



**Kontrolliakt nr 12.2-4/16 21.12.2018**  
**riigihangete teostamise kontrollimise kohta**  
**Lasteaias Pääsupesa**

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 19.10.2018 kiri nr 12.2-4/206-1
Hankija nimi:	Lasteaed Pääsupesa
Hankija registrikood:	75017900
Hankija õiguslik vorm:	Kohaliku omavalitsuse asutus (Tallinna Haridusameti hallatav asutus)
Hankija juhtide nimed:	direktor Meka Meeli Laats
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2017 – 31.12.2017
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	direktor Meka Meeli Laats, õppealajuhataja Ruth Koit, direktori asetäitja majanduse alal Ave Smirnov

## **1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus**

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Lasteaias Pääsupesa (edaspidi ka Hankija) riigihangete läbiviimisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2017 – 31.12.2017.
- 1.2. Ajavahemikul 01.01.2017 – 31.08.2017 pidi Hankija juhinduma riigihangete korraldamisel kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse redaktsioonist [RT I 2007, 15, 76; 25.10.2016, 1] (edaspidi: RHS v.r) ning ajavahemikul 01.09.2017 – 31.12.2017 korraldatud riigihangete puhul 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadusest [RT I, 01.07.2017, 1] (edaspidi: RHS).
- 1.3. Kontrollimise eesmärgiks oli muuhulgas tuvastada: kas Hankija on enne hanke- ja raamlepingute sõlmimist viinud läbi nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanke- ja hankemenetlused); kas Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud riigihanke osadeks jaotamise korda (osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse üldjuhul kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda); kas hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; kas hankija on järginud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.4. Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija alustanud riiklikus riigihangete registris (edaspidi ka eRHR) ja viinud läbi eRHR-is e-menetusena ühe riigihanke: lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke "Toitlustusteenuse osutamine Lasteaias Pääsupesa" (RH viitenumber 186685, hankeleping sõlmiti 16.06.2017).
- 1.5. Hankija poolt järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile kontrollimiseks esitatud raamatupidamisprogrammi väljavõttest nähtuvalt oli Hankija poolt 2017. aastal ostetud asjade, tellitud teenuste ja ehitustööde rahaline kogumaht ilma käibemaksuta summas 121 871,88 eurot, millest asjade ja teenuste kogukulu 108 186,88 eurot (km-ta) ja ehitustööde kogukulu 13 685,00 eurot (km-ta).

- 1.6. Hankija struktuuris puudub hankespetsialisti ametikoht. Riigihangete läbiviimisega tegeleb ning vastav halduskoormus tervikuna on asutuse juhil (direktoril), mis ei ole tema põhifunktsioon.
- 1.7. 2017. aastal alustatud riigihangetes ei ole Hankija suhtes vaidlustusi riigihangete vaidlustuskomisjonile esitatud. Samuti ei ole Hankija hanketegevusega seoses 2017. aastal Rahandusministeeriumile juhtumipõhise järelevalvemenetluse läbiviimiseks märgukirju (järelevalveteateid) esitatud.
- 1.8. Majandustehingute teostamisel, sh. maksumuselt seaduses ette nähtud piirmäärasid ületavate hankelepingute sõlmimisel, RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist on kontrollitud Hankija poolt järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile esitatud raamatupidamisprogrammi väljavõtte, eRHR-is avaldatud andmete ning kontrollvisiidi käigus antud selgituste ja e-posti teel esitatud täiendavate dokumentide alusel. Kontrolliaktis esitatud Hankija soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.9. Kontrollvisiit hankija juures toimus 30.11.2018. Kontrolliakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 18.12.2018. Hankija esitas omapoolse seisukoha kontrolliakti projektile 19.12.2018, kinnitades, et Hankija on kontrolli käigus tuvastatud puudustest aru saanud, ning lisades, et Lasteaed Pääsupesa hanked toimuvad (edaspidi) Tallinna hankekorra alusel, mis on leitav lasteaia uuel [veebilehel](#). Ühtlasi lubas Hankija võimaluse korral võtta osa riigihankealasest koolitusest.

## 2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

### 2.1. E-hangete osakaal

- 2.1.1. RHS v.r § 55 lg 7 kohaselt pidi hankija võimaldama pakkumuste ja taotluste elektroonilist esitamist vähemalt 50% ulatuses hankija eelarveaastal planeeritavate riigihangete rahalisest mahust. Nõuded pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilisele esitamisele ning elektrooniliselt esitatud pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste avamisele olid ette nähtud Vabariigi Valitsuse 06.05.2010 määruses nr 56 „Pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilise esitamise ja elektroonilise oksjoni läbiviimise kord ning nõuded pakkumuste ja hankemenetluses osalemise taotluste elektroonilise esitamise ja elektroonilise oksjoni läbiviimise seadmetele“.
- 2.1.2. RHS v.r § 55 lg-s 7 nimetatud kohustuse kehtestamisel [RT I, 31.12.2010, 2] oli seadusandja lähtunud eelkõige eesmärgist, et e-vahendite kasutamine riigihangetel võimaldab tõsta hankijate efektiivsust ja teadlikkust riigihangetest, kiirendada hankemenetlust ning parandada väikeettevõtete ligipääsu avalikele hangetele (vt. Seletuskiri riigihangete seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste seaduse eelnõu [860 SE] teise lugemise juurde, lk 3).
- 2.1.3. Rahandusministeerium on nõustamistegevuses selgitanud, et kuigi riigihangete all tuleb mõista kõiki hankija poolt ostetavaid asju ja tellitavaid teenuseid ning ehitustöid alates esimesest eurosendist (RHS v.r § 2 lg 2), võib nõutud rahalise mahu täpne väljaselgitamine osutada praktikas keeruliseks ja protsenditäpsuse saavutamine ei ole ka eesmärk iseenesest. Hankijal oli võimalik lähtuda RHS v.r § 55 lg-st 7 tuleneva kohustuse täitmisel vähemalt nendest riigihangetest, mis olid alustatud eRHR-is. Seega hankija üldjuhul ei eksinud, kui ta korraldas e-menetlusega riigihankeid vähemalt 50 protsendi ulatuses eRHR-is kajastatud riigihangete rahalisest mahust arvatatuna.
- 2.1.4. RHS § 45 lg-st 1 ja § 238 lg-st 3 tulenevalt peab alates 18.10.2018 kogu riigihankega seotud teabevahetus hankija ja ettevõtja vahel, sh. hanke alusdokumentide kättesaadavaks tegemine, pakkumuse, taotluse ja selgituste esitamine, toimuma üldjuhul elektrooniliselt. Üleminekusättena sätestab RHS § 220 lg 1, et (alates RHS-i jõustumisest 01.09.2017) kuni 17.10.2018 peab hankija võimaldama riigihankega seotud teabevahetust hankija ja ettevõtja vahel, sh. hanke alusdokumentide kättesaadavaks tegemist, taotluse, pakkumuse ja selgituste esitamist elektrooniliselt vähemalt 70% ulatuses registris alustatud riigihangete arvust. RHS § 220 lg-s 1 on võrreldes RHS v.r § 55 lg-ga 7 sõnaselgelt muudetud vastava protsendi arvestamise alust: e-riigihangete mahtu arvestatakse selle järgi, mitu -hanget on tehtud elektrooniliselt eRHR-is alustatud hangete arvust (vt. Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu [450 SE] esimese lugemise juurde, lk 57).

