematuks asjaoluks RHS § 123 lg 1 p-i 4 mõttes. Eeltoodust tulenevalt ei olnud aga ka hankelepingu muutmine antud alusel lubatav. Soovitame hankijatel näha hankelepingutes ette võimalus hankelepingut muuta (lähtudes RHS § 123 lg 1 p-st 2) sellisteks puhkudeks, mida hankija tegevuses ikka aega-ajalt ette tuleb.

<sup>11</sup> Kursiivis sõnad lisatud kontrollija poolt parema mõistetavuse eesmärgil.

- b) Lihthanke „Vormsi kadunud vaated” (viitenumber 181578) (edaspidi Lihthange 181578) tulemusel sõlmiti hankeleping Ilusilm OÜ-ga. Lihthanke teate p-de III.1.2) ja II.3 kohaselt pidi hankeleping vältama 6 kuud ning hankelepingu objektiks olevate infotahvlite üleandmise aeg pidi olema 31.05.2017.a. Selle asemel kestis hankeleping kuni 31.08.2017 ning riigihangete registri andmetel pole lepingut muudetud.

Järelevalvemenetluse käigus selgitas Hankija, et küsis riigihangete registrist ja et lepingu muudatust ei saanud registris registreerida, esitada sai ainult lepingu lõpetamise teate. Hankija esitas kontrollijale ka pakkujaga sõlmitud hankelepingu.

Hankija alustas Lihthanget 181578 riigihangete registris 27.12.2016, st kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i (käesolevas alapunktis edaspidi RHS) kehtivuse ajal, mistõttu tuleb sellele kohaldada ka riigihanke alustamise ajal kehtinud RHS-i.

Lihthanke teate p-de III.1.2) ja II.3 kohaselt pidi hankeleping vältama 6 kuud ning hankelepingu objektiks olevate infotahvlite üleandmise aeg pidi olema 31.05.2017. Sama infotahvlite üleandmise aeg on märgitud ka pakkujaga 16.01.2017 sõlmitud hankelepingu p-ides 2.4.1. ja 4.2.1. Hankija ja pakkuja on sõlminud hankelepingu muutmise kokkuleppe, mille kohaselt muudeti hankelepingu punkti 4.2.1. nii, et uueks tööde üleandmise tähtpäevaks sai 31.05.2017 asemel 15.07.2017.

Kuivõrd nii hankelepingu esialgne kui ka muudetud tähtpäev jäid kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i kehtivuse perioodi, siis tuleb ka hankelepingu muutmisele rakendada RHS § 69 lg-d 3 ja 4. RHS § 69 lg-te 3 ja 4 kohaselt võis hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingisid objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Hankija ei tohtinud hankelepingu muutmises kokku leppida, kui muutmisega taotletavat eesmärki oli võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega.

Hankija ei ole ei hankelepingu muutmise dokumendis ega ka mõnes muus dokumendis või suusõnaliselt järelevalvemenetluse käigus kirjeldanud neid objektiivseid asjaolusid, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal võimalik ette näha ning mis oleksid hankelepingu muutmata jätmise korral seadnud täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Eeltoodust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et RHS § 69 lg-s 3 ja 4 sätestatud kumulatiivsed eeldused hankelepingu muutmiseks ei olnud täidetud.

Märgime, et algselt oli hankelepingu täitmise ajaks 6 kuud ning muudatuse tulemusel pikenes see aeg 45 päeva (tegelikkuses aga 47 päevani, kuna 45. päev langes laupäevale) ehk poolteist kuud.

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 pakkumuse esitamata ebamõistlikult lühikese ja seetõttu mitte kulutõhusa tähtaja tõttu. Samuti võib kallutada tähtaja muutmine lepingu majanduslikku tasakaalu hankelepingu täitja kasuks, mis asetab teised hankemenetluses osalenud pakkujad ebavõrdsesse olukorda.<sup>12</sup>

Käesoleval juhul on Hankija oma tegevusega seadnud ebavõrdsesse olukorda need ettevõtjad, kes oleksid võinud riigihankes osaleda, kuid võisid sellest loobuda Hankija poolt seatud

---

<sup>12</sup> E. Karindi-Kask. Hankelepingute muutmine. Internetis kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuisid-ja-uuringud> (24.10.2018).

lühikese tähtaja tõttu. Seega on Hankija on oma tegevusega rikkunud RHS § 3 p 2 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet ja RHS § 69 lg-d 3 ja 4.

