



**Kontrolliakt nr 12.2-4/5 10.05.2019**  
**riigihangete teostamise kontrollimise kohta**  
**Rae Vallavalitsuses**

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 20.04.2018 kiri nr 12.2-4/44-1
Hankija nimi:	Rae Vallavalitsus
Hankija registrikood:	75026106
Hankija õiguslik vorm:	Kohaliku omavalitsuse asutus (valla ametiasutus)
Hankija juhtide nimed:	vallavanem Mart Võrklaev
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2017 – 31.12.2017
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	vallavanem Mart Võrklaev, vallasekretär Martin Minn, rahandusameti juhataja Tiit Keerma, vallakantselei jurist Olga Lobjak

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

- 1.1.** Kontrollimisele kuulus Rae Vallavalitsuses (edaspidi ka Hankija) riigihangete teostamisel riigihangete seaduses 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 erandliku hankemenetluse liigi (väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus) valik on olnud õiguspärane; kas hankija on järginud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.4.** Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija kajastanud riiklikus riigihangete registris (edaspidi ka eRHR) kolmkümmend viis riigihanget: seitseteist avatud hankemenetlusega riigihanget (viitenumbrid 192604, 192334, 191751, 191454, 191385, 191315, 190066, 188048, 186804, 186709, 186309, 185711, 185238, 183540, 182578, 182348, 182217); üks avatud ideekonkurss (viitenumber 182839); neli väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust (viitenumbrid 193223, 192769, 192182, 187850); kolmteist lihthanget (viitenumbrid 191788, 191386, 190024, 189949, 189945, 189737, 188857, 188126, 187913, 187694, 184421, 184414, 182158).
- 1.5.** Riigihangete ettevalmistamise ja läbiviimisega tegelev eraldi struktuuriüksus Hankija struktuuris puudub. Riigihangete läbiviimisega tegeleb vallakantselei jurist, kelle ametikohajärgseks põhi-funktsiooniks on ette valmistada ja teostada Rae valla poolt läbiviidavaid riigihankeid vastavuses õigusaktiga (vt. Rae vallavanema 30.03.2015 käskkirjaga nr 14-1/58 kinnitatud juristi ametijuhend, p 3.1).

- 1.6. 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.
- 1.7. 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.
- 1.8. Kontrollvisiit hankija juures toimus 22.10.2018. Kontrolliakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 07.05.2019. Hankija esitas omapoolse seisukoha kontrolliakti projektile 10.05.2019, nõustudes Rahandusministeeriumi tehtud märkuste, järelduste ja soovitustega.

## 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 § 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 sätestas RHS § 220 lg 1, et (alates RHS-i jõustumisest 01.09.2017) kuni 17.10.2018 pidi 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 oli võrreldes RHS v.r § 55 lg-ga 7 sõnaselgelt muudetud vastava protsendi arvestamise alust: e-riigihangete mahtu arvestatakse selle järgi, mitu riigihanget on tehtud elektrooniliselt eRHR-is alustatud riigihangete arvust (vt. Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu [450 SE] esimese lugemise juurde, lk 57).
- 2.1.3. Hankija korraldas kõik 2017. aastal eRHR-is alustatud riigihanked e-menetusena, 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.

### 2.2. 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.
- 2.2.2. 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.

- 2.2.3. 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 hanke plaan avalikud ning RHS § 9 lg-tes 7-8 on sätestatud, et hankija avaldab hankekorra ja iga-aastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist.
- 2.2.4. 20.04.2018 kirjas nr 12.2-4/44-1, millega alustati järelevalvemenetlust, palus Rahandus- ministerium esitada Hankijal ajavahemikul 01.01.2017–31.12.2017 Hankija asutuses kehtinud hankekord (ning juhul, kui seoses 01.09.2017 jõustunud riigihangete seadusega võeti vastu uus hankekord, siis ka hankekorrad) ja 2017. a hankeplaani.
- 2.2.5. Hankija esitas järelevalvemenetluses kontrollimiseks Rae Vallavalitsuse 14.04.2015 korraldusega nr 526 kinnitatud "Rae valla hankekorra" ning selgitas, et seoses 01.09.2017 jõustunud RHS-iga oli 19.12.2017 vastu võetud uus hankekord. 2017. aasta hankeplaani ja viide hankekorrale olid avaldatud Hankija veebilehel (<http://www.rae.ee/hanked>).
- 2.2.6. Riigi Teatajas avaldatud Rae Vallavalitsuse 19.12.2017 määrus nr 17 "Rae valla hankekord", mille reguleerimisalas on ka vallavalitsuse hallatavate asutuste riigihanked, on jõustunud 25.12.2017 [RT IV, 22.12.2017, 60]. Seega reguleeris ajavahemikul 01.01.2017-24.12.2017 Rae Vallavalitsuses riigihangete korraldamist Rae Vallavalitsuse 14.04.2015 korraldusega nr 526 kinnitatud "Rae valla hankekord" (edaspidi ka: Hankekord). Kontrolliakti punktis 1.4 loetletud riigihanked olid alustatud kuni 24.12.2017 kehtinud Hankekorra kehtivusajal.
- 2.2.7. Hankekorra p 3.3 kohaselt pidi vallavalitsus kinnitama hankeplaani hiljemalt ühe kuu jooksul pärast valla eelarve vastuvõtmist ning muutma hankeplaani eelarveaasta jooksul vastavalt vajadusele. Erakorralised hanked, mille vajadus tuleneb objektiivsetest asjaoludest ja mida ei olnud võimalik hankeplaani koostamisel ette näha oli lubatud viia läbi plaaniväliselt. Vastavalt Hankekorra p-le 3.5, kui kavandatav riigihange ei kajastu hankeplaanis, pidi hanke alustamise korraldusele lisama selgituse, milles pidi olema märgitud finantseerimise allikas ja objektiivsed põhjused, miks ei näinud hanke eest vastutav isik seda ette hankeplaani koostamisel.
- 2.2.8. Rae valla 2017. aasta eelarve võeti vastu Rae Vallavolikogu 20.12.2016 määrusega nr 64 "Rae valla 2017. aasta eelarve kinnitamine" [RT IV, 23.12.2016, 72]. Eelarveaasta jooksul võeti täiendavalt vastu seitse lisaelarvet (esimene Rae Vallavolikogu 17.01.2017 määrusega nr 65 ja viimane Rae Vallavolikogu 19.12.2017 määrusega nr 2). Rae valla 2017. aasta hankeplaani (edaspidi ka: Hankeplaani) oli kinnitatud Rae Vallavalitsuse 27.01.2017 korraldusega nr 195 ning eelarveaasta jooksul hankeplaani ei muudetud.
- 2.2.9. Kontrolliakti punktis 1.4 loetletud riigihangetest ei olnud 11 riigihankemenetlust (viitenumbrid 182348; 182217; 183540; 186709; 188126; 188857; 189949; 190024; 191315; 191385; 191386) Hankeplaanis kajastatud, kusjuures neist kaks esimest olid alustatud 2017. aasta veebruarikuu alguses, s.t vahetult pärast Hankeplaani kinnitamist. Kontrollvisiidi käigus palus järelevalveametnik Hankijal selgitada, milliste objektiivsete põhjuste tõttu ei ole nimetatud riigihanked hankeplaanis kajastatud. Hankija kinnitas kontrollvisiidil, et Hankekorra p-le 3.5 vastav selgitus sisaldub riigihanke alustamise korraldustes, mille Hankija esitab järelevalvemenetluse käigus Rahandusministeriumile.
- 2.2.10. Rahandusministeriumile 25.10.2018 kontrollimiseks esitatud korraldustes, millega vallavalitsus oli otsustanud alustada Hankeplaanis kajastamata riigihanked (nt. 09.05.2017 korraldus nr 641 "Riigihanke „Rae valla investeerimislaen“ korraldamine", 26.09.2017 korraldus nr 1309 "Avatud menetlusega riigihanke „Rae Sõnumid väljaandmine“ korraldamine"), Hankekorra p-s 3.5 sätestatud selgitused finantseerimise allika ja riigihanke hankeplaanis mittekajastamise kohta paraku puuduvad. Nimetatud vallavalitsuse korraldused ei erine millegipoolt nendest riigihanke alustamise korraldustest, mis on antud eelnevalt Hankeplaanis kajastatud riigihangete kohta (vrd. nt 06.06.2017 korraldus nr 772 "Riigihanke „Laste tn rekonstrueerimine“ korraldamine").