- 2.1.5. Hankija korraldas kõik 2017. aastal eRHR-is alustatud riigihanked e-menetlusena, millega on täidetud (kuni 31.08.2017) RHS v.r § 55 lg-st 7 ning (alates 01.09.2017) RHS § 220 lg-st 1 tulenenud kohustus.
- 2.1.6. Antud juhul oleks Hankijal täidetud RHS v.r § 55 lg-st 7 tulenev kohustus ka kõikide soetuste rahalisest mahust arvatuna (Hankija poolt ostenud asjade ning tellitud teenuste ja ehitus-tööde rahaline kogukulu oli 2017. aastal väljastatud arvete alusel ilma käibemaksuta 108 186,88 eurot, samas, kui eRHR-is e-menetlusena läbiviidud riigihanke tulemusel perioodiks 01.08. 2017-31.07.2020 sõlmitud hankelepingu käibemaksuta maksumus oli 180 000,00 eurot, millest 2017. aastal osutatud teenuse eest tasuti 21 230,02 eurot).

## 2.2. Hankekord ja hankeplaan

- 2.2.1. 01.01.2012 jõustunud RHS v.r § 13<sup>1</sup> kohaselt pidi hankija kehtestama asutusesisese hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete (s.o summeeritult kõikide soetuste ja tellimuste) eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Hankekord pidi sätestama muu hulgas: (1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise korra ning tähtpäeva; (2) riigihanke eest vastutava isiku või isikud või nende määramise, sh. 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.
- 2.2.2. 01.09.2017 jõustunud RHS § 9 lg 1 kohaselt avaliku sektori hankija kehtestab organisatsiooni-sisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Vastavalt RHS § 9 lg-le 3 võib kohalik omavalitsus kehtestada hankekorra ja hankeplaani kohaliku omavalitsuse üksuse eest. RHS § 9 lg 6 kohaselt on hankekord ja hankeplaan avalikud ning RHS § 9 lg-tes 7-8 on sätestatud, et hankija avaldab hankekorra ja iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist.
- 2.2.3. 19.10.2018 kirjas nr 12.2-4/206-1, millega alustati järelevalvemenetlust, palus Rahandusministeerium esitada Hankijal ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017 Hankija asutuses kehtinud hankekord (juhul kui seoses 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadusega võeti vastu uus hankekord, siis ka hankekorrad) ja 2017. a hankeplaan.
- 2.2.4. Hankija enne kontrollvisiiti hankekorda ega hankeplaani ei esitanud ja nimetatud dokumente ei olnud kontrollvisiidi ajal avaldatud ka Hankija veebilehel, küll aga teatas Hankija 30.11.2018 toimunud kontrollvisiidi käigus, et eraldi hankekorda ei ole Lasteaed Pääsupesa kehtestanud ja riigihangete läbiviimisel on Hankija väidetel lähtunud Tallinna linna üldisest hankekorrast.
- 2.2.5. Vahetult pärast kontrollvisiidi lõppu esitas Hankija e-posti teel skaneeritult ühel leheküljel koostatud dokumendi pealkirjaga "Lasteaed Pääsupesa hankekord", mille päises on märgitud: "kinnitatud Liivi Aleksandridi 15.12.11 1-2/02" (pr. Liivi Aleksandridi vabastati Lasteaia Pääsupesa direktori ametikohalt Tallinna Linnavalitsuse 19.12.2012 korraldusega nr 1718-k ning Meka Meeli Laats kinnitati Lasteaia Pääsupesa direktori ametikohale Tallinna Linnavalitsuse 11.02.2013 korraldusega nr 148-k).
- 2.2.6. Ülalnimetatud dokumendis puuduvad RHS v.r § 13<sup>1</sup> p-des 1-4 nimetatud hankekorra kohustuslikud elemendid. Kuigi esitatud dokumendis on märgitud, et selles sisaldub "*riigihanke planeerimise, iga-aastase hankeplaani koostamise, muutmise ja kinnitamise kord ja tähtpäevad; riigihanke eest vastutava isiku määramise kord; alla lihthanke korraldamise piirmäära jäävate riigihangete korraldamise kord; lihthanke korraldamise kord*", Rahandusministeeriumile järelevalvemenetluse käigus esitatud dokumendis loetletud regulatsioonid tegelikult ei kajastu.
- 2.2.7. Rahandusministeerium on järelevalvemenetluse läbiviimisel Hankijale selgitanud, et Tallinna Linnavalitsuse 04.10.2017 nr 30 määrus "Tallinna hankekord" [RT IV, 07.10.2017, 66], mille reguleerimisalas (§ 1 lg 1) on riigihangete korraldamine nii Tallinna linna ametiasutustes kui nende hallatavates asutustes, on jõustunud 10.10.2017. Seega ei kohaldu nimetatud määrus enne 10.10.2017 korraldatud riigihangetele.