Lisaks peame vajalikuks märkida, et kuigi Hankija vormistas hankelepingu muudatuse, millega muudeti esialgse hankelepingu p-i 4.2.1., siis jäi Hankijal siiski muutmata hankelepingu p 2.4.1., milles oli endiselt sätestatud hankelepingu esialgne täitmise tähtpäev (30.05.2017). Eeltoodust tulenevalt jäi hankeleping ka peale ebaseadusliku hankelepingu muudatuse vormistamist vastuoluliseks.

- c) Hankija sõlmis OÜ-ga PRoDigi lihthanke „Vormsi saare viimase miili andmesidevõrgu baasinfrastruktuuri rajamine“ (viitenumber 173148) (edaspidi Lihthange 173148) tulemusel 24.05.2016 hankelepingu, mille kestuseks pidi lihthanke teate p-i II.3) kohaselt olema 4 kuud. Hankelepingu projekti p-i 7.2. kohaselt oli ehitise Tellijale üleandmise lõpptähtaeg 01.09.2016 ning hankelepingu p-i 12.3 kohaselt pidi ka kasutusluba olema olemas hiljemalt 01.09.2016. Sellest hoolimata on hankeleping riigihangete registri andmetel kestnud kuni 10.08.2017 ning lisaks on Hankija riigihanke aruande lisas märkinud, et hankeleping olulised tingimused ei muutunud.

Järelevalvemenetluse käigus selgitas Hankija, et „kahjuks ei arvestatud lepingu sõlmimisel sellega, et omanikega servituutide sõlmimisel võivad tekkida viivitused ja takistused.“ Hankija tunnistas, et OÜ PRoDigi suhtes ei rakendatud õiguskaitselahendusi, kuigi hankelepingu p 12.3 kohaselt oleks Hankijal olnud õigus rakendada pakkuja suhtes leppetrahvi kuni 3200 eurot päevas iga tähtpäeva ületatud päeva eest.

Esmalt rõhutame, et juhul kui Hankija kavandab mingisuguses piirkonnas selliseid töid, mis eeldavad täiendavaid tegevusi nagu maaomanike nõusoleku küsimist või servituutide seadmist, peaks Hankija arvestama ka selle aja hankelepingu täitmiseks kuluva aja hulka.

Seoses käesoleval juhul tekkinud probleemiga märgime, et juhul kui viivitus hankelepingu täitmises tekkis pakkuja süül, siis olid hankelepingus selleks puhuks nähtud ette sanktsioonid. Hankijal tuleks igakordselt kaaluda pakkuja suhtes õiguskaitselahenduste rakendamist, kuna juhul kui Hankija pole õiguskaitselahendusi rakendanud ega suuda hiljem ka tõendada seda, et ta pole pidanud pakkujaga lubamatuid läbirääkimisi ja/või hankelepingut muutnud, siis on Hankija siiski vaikimisi lubanud pakkujal täita hankelepingut teistel tingimustel (st. teostada töid riigihanke alusdokumentides sätestatust pikema aja jooksul).

Kuna käesoleval juhul jättis Hankija potentsiaalsetele pakkujatele tööde teostamiseks aega 4 kuud, jätmata hanketeates ega hankelepingu projektis enesele võimalust kõnealust tähtaega pikendada, siis võisid pakkumuse esitamise loobuda need huvitatud isikud, kes arvestasid, et ei suuda seatud tähtpäevaks vajaminevaid töid teostada. Eeltoodust tulenevalt on Hankija käesoleval juhul oma tegevusega seadnud ebavõrdsesse olukorda need ettevõtjad, kes oleksid võinud riigihankes osaleda, kuid loobusid sellest Hankija poolt seatud lühikese tähtaja tõttu.

Lisaks eeltoodule märgime, et kuna hankeleping sõlmiti 24.05.2016 ning selle objektiks olevad tööd pidid olema teostatud hiljemalt 4 kuu pärast, st ehitise üleandmise lõpptähtaeg ning kasutusluba pidid olema saadud hiljemalt 01.09.2016, siis tuleb analüüsida hankelepingu muutmise lubatavust hankelepingu muutmise (teistel tingimustel täitmise) ajal kehtinud RHS-i sätetest tulenevalt. Nii Lihthanke 173148 alustamise kui ka hankelepingu muutmise hetkel kehtis kuni 31.08.2017 kehtinud RHS (edaspidi käesolevas alapunktis RHS), mistõttu tuleb hankelepingu muutmise lubatavust analüüsida RHS § 69 lg-te 3 ja 4 valguses.