- 2.2.11. Kontrollvisiidi käigus juhiti Hankija tähelepanu ka Hankekorra p-dele 3.4.4 ja 3.4.6 (samasisuline regulatsioon sisaldub alates 25.12.2017 Rae Vallavalitsuse 19.12.2017 määruse nr 17 "Rae valla hankekord" § 3 lg 3 p-des 4 ja 6), millede kohaselt hankeplaani märgitakse hankelepingu eeldatav maksumus (välisvahendid tuleb eraldi välja tuua) ning hankelepingu eeldatav sõlmimise aeg ja täitmise tähtaeg. Hankekorras ei ole ette nähtud võimalust nimetatud andmeid hankeplaanis mitte kajastada.
- 2.2.12. Rae Vallavalitsuse 27.01.2017 korraldusega nr 195 kinnitatud Hankeplaanis ei olnud iga riigihanke puhul kõiki nõutud andmeid esitatud, sh. 14 juhul (mis on rohkem kui 40% hankeplaanis kajastatud riigihangetest) puudus hankelepingu eeldatav maksumus ja 12 riigihanke puhul ei olnud märgitud hankelepingu eeldatavat sõlmimise aega ning täitmise tähtaega. Juhul, kui Hankija arvates peaks teatud juhtudel olema põhjendatud hankelepingu eeldatava maksumuse hankeplaanis mitte-kajastamine, tuleks vastav võimalus hankekorras sõnaselgelt sätestada. Siiski tasuks Hankijal arvestada sellega, et hankelepingu eeldatava maksumuse määramise ja tõendamise kohustus lasub Hankijal.
- 2.2.13. Hankelepingu eeldatav maksumus tuleb hankijal määrata ennekõike selleks, et otsustada, milliseid menetlusreegleid järgida või millist hankemenetlust hankelepingu sõlmimiseks kohaldada. Kui hankija otsustab seoses hankelepingu eeldatava maksumuse ületamisega lükata kõik pakkumused tagasi, peab ta oma otsust põhjendama ning ära märkima hankelepingu eeldatava maksumuse. Kui otsus vaidlustatakse, peab hankija olema suuteline põhjendama ja vajadusel tõendama, kuidas hankelepingu eeldatav maksumus määrati. (vt. nt VAKOo 02.04.2013, nr 57-13/140859, p 10 jj).
- 2.2.14. Teadvustades hankelepingu eeldatava maksumusega seotud manipulatsiooniohtusid, on 18.10.2018 jõustunud RHS § 23 lg-s 9 [RT I, 01.07.2017, 1] seadusandja sätestanud, et riigihanke alustamisel (riigihangete registris), välja arvatud väljakuulutamisetähtaegidega läbirääkimistega hankemenetluse korral, peab hankija esitama registrile teabe riigihanke eeldatava maksumuse kohta, märkides, kas ta soovib eeldatava maksumuse avaldamist hanke- või kontsessiooni-teates.
- 2.2.15. Riigihangete seaduse eelnõu (450 SE I) seletuskirjas (lk 45) on märgitud, et kõikides registris alustatavates riigihangetes tuleb registrile esitada riigihanke eeldatav maksumus, sest teabe registrile esitamine on oluline nii järelevalve töö hõlbustamiseks kui ka selleks, et register saaks juba enne hanketeate avaldamist teha automat-kontrolli, et hankija ei valiks kogemata vale hankemenetlust või riigisisest hankemenetlust või liiga lühikest pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega kui eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga.
- 2.2.16. Rahandusministeerium soovib Hankijal lisaeelarvete vastuvõtmisel hankeplaan alati üle vaadata ja vajadusel ajakohastada. Rahandusministeerium on 2014. aastal läbi viidud hankekordade analüüsi tulemusena koostatud aruandes toonud välja näitena heast hankepraktikast hankeprotsessi seostamine eelarvestamisega (vt. Hankekordade analüüs: näiteid heast ja halvast hankepraktikast. Rahandusministeerium, 2014, lk-d 9, 18, 19; vt. ka Riigikontrolli 05.02.2013 auditaruanne "Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes", lk 4).
- 2.2.17. Ühtlasi palume Hankijal edaspidises hankepraktikas järgida iseendale kehtestatud reegleid. Seda enam, et Rae Vallavalitsuse 14.04.2015 korraldusega nr 526 kinnitatud Hankekorra p-dega 3.3, 3.4 ja 3.5 analoogiline regulatsioon sisaldub jätkuvalt ka Rae Vallavalitsuse 19.12.2017 määruse nr 17 "Rae valla hankekord" § 3 lg-tes 3, 4 ja 5.