- 2.2.8. Tallinna Linnavalitsuse 04.10.2017 nr 30 määruse "Tallinna hankekord" § 1 lg-st 1 ja § 11 lg-st 1 nende koostoimes tuleneb, et linna asutus ei ole selleks kohustatud, kuid linna asutusel on õigus kehtestada täiendav asutusesisene hankekord, mis ei tohi olla vastuolus määruse tingimustega. Kui linna asutus koostab asutusesisese hankekorra, tuleb see enne kehtestamist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kooskõlastada Tallinna Linnakantselei linna haldusteenistuse hankekeskusega.
- 2.2.9. Ajavahemikul 30.11.2011 – 08.09.2017 kehtinud Tallinna Linnavalitsuse 22.11.2011 määruse nr 123 "Riigihangete korraldamine" [RT IV, 03.05.2013] §-dest 9-11 tulenes, et iga linna asutus oli kohustatud kehtestama linnasekretäri koostatud näidise põhjal asutusesisese hankekorra, kui tema poolt ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületas 500 000 eurot. Tallinna Linnavalitsuse 22.11.2011 määruse nr 123 "Riigihangete korraldamine" § 4 esimene lause sätestas, et linna asutus on üldjuhul kohustatud riigihanke korraldama ise. Samuti sätestas Tallinna Linnavolikogu 24.01.2013 määruse nr 7 [RT IV, 27.09.2014, 30] § 2 lg 1, et tootlustaja leidmiseks korraldab riigihanke haridusasutus, juhindudes riigihangete seadusest ning teistest riigi ja Tallinna õigusaktidest.
- 2.2.10. Hankija poolt e-posti teel 30.11.2018 kontrollimiseks esitatud dokument pealkirjaga "Lasteaed Pääsupesa hankekord", mille päises on märgitud "kinnitatud Liivi Aleksandridi 15.12.11 1-2/02", ei vasta Tallinna Linnavalitsuse 22.11.2011 määruse nr 123 "Riigihangete korraldamine" § 9 alusel linnasekretäri käskkirjaga kehtestatud näidisvormidele (vt. Tallinna Linnasekretäri 17.10.2013 käskkiri nr L-2/52 "Hankekorra näidise ja hankeplaani näidise kinnitamine", Tallinna Linnasekretäri 14.11.2015 käskkiri nr L-2/2 "Hankekorra näidise kinnitamine").
- 2.2.11. Tallinna Linnasekretäri 17.10.2013 käskkirjaga nr L-2/52 kehtestatud hankekorra näidise p-de 5.1, 5.2, 5.3 kohaselt tuli hankeplaani kanda planeeritavad riigihanked, kui: asjade ostmise ja teenuste tellimise hankelepingu eeldatav maksumus ületab 10 000 eurot käibemaksuta; ehitustööde hankelepingu eeldatav maksumus ületab 30 000 eurot käibemaksuta; lihtsustatud korras tellitava teenuse hankelepingu eeldatav maksumus ületab 40 000 eurot käibemaksuta.
- 2.2.12. Hankija alustas 09.05.2017 riigihangete registris lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanget "Toitlustusteenuse osutamine Lasteaias Pääsupesa" (RH viitenumber 186685), mille eeldatav maksumus ületas 40 000 eurot (16.06.2017 sõlmitud hankelepingu maksumuseks oli 180 000 eurot).
- 2.2.13. Järelevalvemenetluse käigus ei esitanud Hankija Rahandusministeeriumile kontrollimiseks 2017. aasta hankeplaani ning hankeplaani ei olnud avaldatud Hankija veebilehel ja ka Hankija dokumendiregistrist ei nähtunud hankeplaani olemasolu, millest sai järeldada, et Hankija ei ole 2017. aastal hankeplaani koostanud. Samuti puudus Hankijal perioodil 01.01.2017-09.10.2017 nõuetekohane hankekord.
- 2.2.14. Hankija poolt järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile kontrollimiseks esitatud raamatupidamisprogrammi väljavõttest ilmneb, et Hankija poolt 2017. aastal tasutud asjade ja teenuste kogukulu oli 108 186,88 eurot, kusjuures 16.06.2017 kolmeaastase kehtivusega sõlmitud toitlustusteenuse hankelepingu maksumuseks oli 180 000 eurot. Seega oli Hankijal tulenevalt RHS v.r §-st 13<sup>1</sup> ja Tallinna Linnavalitsuse 22.11.2011 määruse nr 123 "Riigihangete korraldamine" §-st 9 kohustus kehtestada asutusesisene hankekord.
- 2.2.15. Eeltoodud asjaoludest järeldab Rahandusministeerium, et Hankijal puudus ajavahemikul 01.01.2017 – 09.10.2017 RHS § 13<sup>1</sup> kohaselt nõutud hankekord. Samuti puudus Hankijal 2017. aastal hankeplaani.
- 2.2.16. Juhul, kui Hankija ei soovi, vastavalt Tallinna Linnavalitsuse 04.10.2017 nr 30 määruse § 11 lg-le 1, täiendavat asutusesisest hankekorda ise kehtestada, soovitas Rahandusministeerium lisada Hankija veebilehele hüperlink Riigi Teataja portaalis avaldatud "Tallinna hankekorrale". Samuti soovitas Rahandusministeerium Hankijal avaldada oma veebilehel viited 01.09.2017 jõustunud RHS-ile.

- 2.2.17. Pärast kontrolliakti projekti Hankijale tutvumiseks esitamist muudeti Hankija veebilehte ning [uendatud veebilehel](#) lisati hüperlingid "Riigihangete registrile" ning Riigi Teatajas avaldatud "Riigihangete seadusele" [RT I, 29.06.2018, 79] ja Tallinna Linnavalitsuse 04.10.2017 määrusele nr 30 "Tallinna hankekord" [RT IV, 07.10.2017, 66].

### 2.3. **Ebaselge registreeringunõue kvalifitseerimistingimusena**

- 2.3.1. RHS v.r § 39 lg 1 sätestas, et hankija peab kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Kvalifitseerimise tingimused pidid 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. Kvalifitseerimistingimuste sätestamise eesmärgiks oli tagada, et hankemenetluses osalejad on võimelised hankelepinguga võetavaid kohustusi täitma (vrd. VAKO 30.10.2008, nr 134-08/108402, p. 3.3).
- 2.3.2. Riigikohus on selgitanud, et hankija poolt hankemenetluses kehtestatavate nõuete seas eristuvad selgelt hankelepingu esemele ning hankes osalevatele ettevõtjatele esitatavad nõuded. Pakkujate majandusliku ja finantsseisundi ning tehnilise ja kutsealase pädevuse (RHS v.r § 39 lg 1) hindamisega seoses oli seadusandja RHS v.r §-des 39-42 piiritletud, milliste andmete ning dokumentide esitamist võis hankija nõuda (vt. RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 26). Eelöeldu tähendab, et pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks ei saanud hankija nõuda pakkujalt seaduses otsesõnu nimetatud dokumentide esitamist. Seega võis hankija seada hankes osalevate ettevõtjate ringile piiranguid vaid seaduses sätestatud juhtudel (vrd. EKO 06.12.2008, C-213/07, *Michaniki*, p-d 43-44).
- 2.3.3. RHS v.r ei kirjutanud hankijatele ette sisulisi kvalifitseerimistingimusi. RHS v.r §-d 40-41 ainult määratlesid, milliseid andmeid ja dokumente oli hankijal õigus pakkujatel kvalifikatsiooni kontrollimiseks küsida. Sisuliste kvalifitseerimistingimuste sõnastamisel oli hankijatele jäetud avar kaalutlusruum, mille teostamisel tuli järgida RHS v.r § 39 lg 1 lauses 2 sätestatud (vastavus ja proportsionaalsus) ning riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Oluline oli, et hanketeates oleks olnud sõnaselgelt ette nähtud, millise konkreetse dokumendiga soovib hankija kontrollida pakkuja puhul sisulise kvalifitseerimistingimuse täitmist. Riigikohtu halduskolleegium (RKHK) on osundanud, et riigihanke läbipaistvuse (RHS v.r § 3 p 2) põhimõttega oleks vastuolus see, kui pakkuja peab sisulistest kvalifitseerimistingimustest asuma tuletama temalt nõutavaid dokumente ja andmeid (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 38).
- 2.3.4. Kvalifitseerimise tingimuste sisu, maht ja ulatus olid derivatiivses sõltuvuses RHS v.r §-des 40 ja 41 toodud andmete ja dokumentide loetelust. Hankija ei saanud seada kvalifitseerimistingimusi, mida ei olnud RHS v.r-is nimetatud dokumentide põhjal võimalik objektiivselt kontrollida või nõuda pakkujatel esitada dokumente, mille põhjal on sisulise kvalifitseerimistingimuse täitmise kontrollimine võimatu.
- 2.3.5. RHS v.r § 19 lg-d 1 ja 3 nägid ette, et: (lg 1) hankija ei ole kohustatud korraldama käesolevas seaduses sätestatud korras hankemenetlust teenuste hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatavast maksumusest rohkem kui 50 protsenti moodustavad CPV määruse VII lisas nimetatud teenused; (lg 3) hankija järgib lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimisel §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid ning sõlmib hankelepingu §-s 5 sätestatud juhtudel kirjalikus vormis. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et RHS v.r § 19 lg-s 1 sätestatud lihtsustatud korras tellitavate teenuste puhul teostab hankija, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksus, riigihangete seaduse tähenduses riigihanget, kus hankemenetluse protseduure on piiratud. Hankemenetluse protseduuride selline piirang on küll põhjendatud, kuid sellisel menetlusel on ikkagi hankemenetlusele iseloomulikud tunnused (vt. RKHKm 10.11.2008, nr 3-3-1-63-08, p 13).
- 2.3.6. Kuigi Hankija ei olnud kohustatud lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke (RHS v.r § 19 lg 1) korraldamisel lähtuma RHS v.r 2. ptk-s, sh. §-des 39-41, sätestatud, oli Hankija RHS v.r § 3 p-des 2-3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest tulenevalt kohustatud järgima enda poolt kehtestatud tingimusi ka lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihankes,