RHS § 69 lg-te 3 ja 4 kohaselt võis hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingisid objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Hankija ei tohtinud hankelepingu muutmises kokku leppida, kui muutmise taotletavat eesmärki oli võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega.

Hankija ei ole ei hankelepingu muutmise dokumendis ega ka mõnes muus dokumendis või järelevalvemenetluse käigus kirjeldanud neid objektiivseid asjaolusid, mida ei olnud Hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal võimalik ette näha ning mis oleksid hankelepingu muutmata jätmise korral seadnud täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Eeltoodust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et RHS § 69 lg-s 3 ja 4 sätestatud kumulatiivsed eeldused hankelepingu muutmiseks ei olnud täidetud ning Hankija on rikkunud RHS § 3 p 2 ja RHS § 69 lg-tes 3 ja 4 sätestatut.

Jättes kordamata kontrollakti alapunktis 2.5 b) märgitu rõhutame, et hankija ei tohtinud muuta hankelepingu tähtaega selliselt, mis oleks võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel ettevõtjatel, kui tähtaeg oleks selline olnud juba hanke välja kuulutamise ajal.<sup>13</sup> Samuti väärrib ära märkimist, et kuigi õiguskaitsevahendite rakendamise vajalikkuse ja ulatuse osas tuleb otsus langetada igal hankijal endal, siis käesoleval juhul oleks Hankija maksimaalses määras leppetrahvi rakendamise korral katnud hankelepingu maksumuse 28,1 päevaga. On loomulikult küsitav, kas leppetrahvi sellises määras rakendamine oleks olnud proportsionaalne, kuid ka leppetrahvi nõudmine väiksemas kui maksimaalses määras oleks aidanud märgatavalt vähendada hankelepingu objektiks olnud ehitustööde maksumust.

## 2.6 Hankemenetluse korraldamata jätmise, läbirääkimiste ebaseaduslik pidamine ja hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel

Hankija on 14.03.2017 alustanud riigihangete registris lihthanke „Vormsi valla jäätmemajanduse korraldamine“ (viitenumber 184215) (käesolevas punktis edaspidi nimetatud Lihthange 184215) ega ole riigihangete registris eeldatavat maksumust nähtavaks märkinud. Lihthanke 184215 p-i II.3 kohaselt oli lihthanke tulemusel sõlmitava hankelepingu kavandatavaks alguskuupäevaks 01.04.2017 ning kavandatavaks lõppkuupäevaks 31.03.2021. Ka riigihangete registrisse laetud hankelepingu projekti p-i 3 kohaselt oli hankelepingu kestuseks „1. aprill 2017 kuni 31. märts 2021.a.“. Hankija pole koostanud muid lihthanke dokumente, kus oleks sätestanud läbirääkimiste pidamise võimaluse.

Kuna Lihthange 184215 viidi läbi kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i jõusoleku ajal, siis tuleb Lihthankele 184215 kohaldada kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i.

Lihthanges on Hankija palunud pakkujatel esitada teenuse ühe aasta maksumuse ja korrutanud selle siis 4-ga (hankelepingu pidi sõlmitama neljaks aastaks) (vt riigihangete registri poolt genereeritud lihthanke dokument „Hindamiskriteeriumid“).

Lihthanges 184215 esitati kaks pakkumust: Ragn-Sells AS pakkumus maksumusega 81648 eurot ja Andres Koch pakkumus maksumusega 43 200 eurot. Kuna madalama maksumusega pakkumuse esitas Andres Koch, siis sõlmiti temaga 03.04.2017 hankeleping maksumusega 39 600 eurot.

08.05.2017 esitatud riigihanke aruande p-i V.1.1) kohaselt sõlmiti hankeleping 03.04.2017 kestusega kuni 01.12.2020. Sama nähtub ka järelevalvemenetluses Hankija poolt esitatud hankelepingust, mille p-i 3 kohaselt kehtib leping „alates 1. aprill 2017 kuni 1. detsember 2020.a.“.

Raamatupidamise andmetel on hankelepingu sõlmimisest alates (st 03.04.2017-31.12.2017) Andres Kochile tasutud 17 612,50 eurot. Seejuures on 2017. a aprillis, juunis ja august-detsember on pakkujale igas kuus tasutud 1912,50 eurot. Mais on pakkujale tasutud 2142,50 eurot ning juulis 2082,50 eurot.