### **2.3. Maksuvõlgade puudumise kontroll**

- 2.3.1. RHS v.r § 38 lg 1 p 4 kohaselt oli hankija kohustatud kõrvaldama hankemenetlusest pakuja, kellel oli 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 oli ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine oli täies ulatuses tagatud.

- 2.3.2. Lisaks hankemenetluse algamise päeva seisule pidi hankija kontrollima RHS v.r § 38 lg 1<sup>1</sup> alusel enne hankelepingu sõlmimist maksuvõla puudumist ja andmeid maksuvõla tasumise ajatamise kohta RHS v.r § 38 lg 1 p 4 osas andmekogus olevate avalike andmete põhjal või nõudma Maksu- ja Tolliameti ning pakkujate või taotleja elu- või asukohajärgse kohalike maksude maksuhalduri või pakkujate asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõendi esitamist maksuvõla puudumise kohta hankija poolt määratud päeva seisuga, pärast pakumuse edukaks tunnistamise otsuse tegemist. Kui hankemenetluses oleks ilmnunud, et pakkujal oli nimetatud päeval maksuvõlg, ei tohtinud hankija selle isikuga hankelepingut sõlmida ja pidi kõrvaldama ta hankemenetlusest.
- 2.3.3. Maksuvõlgade kontrollimiseks võis pakkujalt või taotlejalt nõuda maksuhalduri tõendeid üksnes juhul, kui neid andmeid ei olnud hankijal võimalik kontrollida andmekogus olevate avalike andmete põhjal (RHS v.r § 38 lg 3 p 2). Avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 43<sup>1</sup> lg 1 annab andmekogu legaaldefiniitsiooni, mille kohaselt andmekogu on riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ning mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks.
- 2.3.4. See tähendab, et päringu tegemist riiklikku andmekogusse ei asenda eraettevõtjate loodud infosüsteemide kanded, nt. Krediidinfo jt. Riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO) on 06.06.2011 otsuse nr 96-11/118624 p-s 12.2 leidnud, et: "Krediidinfo AS-i veebilehel avaldatud andmeid ei saa vaidlustusmenetluses tõendina käsitleda, kuna tegemist on asjasse mittepuutuva eraõigusliku juriidilise isiku poolt avaldatud andmetega, mille tõesust ei ole võimalik kontrollida. See, et AS Krediidinfo ei saa garanteerida andmete usaldusväärsust on märgitud ka AS-i Krediidinfo poolt väljastatud maksehäireregistri raportis."
- 2.3.5. Alates 15.03.2011 oli hankijal võimalik riiklike maksude ja sotsiaalkindlustuse maksete nõuetekohast täitmist, sh. hankemenetluse algamise päeva seisuga, kontrollida eRHR-i vahendusel. Kuigi RHS v.r ei sätestanud otseselt hankijale kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli eRHR-i keskkonnas (kuni 17.10.2018: "teabevahetus" – "päringud välisregistritesse", alates 22.10.2018: "teabevahetus" – "päringud teistesse infosüsteemidesse"), puudusid hankijal üldjuhul teistsugused vahendid veendumaks, et pakkujal või taotlejal ei olnud registris alanud riigihanke algamise kuupäeva seisuga maksuvõlgnevusi RHS v.r § 38 lg 1 p 4 tähenduses.
- 2.3.6. Tingituna hankija võimalusest kontrollida maksuvõlgnevusi eRHR-i kaudu, ei väljastanud Maksu- ja Tolliamet (edaspidi ka: MTA) RHS v.r § 38 lg 3 p-st 2 lähtudes pakkujatele hankemenetluses osalemiseks tõendeid ega hankijatele tõendeid pakkujate vastavuse kohta riigihangete seadusele (vt. ka Maksu- ja Tolliameti selgitused. Maksuvõlgade kontroll alates 01.01.2011 alustatud hangetel). Pakkujatele väljastas maksuhaldur üksnes tavapäraseid maksuvõla puudumise tõendid, mille koostamisel lähtuti maksukorralduse seaduse (MKS) § 14 lg-st 5, kuid väljastatav tõend ei tõendanud isiku vastavust RHS v.r § 38 lg 1 p-le 4 (vt. ka Maksu- ja Tolliameti infovoldik "Maksuvõlgade kontroll riigihankel"). Seega ka MTA e-päringu vahendusel ei olnud hankijal võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi RHS v.r § 38 lg 1 p-s 4 sätestatud nõuetele vastavalt – s.o taandkuupäevaga, eRHR-is hanketeate avaldamisega algava riigihanke korral (avatud, piiratud või väljakuulutamise läbirääkimistega) hankemenetluse algamise päeva seisuga.
- 2.3.7. Avalikeks andmeteks on üksnes teave maksumaksja kehtivate maksuvõlgnevuste kohta (MKS § 27 lg 1 p-d 4-5), millest järeldub, et kustunud (tasutud) maksuvõlgade kohta avalik e-päring andmeid ei väljasta. Andmed maksumaksja, kes on hankemenetluses pakkujaks, tasutud (s.o kustutatud) maksuvõlgade kohta on kaetud maksusaladusega (vt. MKS § 26 jj).
- 2.3.8. Maksusaladuse avaldamist reguleerivate sätete eesmärk on kaitsta maksukohustuslast teda puudutavate andmete eest, mis võivad rikkuda maksukohustuslase mainet ja tema ärialast reputatsiooni (PS § 17) või pakkuja ettevõtlusvabadust (PS § 32), ning mille ilmsikstulekut maksukohustuslane ei soovi (nt. TlnRKO 02.07.2004, nr 2-3/227/2004, p 12 vrd. TlnRKO 26.01.2006, nr 3-04-353, p-d 14-15).