nagu ka lihthanke ja alla lihthanke piirmäärade jäädav riigihanke. Vastuspidisel juhul ei oleks tagatud riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning seataks ohtu isikute võrdne kohtlemine.

- 2.3.7. Riigihankemenetlus ise ei ole haldusmenetlus haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lg 1 tähenduses ning riigihangetele HMS-is ette nähtud regulatsioon üldiselt ei laiene, ent hankija on siiski riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega (RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15), millest omakorda võib järeldada, et õiguse- ja haldusmenetluse üldpõhimõtete üldine kasutamise kohustus valitseb ka riigihankemenetluses. Seega võivad isikute õigused olla rikutud riigihankemenetluses õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse tava mittejärgimise tõttu. Ükski hankija saa olla oma kaalutlustes absoluutselt vaba (meelevaldne), vaid peab alati arvestama ja kaaluma huvitatud isikute õiguspäraseid huve, sest riigihanke üldpõhimõtted, olles universaalsed, kehtivad igas riigihanke, ka alla riigihanke ja lihthanke piirmäärades jäädavates hangetes.
- 2.3.8. Seega peab hankija alati olema seotud enda poolt kehtestatud riigihanke alusdokumentidega – kui hankija eirab iseenda kehtestatud korda, võidakse sellega ühtlasi rikkuda riigihanke aluspõhimõtteid, nt. riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning riigihanke osalevate või osalemisest huvitatud isikute võrdse kohtlemise nõudeid, aga ka hea halduse tava. Riigihankemenetlus toimub seaduses määratud avalik-õiguslike toimingute kaudu (vt. RKHKm 20.12.1999, nr 3-3-1-48-99, p 3; RKHKm 06.02.2001, nr 3-3-1-69-00, p 1; RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p 22).
- 2.3.9. Ka riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) praktikas on leitud, et põhimõtteliselt oli lihthanke läbiviimisel võimalik see, et hankija pakkujate kvalifitseerimise tingimusi üldse ei kehtesta ja seega ka kvalifikatsiooni ei kontrolli, ent kui hankija on kvalifitseerimise tingimused kehtestanud, siis sellest tulenevalt tuli hankijal pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimisel lähtuda RHS v.r §-des 39-41 sätestatust (vt. VAKO 11.07.2013, nr 151-13/143733, p 8). Rahandusministeeriumi arvates on nimetatud seisukoht ülekantav ka lihtsustatud korras tellitava riigihankele. Rahandusministeerium on nõustamistegevuses selgitanud, et RHS v.r § 41 lg-t 3 tuleb mõista selliselt, et juhul, kui hankeeseme olemusest tulenevalt on seadusandja näinud õigusaktides ette erinõuded (nt tegevusluba, registreering vms), peab hankija kaalutlusõigust rakendades otsustama, millised õigusaktides nimetatud erinõuded on seesugused, mis on hankija seisu-kohalt tarvilikud ja vajalikud kontrollimaks pakkujate või taotlejate tehnilist või kutsealast pädevust konkreetsetes hankemenetluses (vt. KKK. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017 (täiendatud 27.07.2017), lk-d 83-84, p 4).
- 2.3.10. 09.05.2017 teatas Hankija, vastavalt RHS v.r 19 lg-le 4, eRHR-is soovist sõlmida lihtsustatud korras tellitavate "Söökla- ja toitlustusteenuste" (CPV 55500000-5) hankeleping. Hankija avaldas 09.05.2017 eRHR-is riigihanke "Toitlustusteenuse osutamine Lasteaias Pääsupesa" (RH viitenumber 186685) hankedokumendid (HD p 4.5) ja eraldi dokumendina vormistatud kvalifitseerimistingimused (KT p 3), mille kohaselt: *"Pakkujad peavad olema registreeritud asukohamaa vastavas registris. Hankija kontrollib Eestis asuva pakkuja registreeritust. Välisriigis registreeritud pakkuja peab esitama registreeringu nõude täitmise kohta asjakohase tõendi (RHS § 41 lg 3)."*
- 2.3.11. Rahandusministeerium leiab, et ülalnimetatud kvalifitseerimistingimus on ebaselge ega ole kooskõlas RHS v.r § 41 lg-ga 3. Hanke alusdokumentidest ei selgu, millise õigusaktiga millised erinõuded on hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks kehtestatud. Hankija on jätnud nimetatud ning pakkuja esitamise huvitatud isikute jaoks võis jääda ebaselgeks, milline on "asukohamaa vastav register" ning millise registreeringu olemasolu on Hankija pakkuja kvalifitseerimiseks nõudnud.
- 2.3.12. Tõenäoliselt on ülalnimetatud tingimus jäänud arusaamatuks ka Hankijale endale, sest eRHR-i teabevahetuse töölehel "Päringud välisregistrisse" ei nähtu, et Hankija oleks kontrollinud Eesti pakkuja registreeringuid nt. majandustegevuse registrisse tehtava päringuga (MTR). Äriregistri kehtiva registrikande olemasolu, mis on äriseadustiku (ÄS § 2 lg 3) ja tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS § 26 lg 2) kohaselt Eesti äriühingu puhul õigusvõime tekkimise üldine alus, ei ole samastatav pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks nõutava registreeringuga (erinõudega) RHS v.r § 41 lg 3 tähenduses.