Järelevalvemenetluse käigus selgitas Hankija, et lihthanke eeldatavat maksust ei olnud määratud. Järelevalvemenetluse käigus juhtis kontrollija tähelepanu hankelepingu kogumaksumusele, selle kestusele ning asjaolule, et juba 2017. aastal on tasutud pakkujale niivõrd suuri summasid, et eelduslikult ei ole võimalik hankelepingut täita lepingus kokku

<sup>13</sup> Vt täiendavalt eelpool viidatud E. Karindi-Kask analüüsi hankelepingute muutmise kohta.

lepitud maksumusega, märkis Hankija, et ilmselt on tegemist arusaamatusega ning et kuna sama pakkuja teeb vallale ka heakorratöid, siis ilmselt on ka need maksete hulka arvestatud. Hilisemas järelevalvemenetluse etapis on Hankija esitanud kontrollijale Andres Kochiga sõlmitud hankelepingu, mille objektiks on heakorratööde teostamine (igakuine maksumus 1012,50 eurot).

i) Eksimus eeldatava maksumuse määramises

Eeldatava maksumuse määramine on oluline nii õige riigihanke liigi valimiseks, kui ka vajadusel hankija kaitseks lükkamaks tagasi pakkumusi, mis ületavad hankija rahalisi võimalusi.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS (käesolevas alapunktis edaspidi RHS) § 16 lg 1 kohaselt ei olnud hankija kohustatud RHS sätestatud korras hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli väiksem kui riigihanke piirmäär. Sellisel juhul kohustus hankija hankelepingu sõlmimisel lähtuma riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ja RHS §-st 18<sup>2</sup>. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt kohustus hankija kohaldama hankelepingu sõlmimisel RHS 2. peatükis sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli võrdne riigihanke piirmääraga või ületas seda.

RHS § 15 lg 1 p 2 kohaselt oli riigihanke 2008. aastal ja hiljem alustatud riigihangete puhul asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot. Hankijal lasus kohustus korraldada lihthange kui asjade ja teenuste hankelepingu eeldatav maksumus ületas 10 000 eurot, kuid jäi allapoole 40 000 eurot.

Lihthanges on Hankija palunud pakkujatel esitada teenuse ühe aasta maksumuse ja korrutanud selle siis 4-ga (hankelepingu pidi sõlmitama neljaks aastaks). Andres Koch on pakkunud ühe aasta maksumuseks 10 800 eurot ning pakkumuse kogumaksumuseks oleks seega kujunenud 4x10 800 ehk 43 200 eurot. Ragn-Sells AS on ühe aasta maksumuseks pakkunud 20 412 eurot ja hankelepingu kogumaksumuseks oleks seega kujunenud 4x20 412= 81 648 eurot.

Rahandusministeerium on ka varasemas nõustamispraktikas asunud seisukohale, et olukorras kus lihthanges esitatud pakkumuste maksumus ületab riigihanke piirmäära „hankija võib hankelepingu sõlmida juhul, kui ta on hankelepingu eeldatava maksumuse määranud kooskõlas RHSi § 20-22 ning on vaidluse korral võimeline seda ka tõendama. Kui hankija on eksinud eeldatava maksumuse reeglite määramise vastu või ei ole võimeline tõendama nende nõuetekohast järgimist, siis tuleks kõik pakkumused tagasi lükata eeldatava maksumuse ületamise tõttu või lihthange omal algatusel kehtetuks tunnistada ning korraldada uus hankemenetlus arvestades riigihanke piirmäära.“<sup>14</sup>

Kuna mõlema pakkuja pakkumuste maksumused ületasid lihthanke läbiviimise ajal kehtinud riigihanke piirmäära, siis oleks Hankijal tulnud mõlemad riigihanke piirmäära ületavad pakkumused tagasi lükata ning korraldada uus hankemenetlus. Jättes pakkumused tagasi lükkamata ja minnes lihthankega edasi on Hankija rikkunud RHS § 16 lg-d 1 ja 2, § 15 lg 1 p-i 2 ja lg-t 3 ning § 3 p 2.

Kuni 31.08.2017 kehtiva § 111<sup>2</sup> lg 1 kohaselt võis nõudeid rikkudes vale hankemenetluse liigi valimise eest, kui selle tulemusena sõlmiti hankeleping, karistada rahatrahviga. Sama tegu on karistatav ka alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i alusel (§ 215).

<sup>14</sup> Vt ka Korduma Kippuvad Küsimused, riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017. Internetist kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq\\_files/kkk\\_27.7.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/faq_files/kkk_27.7.2017.pdf) (12.10.2018).

ii) Ebaseaduslik läbirääkimiste pidamine ja hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel

RHS § 18<sup>2</sup> lg 6 kohaselt võis lihthanke korraldada järjestikuste etappidena või pidada lihthanke läbirääkimisi, eeldusel et hankija oli sätestanud sellise võimaluse ja tingimused lihthanke teates.