- 2.3.9. Maksukorralduse seaduse (MKS) § 29 p 10 sätestas kuni 31.08.2017 kehtinud redaktsioonis, et maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Rahandusministeeriumile taotleja või pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks vastavalt riigihangete seadusele (alates 01.09.2017 kehtivas redaktsioonis: Rahandusministeeriumile isiku kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimiseks vastavalt riigihangete seadusele). Seepärast oli maksusaladust sisaldava maksuteabe avaldamine hankijale võimalik ainult Rahandus-ministeeriumi hallatava eRHR-i päringu(te) kaudu. Maksuvõlgade kontrolli teostamine eRHR-i vahendusel tagas ühtlasi riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kuna eRHR salvestab ja säilitab välisregistritesse teostatud päringud, vähendades ja lihtsustades vaidluste korral hankija tõendamiskoormist.
- 2.3.10. eRHR-ist ei nähtu, et Hankija oleks kontrollinud maksuvõlgu vastavalt RHS v.r § 38 lg 1 p-s 4 ja/või lg-s 1<sup>1</sup> nõutule järgmistes enne 01.09.2017 alustatud (avatud) hankemenetlustes: "Rae valla investeerimislaen" (RH viitenumber 186709); "Laste tn rekonstrueerimine" (RH viitenumber 188048).
- 2.3.11. Hankija selgituste kohaselt on maksuvõlgnevusi kontrollitud vastavalt RHS § 38 lg 1 p-s 4 ja lg-s 1<sup>1</sup> ette nähtule väljaspool eRHR-i: Hankija on selgitanud eRHR-i teabevahetuse töölehel maksuvõlgade kontrolli teostamist tõendavate päringute puudumist asjaoluga, et maksuvõlgasid kontrolliti 2001. aastal Eesti pankade asutatud ja Krediidinfo AS-i hallatava maksehäirete registris kajastatud andmete põhjal. Samas puudus Hankijal järelevalvemenetluses kontrollijale esitamiseks tõendusmaterjal, millest nähtuks kas ja kuidas on eelpoolloetletud hankemenetlustes RHS v.r § 38 lg 1 p-s 4 ja lg-s 1<sup>1</sup> sätestatud kohustused täidetud. Seega isegi juhul, kui Hankija väidetele nõustuda, ei ole Hankija Rahandusministeeriumi hinnangul maksuvõlgade kontrollimisel taganud RHS v.r § 3 p-st 2 tulenevat riigihanke kontrollitavuse põhimõtet. Päringute teostamise kohta Hankijal dokumentaalne teave (vastavad väljatrükid, kuvatõmmised vms) puudub, mistõttu kontrollijal puudub võimalus kontrollikohustuse täitmise kulgu puudutavate Hankija väidete tegelikkusele vastavuses veenduda, nende paikapidavust kinnitada või ümber lükata.
- 2.3.12. RHS v.r § 3 p 2 sätestas hankija kohustuse tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Riigihanke kontrollitavus tähendab muu hulgas riigihanketoimingute dokumenteerimist. Hankija ei ole taganud maksuvõlgade kontrollimisel riigihanke kontrollitavust. Isegi juhul, kui eeldada Hankija väidete tõesust, ei vastanud kirjeldatud viisil maksuvõlgade kontrollimine RHS v.r § 38 lg 1 p 4, lg 1<sup>1</sup> ja lg 3 p 2 nõuetele. Krediidinfo AS maksehäirete registri andmetele tuginemine ei olnud hankemenetluses asjakohane, sest nimetatud register ei ole andmekogu RHS v.r § 38 lg 3 p 2 ja AvTS § 43<sup>1</sup> tähenduses. Rahandusministeeriumile teadaolevalt ei olnud Krediidinfo AS-i hallatava registri vahendusel võimalik kontrollida maksuvõlgnevusi taandkuupäevaga – s.o eRHR-is hanketeate avaldamisega algava riigihanke korral (avatud, piiratud või välja kuulutamisega läbirääkimistega) hankemenetluse algamise päeva seisuga.
- 2.3.13. Hoolimata eeltoodust, vajab äramärkimist, et teadaolevatel asjaoludel ei ole Hankija hooletus maksuvõlgade kontrollimisel (või kontrollikohustuse täitmise dokumenteerimisel) siiski toonud kaasa maksuvõlglaste hankelepingu sõlmimist.
- 2.3.14. Siinkohal on asjakohane selgitada, et alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i kohaselt on maksuvõlgade kontrollimise regulatsioonis mitmeid olulisi muudatusi. Näiteks on RHS-is võetud kasutusele MKS-is defineeritud maksuvõla mõiste. Hankemenetluses ei kontrollita maksuvõlgasid enam hankemenetluse algamise päeva seisuga ning kohalike maksuvõlgade kontrollimine on muudetud vabatahtlikuks. RHS § 95 lg 1 p 4 sätestab, et hankijal on keelatud sõlmida hankelepingu ja hankija peab kõrvaldama hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kellel on riikliku maksu, makse või keskkonnatasu maksuvõlg maksukorralduse seaduse tähenduses või maksu- või sotsiaalkindlustusmaksete võlg tema asukohariigi õigusaktide kohaselt.
- 2.3.15. RHS § 95 lg 4 p 1 kohaselt võib hankija kontrollida pakkujal hankija asukohajärgse kohaliku maksu maksuvõlgasid. Kui pakkuja asukohajärgne omavalitsusüksus ei lange kokku hankija omaga, siis pakkuja asukohajärgse kohaliku maksu võlal hankemenetluses enam õiguslikku tähendust ei ole ning pakkuja asukohajärgseid kohalikke makse hankemenetluses ei kontrollita.