## 2.4. Kohalike maksude võla olemasolu kontrollimata jätmine

- 2.4.1. Lihtsustatud korras tellitava riigihanke "Toitlustusteenuse osutamine Lasteaias Pääsupesa" (RH 186685) HD p-s 4.2 ja KT p-des 2-4 sisaldus pakkujate riigihankemenetlusest kõrvaldamise tingimus, mille kohaselt: *"Pakkujal ei tohi esineda lihtteenuse hanke algamise päeva seisuga õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlga või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi võlga (edaspidi maksuvõlg) või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud lihtteenuse hanke algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud. Riigihangete seaduses loetakse riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude võlaks pakkujate poolt tähtpäevaks tasumata riiklike või elu- või asukoha kohalike maksude ja tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intressi võlga, mis ületab 100 eurot (RHS § 38 lg 1 p 4). Hankija kontrollib ise Tallinnas asuva pakkujate kohalike maksude võlgade puudumist. Kui pakkujate ei asu Tallinnas tuleb pakkujate esitada tema elu- või asukoha kohalike maksude maksuhalduri või pakkujate asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõend RHS § 38 lõike 1 punktis 4 nimetatud asjaolude puudumise kohta hankemenetluse algamise päeva seisuga (RHS § 38 lg 3 p 2)."*
- 2.4.2. Kuigi Hankija ei olnud kohustatud lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke (RHS v.r § 19 lg 1) korraldamisel lähtuma RHS v.r 2. ptk-s, sh. §-s 38, sätestatud, oli Hankija RHS v.r § 3 p-des 2-3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest tulenevalt kohustatud järgima enda poolt kehtestatud tingimusi ka lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihankes. Vastupidisel juhul ei oleks tagatud riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning seataks ohtu isikute võrdne kohtlemine. Nagu käesoleva kontrolliakti p-des 2.3.6-2.3.9 põhjalikumalt selgitatud, on hankija riigihangete korraldamisel alati, sh. lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimisel, seotud enda poolt kehtestatud riigihanke alusdokumentidega (vt. *mutatis mutandis* RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15; RKHKm 20.12.1999, nr 3-3-1-48-99, p 3; RKHKm 06.02.2001, nr 3-3-1-69-00, p 1; RKHKm 15.11. 2010, 3-3-1-57-10, p 22).
- 2.4.3. 01.01.2011 jõustunud RHS v.r § 38 lg 1 p 4 kohaselt oli hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlusest pakkujate, kellel on õigusaktidest tulenevate riiklike või tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intress (edaspidi maksuvõlg) hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud.
- 2.4.4. Seega võttis Hankija riigihanke alusdokumentides (HD p 4.2 ja KT p-d 2-4) üle RHS v.r § 38 lg 1 p-s 4 sätestatud maksuvõlgade kontrollimise regulatsiooni. RHS § 38 lg-le 1<sup>1</sup>, mille kohaselt maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta tulnuks kontrollida täiendavalt hankija poolt määratud päeva seisuga pärast pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist, Hankija kõnealuse riigihanke alusdokumentides ei viidanud, analoogset regulatsiooni alusdokumentides ette ei näinud ning RHS § 38 lg-t 1<sup>1</sup> üle ei võtnud.
- 2.4.5. Rahandusministeerium on nõustamistegevuse käigus selgitanud, et juhul, kui hankija on hanke alusdokumentides nõudnud pakkujalt vastavasisulise tõendi esitamist ning see on jäetud pakkujate poolt esitamata, siis võib hankija vastavalt RHS v.r § 38 lg 2 p 2 sellise pakkujate menetlusest kõrvaldada, kuid nimetatud kõrvaldamise alus sisaldab hankija kaalutusõigust – menetlusest kõrvaldamise kohustus puudub. Arvestades asjaolu, et eesmärk on kõrvaldada menetlusest üksnes maksuvõlga pakkujate, on Rahandusministeerium oma nõustamispraktikas soovitanud hankijatel maksuvõla olemasolu/puudumise kontrollimiseks pöörduda kohalike omavalitsuste poole vastava päringuga (vt. KKK. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017 (täiendatud 27.07.2017), lk 79, p 10).
- 2.4.6. Lihtsustatud korras tellitavate teenuste riigihankes "Toitlustusteenuse osutamine Lasteaias Pääsupesa" (RH 186685) osales pakkujana Osauhing Tüdrukud, registrikood 10003502, kelle äriregistri registrikaardile kantud asukohaks oli riigihankemenetluse algamise päeva seisuga Raasiku vald (Nurme 22, Aruküla alevik, Raasiku vald, Harju maakond). Raasiku vallas kehtis

riigihankemenetluse algamise päeva seisuga üks kohalik maks – reklaamimaks, mis oli kehtestatud Raasiku Vallavolikogu 12.08.2014 määrusega nr 14 "Raasiku valla reklaamimäärus" [RT IV, 04.09.2014, 19].

- 2.4.7. Osaühing Tüdrukud ei ole esitanud kõnealusel riigihankes HD p-s 4.2 ja KT p-s 4 nõutud tema asukoha kohalike maksuhalduri tõendit. Järelevalvemenetluse käigus on selgunud, et Hankija ei ole Osaühingu Tüdrukud asukoha kohalike maksude osas maksuvõla puudumist kontrollinud, sellele vaatamata tunnistas Hankija Osaühingu Tüdrukud pakkumuse edukaks ja sõlmis temaga hankelepingu.
- 2.4.8. Seega on Hankija eiranud riigihanke alusdokumendis enda poolt kehtestatud tingimust ning sõlmides hankelepingu isikuga, kelle asukohajärgsete kohalike maksude osas riigihanke menetlusest kõrvaldamise alus on jäetud kontrollimata, võtnud riski, et hankeleping võidakse sõlmida maksuvõlgasega. Kirjeldatud tegevus ei ole olnud kooskõlas RHS v.r § 3 p-des 2-3 sätestatud üldpõhimõtetega.
- 2.4.9. Hoolimata eeltoodust, vajab äramärkimist, et Hankija hooletus eduka pakkuja asukohajärgsete kohalike maksuvõlgade kontrollimata jätmisel ei ole antud juhul siiski toonud kaasa maksuvõlgasega hankelepingu sõlmimist. Järelevalvemenetluse käigus pöördus Rahandusministeerium MKS § 29 p-s 10 sätestatud alusel järelepärimisega Raasiku Vallavalitsuse poole. Raasiku Vallavalitsuse poolt 11.12.2018 esitatud tõendist nähtuvalt puudus Osaühingul Tüdrukud 09.05.2017 seisuga maksuvõlg Raasiku valla ees.