Hankija ei ole ei lihthanke teates (ega lihthanke dokumentides) näinud ette läbirääkimiste pidamise võimalust, kuid sellest hoolimata on Hankija sõlminud Andres Kochiga hankelepingu mitte pakkumuses märgitud maksumusega (43 200 eurot) vaid 39 600 euro väärtuses. Lisaks eeltoodule on sõlmitud hankelepingus ka lihthanke teate p-is II.3 ja hankelepingu projekti p-is 3 märgitust erinev hankelepingu täitmise (teenuse osutamise) aeg. Nimelt oli nii lihthanke teate kui ka hankelepingu projekti kohaselt sõlmitava hankelepingu alguskuupäevaks 01.04.2017 ning lõppkuupäevaks 31.03.2021, kuid riigihanke aruande p-i V.1.1) ja sõlmitud hankelepingu kohaselt osutatakse teenust 03.04.2017 kuni 01.12.2020.

Kuivõrd Hankija ei olnud läbirääkimiste pidamise võimalust ei lihthanke teates ega lihthanke dokumentides ette näinud, siis tuleb asuda seisukohale, et Hankija ja pakkuja vahel on toimunud ebaseaduslikud läbirääkimised, mille käigus on Hankija ja pakkuja jõudnud kokkuleppele pakkumuses märgitust erinevas hankelepingu maksumuses 43 200 euro asemel 39 600 eurot) ning lihthanke teate p-is II.3 ja hankelepingu projekti p-is 3 märgitust erinevas hankelepingu täitmise ajas (31.03.2021 asemel lõpeb hankeleping 01.12.2020).

Samuti ei nähtu ei riigihangete registrisse märgitust, ega ka Hankija poolt järelevalvemenetluses esitatud selgitustest ja dokumentides, et läbi oleks räägitud mõlema pakkujaga. See tähendab, et rääkides läbi ainult ühe pakkujaga on Hankija asetanud pakkujad ebavõrdsesse olukorda, kuna ka teine pakkuja oleks võinud soovida muuta oma pakkumust. Lihthanke teates ja lihthanke dokumentides sätestamata läbirääkimisi pidades on Hankija rikkunud RHS § 3 p-is 2 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet ning kuna teisele pakkujale ei antud võimalust läbirääkimistel osaleda, siis on Hankija kohelnud pakkujaid ebavõrdselt ega pole taganud ka konkurentsi efektiivset ärakasutamist riigihankel (RHS § 3 p-d 3 ja 4).

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 111<sup>3</sup> kohaselt võis avatud või piiratud hankemenetluse käigus läbirääkimiste pidamise või hankedokumentides sätestatust erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimise eest karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 214 alusel on ka lihthanke tulemusel riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel lepingu sõlmimine karistatav rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Rõhutame, et kui hankijale ei ole konkreetsel ajal algav ning lõppev hankeleping oluline, siis ei tasu hankijal märkida riigihanke alusdokumentidesse mitte konkreetset lepingu täitmise aega, vaid lepingu kestus. Sellega välistab hankija võimaluse, et ta täitis (või täidab) RHS-is sätestatud väärtekoosseisu hankelepingu sõlmimisest riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel.

Lisaks sellele tasub hankijatel meeles pidada, et läbirääkimiste pidamise võimalus tuleb lihthanke alusdokumentides ette näha ning selles võimalikult täpselt nimetada need aspektid, mis on läbirääkimiste objektiks. Seda eriti juhul kui hankija soovib lisaks pakkumuste täpsustamise võimalusele näha ette ka võimaluse muuta lihthanke dokumendis sätestatust, nt suurendada või vähendada lihthanke objektiks olevaid töid. Lihthanke objekti mistahes muutmine tuleb lihthanke dokumentides täpselt sätestada, kuna objekti muutmise korral võib muutuda ka huvitatud isikute ring, mistõttu võib sellise muudatuse kajastamata jätmise korral saada kahjustatud isikute võrdse kohtlemise põhimõte (RHS § 3 p 3). Seega juhul, kui hankija pole riigihanke alusdokumentides just näinud ette võimalust muuta läbirääkimiste käigus ka mõnda riigihanke alusdokumentides märgitud tingimustest (nt hankelepingu täitmise kestust või mõnda tehnilise kirjelduse tingimust), siis ei tohi hankija asuda läbirääkimiste kaudu



riigihanke alusdokumente muutma kui selline muutmine võiks kaasa tuua esialgsest hoopiski teistsuguste pakkumuste esitamise.