- 2.3.16. RHS § 95 lg-s 1, sh. lg 1 p-s 4, sätestatud kohustuslikku kõrvaldamise alust ei pea hankija kohaldama juhul, kui hankelepingu sõlmimine on hädavajalik ülekaalukast avalikust huvist tuleneval põhjusel ja pakkuja või taotleja kõrvaldamisel jääks hankeleping sõlmimata (RHS § 95 lg 3). Lisaks sätestab RHS § 95 lg 6, et kui hankija tuvastab mis tahes ajal hankemenetluse käigus, et pakkujal või taotlejal esineb lg 1 p-s 4 või lg 4 p-s 1 sätestatud alus, annab ta pakkujale või taotlejale vähemalt 3 tööpäeva maksuvõla tasumiseks või ajatamiseks. Hankija võib mõjuvatel põhjustel pakkujale või taotlejale antud tähtaega pikendada. Kui pakkuja või taotleja on hankija antud tähtpäevaks maksuvõla tasunud või ajatanud, ei kõrvalda hankija pakkujat või taotlejat hankemenetlusest.
- 2.3.17. Eeltoodu ei muuda eRHR-i funktsionaalsust ning Hankijal on ka edaspidi võimalik ja soovitatav kasutada kõrvaldamise aluste kontrollimisel eRHR-is ette nähtud päringute tegemise võimalusi ("teabevahetus" – "päringud teistesse infosüsteemidesse"), sellega on ühtlasi tagatud ka kontrolli-jälg. eRHR-i kaudu on Hankijal võimalik kontrollida RHS § 95 lg 1 p-des 1-3 nimetatud kohustuslikke kõrvaldamise aluseid. Lisaks on eRHR-i liidese kaudu võimalik kontrollida järgmisi vabatahtlikke kõrvaldamise alused: Tallinna kohalike maksude maksuvõlg; Juriidilisest isikust taotleja või pakkuja keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse rikkumised (päring ei hõlma karistusi füüsilisest isikust ettevõtja või eraisikutest taotlejate ja pakkujate kohta); RHS § 95 lg 4 p-s 3 sätestatud alused (kas pakkuja on pankrotis või likvideerimisel või suhtes on algatatud pankroti- või likvideerimismenetlus); Konkurentsi kahjustav kokkulepe; Maksualased süüteod.

#### **2.4. Pakkumuste avamine hanketeates ettenähtust erineval ajal**

- 2.4.1. RHS v.r § 31 lg 2 p 14 kohaselt pidi hankedokumentides sisalduma pakkumuste avamise täpne koht ja aeg, kui RHS v.r-is ei olnud sätestatud teisiti või vastav teave ei olnud nimetatud hanketeates. Vastavalt RHS v.r § 46 lg-le 1 pidi hankija avama pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas. RHS v.r ei sätestanud e-menetlusena läbiviidatavate riigihangete osas erisusi seoses pakkumuste avamise tähtpäeva määramise ja sellest kinnipidamise kohustusega. Seega ka e-menetlusega riigihankes pidi pakkumuste avamine toimuma hanke alusdokumentidega määratud ajal.
- 2.4.2. Rahandusministeerium on nõustamisfunktsiooni täitmisel selgitanud, et pakkumuste avamise aeg on hankija enda otsustada ja hanketeates või hankedokumentides sätestada – seda ka e-menetlusena korraldatavas riigihankes. E-riigihangete keskkond on arendatud selliselt, et oleks võimalik pakkumuste avamise protseduuri mugavalt korraldada läbi e-keskkonna. RHS v.r § 46 lg 4 alusel pidi hankija võimaldama pakkuja(te)l või nende volitatud esindajatel viibida pakkumuste avamise juures. Seaduses ei olnud pakkujate avamise juures viibimise osas ette nähtud erisusi, mistõttu ka e-hankes pidi pakkujatel või nende esindajatel soovi korral olema võimalik avamise juures viibida või jälgida pakkumuste avamist riigihangete registris ning seega pidi riigihanke alusdokumendis olema täpsustatud nii pakkumuste avamise täpne aeg (kuupäev ja kellaaeg) kui ka koht.
- 2.4.3. Kuigi hankija ei olnud lihthanke korraldamisel kohustust lähtuda RHS v.r § 31 lg-st 2 ja §-st 46, oli hankija RHS v.r § 3 p-des 2-3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest tulenevalt kohustatud järgima enda poolt kehtestatud tingimusi ka lihthankes (RHS v.r § 18<sup>2</sup>), lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihankes (RHS v.r § 19) ja alla lihthanke piirmäära jäävas riigihankes. Vastuspõhjusel juhul ei oleks tagatud riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning isikute võrdne kohtlemine võinuks sattuda ohtu.
- 2.4.4. Igasugune riigihanke menetlus toimub 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). Kohtupraktikas on sedastatud, et kuigi riigihanke menetlus ise ei ole haldusmenetlus HMS § 2 lg 1 tähenduses ning riigihangetele HMS-is ette nähtud regulatsioon üldiselt ei laiene, on hankija ka riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega (vt. RKHko 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15).
- 2.4.5. Eeltoodust võib omakorda järeldada, et õiguse- ja haldusmenetluse üldpõhimõtete üldine kasutamise kohustus valitseb ka riigihanke menetluses. Seega võivad isikute õigused olla rikutud riigihanke menetluses õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse tava mittejärgimise tõttu.