## **2.5. Ehitustööde tellimine alla lihthanke piirmäära ei ole toimunud läbipaistvalt ja kontrollitavalt**

- 2.5.1. 01.09.2017 jõustunud RHS § 14 lg 1 p-st 2, § 14 lg 2 p-st 2 ja § 15 lg-st 1 tulenevalt peab avaliku sektori hankija, sh. kohaliku omavalitsuse asutus (RHS § 5 lg 2 p 2), korraldama lihthanke, kui ehitustööde hankelepingu eeldatav maksumus on vähemalt 60 000 eurot, kuid väiksem kui 150 000 eurot (summad käibemaksuta). Nimetatud piirmäärast allapoole jäävate hankelepingute sõlmimiseks RHS-is menetluskord puudub.
- 2.5.2. RHS § 1 lg 1 kohaselt käesolev seadus sätestab muu hulgas riigihanke korraldamise reeglid ning riigihankega seotud isikute õigused ja kohustused. Vastavalt RHS § 4 p-s 16 sätestatud legaaldetsiioonile on riigihanke asja ostmine, teenuse tellimine, ideekavandi saamine, ehitustöö tellimine või kontsessioonilepingu sõlmimine hankija poolt. Seega ei ole riigihanke deñitsioon seotud soetuse maksumusega – s.t ka 1-eurose asja ostmine ja teenuse või ehitustöö tellimine on käsitletav riigihankena RHS-i tähenduses. Eelõeldust tulenevalt on hankija kohustatud igasuguse riigihanke korraldamisel järgima RHS § 3 p-des 1-5 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, muu hulgas peab hankija riigihanke korraldamisel tegutsema läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt, kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdset. Hankija peab tagab konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel ning sõlmima hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel.
- 2.5.3. Samas ei sätesta RHS konkreetseid menetlusreegleid allapoole lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmiseks ning teenuste ja ehitustööde tellimiseks. Hankija peab vastava menetluse ja korra ette nägema hankekorrast: RHS § 9 lg 4 p 3 kohaselt tuleb hankekorrast sätestada alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord. Eelõeldu tähendab, et hankekorrast peab selguma, kuidas hankija sisustab ja järgib riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid lihthanke piirmäärast allapoole jäävates riigihangetes. Hankekorra kehtestamise kohustuse eesmärk on alati olnud reguleerida hankija siseõigust ehk seda, kuidas hankija sisemiselt hankeid korraldab: s.t kes vastutab nt. tehnilise kirjelduse koostamise eest ning kes läbiviimise ja teavitamise eest, kuidas toimub nende riigihangete läbiviimine, millele seadus konkreetseid menetlusreegleid ei sätesta, kuid mida raamivad riigihangete üldpõhimõtted (vt. ka Hankekordade analüüs: näiteid heast ja halvast hankepraktikast. RaM, aprill 2014, p 2.3, lk 11 jj).
- 2.5.4. Vastavalt käesoleva kontrolliakti p-des 2.2.7-2.2.8 toodud selgitustele pidi Hankija alates 10.10.2017 riigihangete läbiviimisel juhinduma lisaks RHS-is ettenähtule ka Tallinna Linna-



valitsuse 04.10.2017 nr 30 määruses "Tallinna hankekord" [RT IV, 07.10.2017, 66] sätestatust. Nimetatud määruse § 5 lg 1 kohaselt peab Hankija korraldama ostumenetluse asjade ostmisel ja teenuste tellimisel, kui maksumus on 0,01-29999,99 eurot ilma käibemaksuta, ning ehitustööde tellimisel, kui maksumus on 0,01-59 999,99 eurot ilma käibemaksuta.

- 2.5.5. Määruse § 5 lg 5 kohaselt edastab riigihanke eest vastutav isik kirjaliku kutse e-posti teel võimaluse korral vähemalt kolmele pakkujale, kontrollides enne nende vastavust õigusaktides sätestatud erinõuetele, kui seda eeldab ostumenetluse esemest lähtuv tegevus. Kutse edastamise eesmärgiks on võrreldavate pakkumuste saamine. Määruse § 5 lg 7 järgi peab riigihanke eest vastutav isik koostama ja esitama linna asutuse või selle struktuuriüksuse juhile põhjendatud õiendi ostumenetluse tulemuste kohta. Õiend peab sisaldama vähemalt kokkuvõtet esitatud või võetud pakkumustest, sh eduka pakkumuse valiku kriteeriumi, ja vajaduse korral põhjendust, miks ei olnud võimalik võtta kolme pakkumust. Õiend peab sisaldama ka ettepanekut linna asutuse või selle struktuuriüksuse juhile sõlmida õiendile lisatud leping või kinnitada õiendile lisatud kuludokument. Määruse § 5 lg 8 kohaselt linna asutuse juht sõlmib kirjaliku lepingu asjade ostmisel ning teenuste ja ehitustööde tellimisel, kui lepingu maksumus ilma käibemaksuta on 10 000 eurot või enam, va juhul kui kirjalik kutse ja esitatud pakkumus sisaldavad sõlmitava lepingu olulisi tingimusi ning nende alusel on tuvastatav lepingu poolte tahe, lepingu olemus ja eesmärk. Kirjaliku lepingu võib sõlmida ka ostumenetluste puhul, mille maksumus jääb alla 10 000 euro ilma käibemaksuta.
- 2.5.6. Hankija poolt järelevalvemenetluses esitatud raamatupidamisandmetest nähtus, et Hankija on tasunud 19.12., 20.12., 21.12., 29.12.2017 väljastatud arvete alusel OÜ-le Sanfiks, registrikood 10221498, tellitud ehitustööde eest 13 685,00 eurot (käibemaksuta). Hankija ei ole koostanud Tallinna Linnavalitsuse 04.10.2017 nr 30 määruse "Tallinna hankekord" § 5 lg-s 7 ette nähtud õiendit ega sõlminud hankelepingut kirjalikus vormis.
- 2.5.7. Hankija esitas Rahandusministeeriumile kontrollimiseks 24.10.2017 kolmele ettevõtjale e-posti teel edastatud hinnapäringud ja laekunud pakkumused, millest selgub, et Hankija on küsinud pakkumust 60 m<sup>2</sup> suuruse põrandakatte väljavahetamiseks (laminaatparketi asendamine PVC-kattega), laekunud pakkumuste maksumused jäävad vahemikku (2 293 eurot – 4 380 eurot), kuid raamatupidamisandmete kohaselt on Hankija tasunud OÜ-le Sanfiks ehitustööde eest viie arve alusel kokku 13 685 eurot (ühegi arve summa ei kattu pakkumuse maksumusega). Hankija selgitas, et kirjalikku lepingut ei sõlmitud ja põrandakatte asendustööde maksumus suurenes tööde teostamise käigus ning OÜ-lt Sanfiks telliti täiendavaid ehitustöid, millele ei ole eelnenud võrreldavate/konkureerivate pakkumuste võtmist. OÜ Sanfiks arvetest nähtuvalt teostati kõik ehitustööd 2017. aasta detsembris.
- 2.5.8. Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole Hankija järginud OÜ-lt Sanfiks ehitustööde tellimisel RHS § 3 p-des 1, 2, 3 ja 5 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid. Olukorras, kus tegelike ehitustööde liik ja kirjeldus on oluliselt muutunud ning tööde maksumus on laekunud pakkumustega võrreldes suurenenud ligi kuus korda, ei ole Hankija riigihanke korraldamisel toiminud läbipaistvalt ja kontrollitavalt ega kohelnud kõiki pakkujaid võrdselt. Samuti ei ole võimalik veenduda selles, et Hankija on taganud konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel ning et hankeleping on sõlmitud parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel.