## 2.7 Lihthanke korraldamata jätmine

Lihthanke „Vormsi koolimaja II korruse elektripaigaldise renoveerimine vastavalt AIA Elekter Oü poolt koostatud projektile nr. 17018“ (viitenumber 185704) (edaspidi Lihthange 185704) tulemusel on Hankija sõlminud hankelepingu Osaühing Inscom MT-ga. Riigihangete registrisse on Hankija märkinud, et hankeleping lõppes 16.08.2017 ning selle tingimused ei muutunud, sh et välja maksti hankelepingu järgne maksumus 19 333 eurot.

Raamatupidamise andmetel on Hankija aga Osaühing Inscom MT-le tasunud 21 023 EUR.

Järelevalvemenetluse käigus andis Hankija selgitusi, milles väitis, et „hankelepingu järgi on makstud lepingu järgne summa. Ülejäänud tööd olid ettenägematud ja selle kohta võeti pakkumine ja tehti ära kuna muidu ei saanud hankelepingut täita.“

Järelevalvemenetluse käigus edastas Hankija kontrollijale Lihthanke 185704 tulemusel 25.05.2017 sõlmitud hankelepingu (edaspidi Hankeleping). Hankelepingu p-i II kohaselt oli lepingu objektiks „Vormsi koolimaja II korruse elektripaigaldise renoveerimise ehitustööd, samuti nimetatud ehitustöödega seotud ning nendest tulenevad tööd ja toimingud, kuni Ehitise täieliku valmimiseni ning Ehitise üleandmiseni Töövõtja poolt ja ehitustööde lõpliku vastuvõtmiseni Tellija poolt. Tööde maht ja Ehitustööle kehtestatud nõuded on toodud Riigihanke tehnilises kirjelduses (Lepingu Lisa I).“

Lisaks eeltoodule esitas Hankija ka Osaühing Inscom MT-ga 26.06.2017.a sõlmitud töövõtulepingu (edaspidi Töövõtuleping) maksumusega 1413,20 eurot. Töövõtulepingu p-i „Lepingu objekt“ kohaselt oli lepingu objektiks Vormsi koolimaja peakilbi ning toitekaabli vahetus vastavalt lepingu lisaks olevale hinnapakumisele nr 170619 (edaspidi nimetatud Elektritöö). Lepingu p-i 2.1 kohaselt oli Elektritöö alustamise tähtaeg hiljemalt 01.08.2017 ning lõpetamise tähtaeg hiljemalt 31.08.2017.

Järelevalvemenetluses esitas Hankija ka 01.09.2017 arve nr 170911 kogumaksumusega 276,80 eurot. Arve koosneb erinevatest töödest, mille hulka kuulub mh ka lülite vahetus koolimajas (63 eurot). Ülejäänud arvel nr 170911 kajastatud tööd lähtuvalt arvele märgitud kirjeldustest koolimajas tehtud tööde hulka ei kuulu.

Eeltoodust tulenevalt moodustasid Vormsi koolimaja elektritööd Osaühing Inscom MT-le tasutud summadest 20 809,20 eurot. 213,80 eurot tasuti pakkujale muude, hankelepingu objekti mittekuuluvate tööde eest.

Direktiivi 2004/18/EÜ art 9 p 3 ja RHS § 23 lg 1 ja 2 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks 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 kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Seega ei tohi hankija mis tahes riigihanget osadeks jaotada eesmärgiga vältida riigihankelepingu sõlmimisest tulenevaid kohustusi või ELi menetluseeskirjade täitmist, mis on rangemad. Riigihanke osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks sõlmitakse enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi, ning selle tulemusel eirab hankija RHSi nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Riigihangete osadeks jaotamisest, lk 1. Internetist kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud> (23.10.2017)

Euroopa Kohus rakendab oma otsustes – mis annavad direktiividele tõlgenduse, mida liikmesriigi rakendusasutused peavad järgima - funktsionaalset lähenemist, et selgitada, mida peab lugema üheks riigihankeks. Funktsionaalne lähenemine tähendab, et kohus määratleb ühe kokkukuuluva riigihanke teatud kriteeriumide alusel, mis seostuvad riigihanke sisuga ja mille taotlus on edendada direktiivide eesmärgi (sõltumata sellest, kas hankija on kõnealuse riigihanke sõlminud ühe või enama lepingu vormis, nt riiklike finantsidega seotud põhjustel).<sup>16</sup>

Selleks, et otsustada, kas hankija oleks pidanud liitma mõlemad Osühing Inscom MT-ga sõlmitud lepingud ühte riigihankesse või siis kohaldama mõlemale sõlmitud lepingule suurema maksumusega lepingule kehtivat menetluseeskirja (st korraldama lihthanke) tuleb vaadata, kas töödel on sama majanduslik ja tehniline funktsioon ning kas lepingud on ajalisel korrelatsioonis.