- 2.4.6. Riigihanke üldpõhimõtted kehtivad igas riigihankes, olles universaalsed. Ükski hankija saa olla oma kaalutlustes absoluutselt vaba (meelevaldne), vaid peab alati arvestama ja kaaluma huvitatud isikute õiguspäraseid huve. Seega pidi hankija alati, s.t ka lihthanke läbiviimisel, 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 riigihankes osalevate või osalemisest huvitatud isikute võrdse kohtlemise nõudeid, aga ka hea halduse tava.
- 2.4.7. Rahandusministeerium tuvastas järelevalvemenetluse käigus, et lihthanke "Lagedi lasteaia juurdepääsuteede, Pääkese ja Kaare tänavate rekonstrueerimine" (RH viitenumber 188857) ei ole pakkumuste avamine toimunud Hankija poolt lihthanke teates määratud ajal. Lihthanke teate kohaselt oli Hankija kohustatud avama pakkumused 20.07.2017 kell 10:00. eRHR-ist nähtuvalt toimus pakkumuste avamine tegelikult 20.07.2017 kell 11:28.
- 2.4.8. Vaatamata eeltoodule vajab märkimist, et tegemist oli siiski ühekordse rikkumisega, mis ei olnud Hankija tegevuses süstemaatilise iseloomuga. Üldjuhul on Hankija järginud riigihanke alusdokumendis ette nähtud pakkumuste avamise tingimusi ning pakkumuste avamised on toimunud hanketeates märgitud kuupäeval ja kellaajal.
- 2.4.9. Alates 01.09.2017 alustatud riigihangete suhtes on pakkumuste avamise kohta käivad nõuded ette nähtud RHS § 113 lg-s 1, mille kohaselt peab hankija avama pakkumused riigihanke alusdokumentides näidatud ajal. Pakkumuste avamise koht märgitakse alusdokumentidesse üksnes siis, kui tegemist ei ole e-riigihankega (kui pakkumusi ei esitata elektrooniliselt). Hanketeate vormis on pakkumuste avamise kuupäev ja kellaeg ette nähtud (vt. osa IV punkt 2.7 "Pakkumuste avamise aeg: XX.XX.XXXX YY:YY"), mistõttu nimetatud andmeteta ei ole võimalik hanketeadet eRHR-is avaldada.
- 2.4.10. E-riigihankena korraldatavates hankemenetlustes märgib eRHR pakkumuste avamise ajaks automaatselt pakkumuste esitamise kuupäeva ning kellaaja. Seega peaks hankija pakkumuste esitamise tähtpäeva määramisel nimetatuga arvestama. Seoses üleminekuga uuele registrile ei kuva eRHR alates 22.10.2018 alustatud lihthankemenetlustes hanketeate vormis pakkumuste avamise kuupäeva ja kellaega. Vastavalt RHS §-le 125 ei pea hankija lihthankemenetluse läbiviimisel RHS §-s 113 sätestatud kohaldama.

## **2.5. Hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumine riigihanke alusdokumentides lepingu täitmisele kehtestatud tingimustest**

- 2.5.1. RHS v.r § 29 lg-st 2 ja § 25 lg-st 1 tulenevalt oli avatud hankemenetlus üheetapiline hankemenetlus, mis algas hanketeate avaldamisega eRHR-is ja mille korral võis pakkumuse esitada iga huvitatud isik. Avatud hankemenetluses pidi hankija koostama hankedokumentid enne hankemenetluse alustamist (RHS v.r § 31 lg 1). Hanke alusdokumentides pidid sisalduma kõik tulevase hankelepingu tingimused või hankelepingu projekt (RHS v.r § 31 lg 2 p 3). RHS v.r § 31 lg-st 2 tulenevalt ei korratud hankedokumentides teavet, mis oli hanketeates kord juba esitatud.
- 2.5.2. Seega pidid hankedokumentid ja selle osaks olevas hankelepingu projektis sisalduma ainult need lepingutingimused, mida ei olnud hanketeates eraldi välja toodud (vt. RHS v.r § 31 lg 2 p 3). Ent kui hankija oli siiski reguleerinud ühtesid ja samasid küsimusi, nt. hankelepingu kestus, nii hanketeates kui ka hankedokumentides, sh. tulevase hankelepingu projektis, ei tohtinud need olla teineteisele vasturääkivad. Vastuolud riigihanke alusdokumentides võivad eksitada riigihankes osalemisest huvitatud isikuid (s.o potentsiaalseid pakkujaid), mistõttu esineb oht, et erinevad pakkujad tõlgendavad hanketingimusi erinevalt ning vastuoludest tingitud väärtõlgendus ja väärtimõistmine võib mõjutada nii pakkumuste maksumusi kui ka pakkujate arvu. Näiteks võib mõni ettevõtja loobuda pakkumuse esitamisest pelgalt sel põhjusel, et hankija on viinud ta vastuolulise hankelepingu täitmise tähtajaga eksitusse ja ettevõtja ei saa seetõttu pakkumust esitada.
- 2.5.3. Tulevase hankelepingu tingimuseks on kahtlemata ka hankelepingu esemeks oleva teenuse osutamise tähtaeg, s.o hankelepingu täitmise kestus kuudes, päevades vms ajaühikus või ehitustööde alustamise ja lõpetamise tähtpäevad, kui hankija on sidunud hankelepingu kestuse riigihanke alusdokumentides kindlate kuupäevadega.