## 2.6. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ja lihthanke korraldamata jätmine (toidukaup)

- 2.6.1. Hankija kui kohaliku omavalitsuse (ametiasutuse hallatav) asutus oli hankijaks RHS v.r § 10 lg 1 p 2 tähenduses. RHS v.r § 16 lg 2 sätestas, et RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS v.r 2. ptk sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. Tulenevalt RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg-st 2 pidi RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija korraldama lihthanke, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli võrdne lihthanke piirmääraga või ületas seda. Ajavahemikul 01.01.2017-01.09.2017 oli asjade või teenuste puhul riigihanke piirmäär 40 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 1 p 2) ning lihthanke piirmäär 10 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 3).

- 2.6.2. Lihthanke piirmäärast, s.t 10 000 eurost, allapoole jääva maksumusega asjade ja teenuste soetamise puhul lihthanget ega hankemenetlust RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija korraldama ei pidanud.
- 2.6.3. Asjade või teenuste riigihanke eeldatava maksumuse määramisel oleks Hankija pidanud juhinduma ennekõike RHS v.r §-des 20-21 sätestatust. Nõnda sätestas RHS v.r § 20 lg 1 p 1, et riigihanke eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta arvestatud hankija poolt hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. RHS v.r § 21 p-de 1-2 kohaselt asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatsetakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on: (i) 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 (ii) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus.
- 2.6.4. Lisaks pidid hankijad arvestama RHS v.r §-des 23-24 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega, mille kohaselt hankija ei tohtinud jaotada riigihanget osadeks seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks olid funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad või teenused. RHS v.r § 23 lg 2 kohaselt osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kuulus kohaldamisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatav kord. Vastavalt RHS §-le 24 võis hankija küll jaotada riigihanke osadeks ühe hankemenetluse raames, kuid sellisel juhul tulnuks riigihanke eeldatava maksumuse määramisel võtta arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumus.
- 2.6.5. Eeltoodu tähendab, et menetlusreeglid ehk see, kas hankija pidi korraldama lihthanke, hankemenetluse või mitte, sõltus hankelepingu eeldatavast maksumusest ning erinevateks osadeks jaotatud riigihanke (nt. samaliigiliste asjade ostmise) korral ka kõigi osade summeeritud eeldatavast maksumusest. Hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid olid ette nähtud RHS v.r §-des 20-22, samuti pidi hankija arvestama RHS v.r §-s 23 sätestatud riigihanke osadeks jaotamise reeglitega. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine tähendas seda, et ühe riigihanke läbiviimiseks (kokkukuuluvate asjade ostmiseks või olemuslikult kokkukuuluvate teenuste ja ehitustööde tellimiseks) sõlmiti enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestati nende lepingute maksumust eraldi, mille tulemusel eiras hankija nõudeid või ei täitnud antud riigihankemenetluse käigus suurema maksumusega hankelepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendas hankelepingute osadeks jaotamine riigihanke-eeskirjade rikkumist, kui hankija ei olnud riigihanke eeldatava maksumuse arvutamisel liitnud kokkukuuluvate lepingute maksumusi.
- 2.6.6. Riigihanke (õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks loeti ka olukorda, kus hankija käitumises subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata ei tuvastatudki (vt. EKo 15.03.2012, C-574/10, komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik, p 49). Riigihanke osadeks jaotamine ei olnud keelatud, kuid hankija pidi osadeks jaotamisel järgima RHS v.r §-s 23 sätestatut. See tähendab, et hankija ei tohtinud jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks olid funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Riigihanke osadeks jaotamisega oli tegemist siis, kui hankija tellis või ostis (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid. RHS v.r § 24 alusel võis riigihanke osadeks (õiguspärane) jaotamine toimuda ka ühe hankemenetluse raames. Riigihanke osadeks jaotamine oleks olnud õiguspärane tingimusel, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldas hankija kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmisele kohaldatavat korda (v.a juhul, kui tegemist oleks olnud nn väikeste osade erandiga vastavalt RHS v.r § 23 lg-le 3, nimetatud erandit sai kuni 31.08.2017 kehtinud RHS v.r kohaselt kasutada üksnes juhul, kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus oli vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga).

- 2.6.7. Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et riigihanke kokkukuuluvuse määramisel võivad olla relevantseid järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumendid.
- 2.6.8. Euroopa Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on alternatiivne, mitte kumulatiivne (vt. Euroopa Üldkohtu 23.05.2013 otsus kohtuasjas T-384/10: *Hispaania Kuningriik vs. komisjon*, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades C-187/04 ja C-188/04: *komisjon vs. Itaalia*, p 29). Kohtupraktikast tulenevalt saab välja tuua, et riigihangete kokkukuuluvusele viitavad muu hulgas järgmised indikaatorid: (i) sama majanduslik või tehniline ülesanne – põhikriteeriumina (vt. Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas C-16/98: *komisjon vs. Prantsuse Vabariik*, p-d 36, 38 ja 47; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud kohtuasjades C-187/04 ja C-188/04: *komisjon vs. Itaalia*, p 27; Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus kohtuasjas C-220/05: *Jean Auroux jt vs. Commune de Roanne*, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 37); (ii) riigihangete üheaegne alustamine, riigihangete ajaline lähedus, hanketeadete sarnasus, geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu – täiendavate kriteeriumitena (Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus kohtuasjas C-16/98: *komisjon vs. Prantsuse Vabariik*, p 65).
- 2.6.9. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei tohi hankija eelarve planeerimisega seotud mistahes põhjused ohustada riigihanke ühefunktsionaalset olemust. Samuti on Euroopa Kohus osundanud, et ühe kokkukuuluva riigihankelepingu olemasolu hindamiseks peab kohaldama ehitustöödele kehtivaid ühe majandusliku ja tehnilise funktsiooni kriteeriume ka teiste valdkondade korral (Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus kohtuasjas C-574/10: *komisjon vs. Saksamaa Liitvabariik*, p 41).
- 2.6.10. Näiteks asjade ostmise korral saab ühe ja sama majandusliku ning tehnilise funktsiooni kindlaks teha selle järgi, et asjadel on sama otstarve ja need on ka sisult sarnased või täidavad funktsiooni kui koos toimivad ja omavahel seotud osad. Sarnased asjad on sellised, mida kavatakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel (vt. E-riigihangete infoportaalil avaldatud tõlkematerjal. Riigihangete osadeks jaotamisest. Juuni 2014).
- 2.6.11. Rahandusministeerium on selgitanud, et niinimetatud suvaline hangete osadeks jagamine on vastuolus riigihanke direktiivide kasuliku mõjuga. Sellega kaasneks nimelt sageli kunstlik piirmääradest allapoole jäämine, millega piiratakse RHS-i v.r ning direktiivi kohaldamisala. Euroopa Kohus rõhutab oma väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ja ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ning tarbetu „tükeldamine” õhnestaks neid eesmärke (vt. KKK. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017 (täiendatud 27.07.2017), lk 15, p 6).
- 2.6.12. Seega vastamaks küsimusele, kas Hankija pidi lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihanke osade summeeritud maksumusest, tuleb sisuliste kriteeriumide põhjal tuvastada, kas kõnealuste hangete puhul oli tegelikult tegemist ühe ühtse hankega. Ühtsele hankele viitavad asjaolud võivad muu hulgas olla järgmised: (i) riigihangete üheaegne (ajaliselt lähestikku langev) alustamine (sh. üks eelarveaasta), (ii) hanke alusdokumentide sarnasus; (iii) hangete toimumise geograafilise koha ühtsus ning üheainsa hankija olemasolu. Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama.
- 2.6.13. Järelevalvemenetluses esitatud raamatupidamisandmetest nähtub, et ajavahemikul 01.01.2017-10.08.2017 on Hankija ostnud kolmelt erinevalt isikult toidukaupu kogusummas 24 172,65 eurot (km-ta), tasudes 21 766,05 eurot NOVEKAN-PT OÜ-le (piim, liha jt toidukaubad), 1 592,58 eurot Vičiunai Baltic OÜ-le (kalatooted) ja 814,02 eurot BACULA AS-ile (moosid). Hankija nimetatud soetuste maksumusi ei summeerinud ning sellest tulenevalt jättis RHS v.r § 16 lg 1, § 18<sup>2</sup> lg 2, § 15 lg 3 ja § 23 lg 2 kohaselt nõutud lihthanke korraldamata.
- 2.6.14. Arvestades, et 2017. aastal toidukaupade eest tasutud summa (24 172,65 eurot) ületas RHS v.r § 15 lg-s 3 sätestatud lihthanke piirmäära (10 000 eurot), oleks Hankija pidanud korraldama 2017. aastal toidukaupade ostmiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega eiras hankija RHS v.r § 16 lg-st 1, § 18<sup>2</sup> lg-st 2, § 15 lg-st 3 ja § 23 lg-test 1-2 tulenevaid nõudeid.