Oma otsuses kohtuasjas C-16/98 avaldas kohus, et üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on otsustav kriteerium ühe kokkukuuluva ehitustööde hankelepingu määratlemisel. Kohus väitis, et tuleb hinnata, kas erinevates lepingutes sisalduvatel ehitustöödel on üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon. Kohtuotsusest järeldub, et planeerimisprotsessi käigus peab lähtuma kõnealuste ehitustööde tulemuse majanduslikust ja tehnilisest funktsioonist, mille abil määratletakse, kas ehitustööd viiakse läbi ühe või enama lepingu raames.<sup>17</sup> Lisaks eeltoodule võivad samale majanduslikule ja tehnilisele funktsioonile viidata ka ühtne planeerimine ja otsuste tegemine, asjaolu, et hankijana tegutseb sama isik ning et lepingute sõlmimisele kohaldatakse samu õiguslikke aluseid.

Ajaline korrelatsioon on oluline tegur kokkukuuluva riigihanke määramisel, kuid see ei tähenda ilmtingimata samaaegsust. Ajalisele korrelatsioonile võib viidata lepingute osaline ajaline kattuvus või lepingute sõlmimine väga lühikeste ajavahemike järel. Vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale ei või hankija eelarve planeerimisega seotud mis tahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset 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.<sup>18</sup>

Oleme seisukohal, et käesoleval juhul tuleb jaatada nii Hankelepingu ja Töövõtulepingu objektiks olnud tööde ühtset majanduslikku ja tehnilist kokkukuuluvust kui ka ajalist korrelatsiooni. Juhul kui Hankija ka Lihthanget 185704 korraldades ei olnud teadlik Töövõtulepingu objektiks olevate tööde vajalikkusest, siis oleks ta hiljem seda teadसानuna pidanud kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 23 lg-test 2 ja 3 tulenevalt ka Töövõtulepingu objektiks olnud tööde teostamiseks korraldama lihthanke. Jättes vajamineva lihthanke korraldamata rikkus Hankija RHS § 23 lg-d 1 ja 2.

## 2.8 Hankekorra ja RHS § 3 rikkumised

### a) Katlamaja küttesüsteemi remonditööd ja selleks vajalikud asjad

Raamatupidamise andmetel on Hankija 2017. aastal tellinud pakkujalt LRF Private OÜ katlamaja küttesüsteemi remonditööd ja selleks vajalikke asju kokku summas 13 389,80 eurot. Pakkumusi Hankija katlamaja küttesüsteemi remonttöödeks ja selleks vajalike asjade tellimiseks ei võtnud.

28.09.2015 Hankekorra § 8 lg 1 kohaselt oli teenuse või asja ostmisel soovituslik võtta parema tulemuse saamiseks võrdlevad pakkumused. Hinnapakumuste taotlemine oli kohustuslik, kui hanke maksumus oli alla riigihangete seaduse §-s 15 sätestatud piirmäära, kuid ületas 2000 eurot.

<sup>16</sup> Samas.

<sup>17</sup> Samas, lk 2.

<sup>18</sup> Samas.

Jättes võrreldavad pakkumused küsimata on Hankija läinud vastuollu 28.09.2015 Hankekorra § 8 lg-ga 1 ning RHS § 3 p-dega 1, 3 ja 4 kuna pakkumuste küsimata jätmisega pole Hankija taganud erinevate pakkumuste võrdlemise teel parimat hinna ja kvaliteedi suhet, pole kasutanud ära konkurentsi ega taganud isikute võrdset kohtlemist.

#### b) Jäätmevedu

Raamatupidamise andmetel on Hankija 2017. aastal tellinud pakkujalt Ragn-Sells AS jäätmeveo teenust kokku 11 600,70 euro eest. Pakkumusi Hankija jäätmeveo teenuse tellimiseks võtnud ei ole.