- 2.5.4. Hankija ei pea siduma hankelepingu kestust (hankelepingu täitmise tähtaega) kindlate kuu-päevadega, vaid võib piirduda aastates, kuudes, nädalates või ka päevades määratletud tähtajaga, mida hakatakse lugema hankelepingu sõlmimisest arvates. Siiski, kui hankija on lepingu täitmise tähtaja määratlenud kuu-päevaliselt, on hankija nimetatud kuupäevadega seotud.
- 2.5.5. Hanketeates märgitud hankelepingu kestus ei ole kindlasti tähtsusetu formaalsus, sest see võib mõjutada mõnda riigihankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikut pakkumuse esitamisest hoiduma või sellest loobuma, samuti mõjutada tegema pakkumust teistsuguse hinnaga (nt. arvestades hankelepingu mittetähtaegse täitmiseiga kaasneva võimaliku leppetrahvikohustusega). Eelöeldu tähendab, et juhul, kui hanketeates toodud hankelepingu kestus oleks kattunud hankelepingu tegeliku täitmise tähtajaga, võinuks pakkujate ring ja/või laekunud pakkumuste maksumus ning sellest johtuvalt ka riigihanke tulemus olla hoopis teistsugune. Vähemalt ei saa sellist võimalust tagantjärele tõsikindlalt välistada.
- 2.5.6. Hankemenetluses on täpselt kindlaksmääratud ning formaliseeritud menetlusreeglitel ja hanketingimustel oluline roll pakkujate võrdse kohtlemise eesmärgi (RHS v.r § 3 p 3) tagamisel. Sellest tulenevalt pidi hankija tagama, et pakkujatele oleks olnud muu hulgas üheselt selge, milline on tulevase hankelepingu täitmise tähtaeg (vrd. RKHKo 10.05.2007, nr 3-3-1-100-06, p 14). Ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab alati hankija (vt. RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39). Vastuolud riigihanke alusdokumentides on ühemõtteliselt lubamatud. Selline väärtpraktika oli ka vastuolus RHS v.r §-s 3 sätestatud üldpõhimõtetega, ennekõike riigihanke läbipaistvuse ja riigihanke kontrollitavuse nõudega (RHS v.r § 3 p 2), seades ühtlasi ohtu pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise (RHS v.r § 3 p 3). Hankeprotsessis on juhtiv roll hankijal. Seetõttu vastutab eksitavalt vastuoluliste hanketingimuste, sh. hankelepingu täitmise tähtaja, eest hankija ning pakkuja hoolsuskohustus ja võimalus küsida hankijalt selgitusi ei muuda hankija riisikot olematuks. Hanketeates märgitud lepingu täitmise kestus, sh. algus- ja lõpukuupäev, ei tohi olla huvitatud isikuid eksitav, sest see võib mõjutada ettevõtjaid riigihankes osalemisest ka loobuma.
- 2.5.7. Riigikohtu halduskolleegium on samuti rõhutanud hanketeates märgitu olulisust ning hanketeate ja -dokumentide võimalike kollisioonide korral eeldanud hanketeatest lähtumist: "Läbi hanketeate aidatakse tagada hankemenetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine, kuna pakkujatele on juba ilma (mahuka) hankedokumentatsiooniga tutvumata teada, mida hankija nõuab nii pakkujat puudutava kvalifikatsiooni kui ka hankelepingu eseme osas" (vt. RKHKo 22.02.2012, nr 3-3-1-2-12, p 15.3). Eelöeldu näitab, et RHS v.r-ist tulenes riigihanke alusdokumentidele prioriteetsusjärjekord, mille kohaselt hankedokumentid pidid olema kooskõlas hanketeatega.
- 2.5.8. RHS v.r § 4 lg 2 sätestas, et hankija võis sõlmida hankelepingu üksnes riigihangete seaduses sätestatud tingimustel ning korras. Kohtupraktikas on täheldatud, et erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmisest erandlikel asjaoludel (RHS v.r § 69 lg-d 3-4) ei näinud riigihangete seadus ette võimalust, et hankija oleks saanud enne hankelepingu sõlmimist muuta riigihanke alusdokumente või nende lahutamatuks osaks olevat hankelepingu projekti (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.1). RHS v.r § 36 lg 1 kohaselt võis hankija muuta hanketeadet või hankedokumente üksnes enne hanketeates määratud pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäeva. See tähendab, et pärast alusdokumentides toodud tingimustel esitatud pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamist ei saanud hankija enne hankelepingu sõlmimist hankelepingu tingimusi alusdokumentidega, iseäranis hanketeatega, võrreldes muuta. Enamgi veel, RHS v.r § 58 lg 3 järgi oli avatud hankemenetluses hankijal keelatud pidada läbirääkimisi, mistõttu hankelepingu (projekti) kavandatud tingimused ei tohtinud pärast pakkumuste esitamist ja enne hankelepingu sõlmimist mingilgi viisil muutuda.
- 2.5.9. Seega juhul, kui hankelepingu sõlmimine hanketeates sisaldunud tingimustel oli muutunud hankija jaoks objektiivsetel põhjustel vastuvõetamatuks, oli ainus alternatiiv hanketingimuste õigusvastasele muutmisele hankija enda algatusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamine RHS v.r § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel (vt. nt. TrtRKO 21.06.2010, nr 3-09-1297, p-d 12-14; VAKO 23.08.2013 otsus nr 193-13/139462, lk-d 6 ja 7).