- 2.6.15. Alates 01.01.2015 on hankelepingu sõlmimine riigihangete seaduses nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata väärtelena karistatav (vt. RHS v.r § 111<sup>7</sup>). Hankelepingu või raamlepingu sõlmimine nõutud menetlust korraldamata on karistatav ka RHS § 215 järgi.
- 2.6.16. Siiski, arvestades alates 01.09.2017 kehtivaid kõrgemaid piirmäärasid (RHS § 15 lg 1 ja § 14 lg 1 p 1 kohaselt peab avaliku sektori hankija korraldama lihthanke asjade või teenuste hankelepingu korral maksumusega alates 30 000 eurot), ei too kõnealune rikkumine antud juhul kaasa väärtelomenetluse alustamist, sest KarS § 5 lg 2 kohaselt on seadusel, mis välistab teo karistatavuse, kergendab karistust või muul viisil leevendab isiku olukorda, tagasiulatuvalt jõud isiku suhtes, keda ei ole selle teo eest jõustunud otsusega karistatud. Tegemist on igapäevase põhiõigusega sätestatud *nulla poena sine lege* põhimõtte loogilise jätkuna (PS § 23 lg 2). Kuigi põhiseaduse kõnealusel sättes räägitakse otsesõnu vaid kergema karistuse kohaldamise kohustusest, tuleb seda sätet siiski tõlgendada laiendavalt. Kergemat karistust sätestava seadusena tuleb mõista ka seadust, mis välistab üldse teo karistatavuse või asendab kriminaalkaristuse väärtelokaristusega (vt. RKÜKo 02.06.2008, nr 3-4-1-19-07, p 20; RKKKo 08.05.2015, nr 3-1-1-30-15, p 7).
- 2.6.17. Riigikohtu kriminaalkolleegium on selgitanud, et juhul, kui pärast teo toimepanemist muutub seadus, mis kohustab ametiisikut korraldama ehitustööde riigihanget varasemast kõrgema tellimuse kogumaksumuse puhul, tuleb riigihanke korraldamata jätmise hindamisel lähtuda uuest piirmäärast (RKKKo 05.05.2006, nr 3-1-1-21-06, p 10.2).
- 2.6.18. Seega puudub Rahandusministeeriumil väärtelomenetluse alustamiseks õiguslik ja faktiline alus. Tulenevalt RHS §-st 215 (selle koostoesimes RHS § 15 lg 1 ja § 14 lg 1 p-ga 1) ei ole Hankija käitumises võimalik süüteokoosseisu tunnuseid sedastada. VTMS § 29 lg 1 p-de 1 ja 6 kohaselt väärtelomenetlust ei alustata ja alustatud menetlus tuleb lõpetada, kui teos puuduvad väärtelotunnused või kui seadus, mis nägi ette karistuse väärtelotunnuse eest, on kehtetuks tunnistatud.
- 2.6.19. Hankija selgitas ülalkirjeldatud rikkumise toimepanemise põhjusi teadmatusena. Hankija ei teadnud, et samaesemeliste ostude maksumused tuleb summeerida ning lepingu sõlmimiseks kohalduva menetlusreeglitiku valikul peab juhinduma nende summeeritud kogumaksumusest. Rahandusministeerium selgitab, et samaesemeliste ostude summeerimise nõue kehtib ka 01.09.2017 jõustunud RHS-i järgi (§ 28 lg 1). Ühtlasi soovime Hankijal tutvuda riigihangete infoportaalis avaldatud analüüsiga "Toiduainete ostmise ja tootlustamine riigihankena" (vt. Põllu, E. Toiduainete ostmise ja tootlustamine riigihankena. RaM, august 2013).

### 3. Järeldused

- 3.1. Kontrollimise käigus tuvastati Hankija tegevuses kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast, näiteks seoses: hankekorra seadusele mittevastavusega ja hankeplaani puudumisega; seadusele mittevastava kvalifitseerimistingimusega (ebaselge registreeringunõudega); kohalike maksude võla olemasolu kontrollimata jätmisega; riigihanke üldpõhimõtete eiramisega; riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja sellest tingitult lihthanke korraldamata jätmisega.
- 3.2. Hankija riigihankekorralduses esines puudujääke, kuid puudujäägid on haldussuutlikkuse ja asjatundlikkuse suurendamise teel ületatavad. Siinkohal ei saa jätta arvestamata, et Hankija asutuse struktuuris puudub hankespetsialisti ametikoht ning riigihangete läbiviimisega tegeleb kõrvalülesandena asutuse juht (direktor) ise.
- 3.3. Vajab eraldi äramärkimist, et Hankija on kontrolli käigus tuvastatud puudustest aru saanud, mis loodetavasti loob vajalikud eeldused rikkumisi tinginud põhjuste kõrvaldamiseks ja edaspidistest rikkumistest hoidumiseks. Rahandusministeerium soovib Hankijal võimaluse korral võtta osa riigihankealastest koolitustest ja seminaridest.

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu  
osakonnajuhataja asetäitja osakonnajuhataja ülesannetes  
Riigihangete ja riigiabi osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

Mihhail Antonov

jurist riigihangete järelevalve alal

Riigihangete ja riigiabi osakond

611 3468; [mihhail.antonov@fin.ee](mailto:mihhail.antonov@fin.ee)