28.09.2015 Hankekorra § 8 lg 1 kohaselt oli teenuse või asja ostmisel soovituslik võtta parema tulemuse saamiseks võrdlevad pakkumused. Hinnapakumuste taotlemine oli kohustuslik, kui hanke maksumus oli alla riigihangete seaduse §-s 15 sätestatud piirmäära, kuid ületas 2000 eurot.

Jättes võrreldavad pakkumused küsimata on Hankija läinud vastuollu 28.09.2015 Hankekorra § 8 lg-ga 1 ning RHS § 3 p-dega 1, 3 ja 4 kuna pakkumuste küsimata jätmisega pole Hankija taganud erinevate pakkumuste võrdlemise teel parimat hinna ja kvaliteedi suhet, pole kasutanud ära konkurentsi ega taganud isikute võrdset kohtlemist.

Vajaminevate pakkumuste võtmata jätmist tuvastati veel mitmetel juhtudel. Hankijal tuleb pakkumuste võtmise olulisusele ja konkurentsi tagamisele edaspidi suuremat tähelepanu pöörata.

### **3. Soovitused ja tähelepanekud**

#### 3.1. Päringud välisregistritesse

- a) Lihthankes „Borrby karjääri ettevalmistustööd“ (viitenumber 184873) ei olnud Hankija näinud kõrvaldamise alusena ette pakkujatel maksuvõla olemasolu. Sellest hoolimata on Hankija mõlema pakkuja puhul teostanud maksuvõlgade kontrolli välisregistritest.
- b) Lihthankes „Vormsi koolimaja II korruse elektripaigaldise renoveerimine vastavalt AIA Elekter Oü poolt koostatud projektile nr. 17018“ (viitenumber 185704) ei olnud Hankija näinud kõrvaldamise alusena ette pakkujatel maksuvõla olemasolu. Sellest hoolimata on Hankija kõigi pakkujate (4) puhul teostanud maksuvõlgade kontrolli välisregistritest.

Rahandusministeerium märgib, et kuigi on kiiduväärt, et Hankija on harjunud kontrollima maksuvõlgnevuste puudumist, siis tuleb Hankijal siiski järgida enda poolt lihthanke dokumentides sätestatud reeglistikku ning mitte teostada välisregistritesse päringuid juhul, kui ta pakkujatele vastavasisulisi nõudeid pole seadnud. Hankija ei tohi kasutada riigihangete registrit selliste päringute tegemiseks ja andmete vaatamiseks, milliste esitamist või kontrollimist ta riigihankes nõudnud ei ole.

#### 3.2. Eeldatava maksumuse määramine

Riigihangete seisukohast on riigihanke planeerimise etapis oluline, et hankija määraks riigihanke eeldatava maksumuse korrektselt ja läbimõeldult, mis tagab õigete menetlusreeglite valiku ja minimeerib probleeme, mis võivad tekkida seoses põhjendamatult madala või ebamõistlikult kõrge maksumusega pakkumustega. Samas ka, kui vaidlustatakse mõni hankija otsus, peab hankija olema suuteline põhjendama ja vajadusel ka tõendama, kuidas hankelepingu eeldatav maksumus määrati.

Järelevalvemenetluse käigus selgitas Hankija mitmel korral, et riigihangete eeldatavat maksust ei olnudki määratud.

Selgitame, et eeldatava maksumuse määramine on oluline nii õige hankemenetluse liigi valimiseks, kui ka vajadusel hankija kaitseks lükkamaks tagasi pakkumusi, mis ületavad hankija rahalisi võimalusi.

Soovitame Hankijal edaspidi olla riigihanke eeldatava maksumuse määramisel hoolsam.

#### **4. Järeldused**

- 4.1. Järelevalvemenetluse käigus tuvastati mitmeid kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korrast seoses päringute tegemisega välisregistritesse, riigihanke alusdokumentide muutmisega selgituste kaudu, vale hankemenetluse liigi valiku ja hankelepingute muutmisega.
- 4.2. Tuvastamist leidis, et Hankijal tuleb osaliselt muuta 20.11.2017 vastu võetud hankekorda. Samuti ei olnud Hankijal 2017. aastal koostatud ja avalikustatud hankeplaani. Positiivsena märgime, et Hankija on oma praktikat parandanud ning 2018. aasta hankeplaani on kättesaadav Hankija kodulehelt.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Estella Põllu

Osakonnajuhataja asetäitja

Riigihangete ja riigiabi osakond

**Kontrollija:**

Triin Paljak

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3267; [triin.paljak@fin.ee](mailto:triin.paljak@fin.ee)