- 2.5.10. Seadusandja oli siin lähtunud sellest, et hankeleping tuli igal juhul sõlmida kooskõlas riigihanke alusdokumentidega või jätta üldse sõlmimata. Riigihanke alusdokumentidest erineva sisuga lepingu sõlmimine ei olnud ühelgi põhjusel seaduslik, sest hankelepingu sõlmimise kohta ei olnud RHS v.r § 69 lg-ga 3 analoogset regulatsiooni, mis lubaks teatud erandlikel juhtudel sõlmida hankelepingu riigihanke alusdokumentidest hälbiva sisuga (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3).
- 2.5.11. Juhul, kui hankija soovis säilitada võimaluse pärast eduka pakkumuse väljaselgitamist riigihanke tingimusi muuta, pidanuks selline võimalus koos vastavate detailsete reeglitega olema riigihanke alusdokumentides selgesõnaliselt ette nähtud (vt. RKHKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, p-d 16 ja 21). Riigikohtu eelkirjeldatud käsitlus tugineb Euroopa Kohtu otsusele asjas nr C-496/99, mille kohaselt, kui hankija soovib mingil põhjusel pärast eduka pakkumuse väljavalmist mõningaid hanketeate tingimusi muuta, peab ta selle olema juba hanketeates sõnaselgelt sätestanud. Lisaks sellele peavad riigihanke alusdokumendis sisalduma üksikasjalikud reeglid hankelepingu (projekti) muutmiseks, mis annab kõikidele pakkujatele kindla õigusliku raamistiku, millega nad peavad arvestama oma pakkumuste esitamisel. Nimetatud nõue on vajalik kõikide potentsiaalsete pakkujate võrdseks kohtlemiseks. Vastasel korral rikutaks nii võrdse kohtlemise kui ka läbipaistvuse põhimõtet ning riigihanke objektiivsus ei oleks enam tagatud (vt. EKo 29.04.2004, C-496/99, komisjon vs. CAS Succhi di Frutta SpA, p-d 118 ja 121).
- 2.5.12. Nõustudes ühtlasi ka Riigikohtu tõlgendusega, et hankeleping tulnuks igal juhul sõlmida kooskõlas riigihanke alusdokumentidega või jätta üldse sõlmimata, sest erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmisele ei olnud hankelepingu sõlmimise kohta RHS v.r § 69 lg-ga 3 analoogset regulatsiooni, mis lubanuks hankijal teatud erandjuhtudel sõlmida hankelepingu riigihanke alusdokumentidest hälbiva sisuga (vt. RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.3), väljendab Rahandusministeerium seisukohta, et kui hankija on näinud juba hanketeates ja -dokumentides ette detailse regulatsiooni juhuks, kui hankelepingut ei õnnestu sõlmida hanketeates märgitud kuupäevaks, ei ole hankelepingu sõlmimine märgitust hilisemal kuupäeval vaadeldav hankelepingu sõlmimisena hanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel. Seda põhjusel, et sellisel juhul oleksid hankelepingu sõlmimise ja täitmise tähtpäevad kooskõlas hanke alusdokumentides ette nähtud tingimustega (nt. oleks hankija riigihanke alusdokumentides näinud ette tingimuse, mille kohaselt hankelepingu sõlmimise viibimisel, nt. vaidlustusmenetluse tõttu, lükkuvad lepingu sõlmimise ning täitmise kuupäevad vastava arvu päevade võrra edasi, muutmata lepingu täitmiseks ettenähtud tähtaega ehk lepingu täitmise ajalist kestust).
- 2.5.13. Hankija avaldas 08.03.2017 eRHR-is hanketeate (HT), millega alustas avatud hankemenetlust teenuste riigihankes "Lagedi-Tuulevälja jalgratta- ja jalgteed ning valgustuse projekteerimine" (RH viitenumber 183540). Pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli määratud 24.03.2017 (vt. HT osa IV p. 3.4). Hanketeates (vt. HT osa II p. 3) määratles Hankija hankelepingu kestuse kuudes ("Kestus kuudes: 6") ja see ei erinenud hankedokumentide (HD) koosseisus esitatud hankelepingu (HL) projektis sätestatust (vt. HD Lisa 8 HL-i projekt, p. 8.2. "Töövõtja on kohustatud Lepingudokumentides määratud Projekteerimistööd lõpetama ja Tellija esindaja poolt kooskõlastatud projekti üle andma hiljemalt 6 kuud pärast hankelepingu allkirjastamist"). Riigihanke alusdokumentides puudus detailne regulatsioon, mis oleks võimaldanud Hankijal hankelepingu sõlmimisel hanketeates ja -dokumentides märgitust kõrvale kalduda ning sõlmida hankelepingu pikema kestusega kui 6 kuud.
- 2.5.14. Hankija poolt eRHR-ile 04.05.2017 esitatud ja eRHR-is 05.05.2017 avaldatud riigihanke aruande (RHA) kohaselt oli hankeleping sõlmitud 04.05.2017 (vt. RHA osa V p. 1.1) hankelepingu täitmise tähtpäevaga 04.12.2017 (vt. RHA osa V p. 1.6). Seega sõlmis Hankija hankelepingu tööde teostamise tähtajaga seitse (7) kalendrikuud, mis oli ühe kuu võrra pikem hanketeates (HT osa II p-s 3) ja hankedokumentides (HD Lisa 8 p-s 8.2) märgitust.
- 2.5.15. RHS v.r-is puudus eriregulatsioon hankelepingu kestuse või täitmise tähtaja arutamise kohta. Hankelepinguna sõlmitud projekteerimisteenuse töövõtuleping oli tsiviilõiguslik leping, millele kohaldasid tsiviilõiguse sätteid (RHS v.r § 4 lg 1 ls 2).

- 2.5.16. TsÜS § 134 kohaselt on tähtaeg kindlaksmääratud ajavahemik, millega on seotud õiguslikud tagajärjed. Tähtaeg määratakse aastate, kuude, nädalate, päevade, tundide või väiksemate ajaühikute või kindlalt saabuva sündmusega. Vastavalt TsÜS §-le 135 algab tähtaja kulgemine järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisel. TsÜS § 136 lg-st 3 tulenevalt, kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvutatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval ning sama sätte lg 8 kohaselt, kui kohustuse täitmiseks ettenähtud tähtpäev satub puhkepäevale, loetakse tähtpäev saabunuks puhkepäevale järgneval esimesel tööpäeval. Eelöeldust tuleneb, et riigihanke alusdokumentides sätestatud 6-kuuline hankelepingu täitmise tähtaeg möödus 06.11.2017 (sest 04.11.2017 oli laupäev), mistõttu Hankija ei oleks tohtinud sõlmida hankelepingu täitmise tähtpäevaga 04.12.2017.
- 2.5.17. Tuvastatud rikkumisele vaatamata puuduvad andmed selle kohta, et kõnealune rikkumine oleks mõjutanud hankemenetluse kulgu. Puuduvad andmed, mis võimaldaksid järeldada, et juhul, kui hankelepingu täitmise tähtaeg oleks juba riigihanke alusdokumentides olnud ühe kuu võrra pikem, oleks see laiendanud pakkujate ringi või mõjutanud teisi pakkujaid esitama teistsuguse sisuga pakkumusi (ainsaks hindamise kriteeriumiks oli madalaim hind). Samuti ei ole teada, et hankelepingu sõlmimisega riigihanke alusdokumentides ettenähtust erinevatel tingimustel oleks kellelegi tekitatud kahju. Tegemist ei ole Hankija süstemaatilise käitumisega. Pigem on tegu ühekordse tähelepanematuses tingitud eksimusega. Näiteks riigihangetes viitenumbritega 185238, 186804, 187913 ei ole Hankija lepingute sõlmimisel alusdokumentides kuupäevaliselt määratletud hankelepingu täitmise tähtpäevadest hälbinud isegi siis, kui hankelepingu sõlmimisel on tekkinud mõnepäevane viivitus (Tegemist ei olnud kehtvuslepingutega, mistõttu lepingu sõlmimise kuupäev ei olnud pakkujate võrdse kohtlemise seisukohast oluline. Lepingu olemust arvestades oli aga oluline tööde teostamise lõpptähtpäev või müügilepingu korral asja hankijale üleandmise tähtpäev. vt. RaM 16.03.2018 kiri nr 12.2-1/1414-2, lk-d 4-5: "Erinevalt püsiva või korduvate kohustuste täitmisele suunatud kehtvuslepingust, mille täitmise puhul võivad olla olulised nii algus-, vahe- kui lõpukuupäevad, on lõppresultaadi saavutamisele orienteeritud töövõtulepingu puhul üldjuhul oluline ennekõike tööde teostamise lõpptähtpäev").
- 2.5.18. Vajab selgitamist, et riigihangete seaduse nõuded, mis käitlevad hankelepingu sõlmimist, ei ole pärast 31.08.2017 muutunud. RHS § 120 lg 1 sätestab sõnaselgelt, et hankeleping tuleb sõlmida riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega. RHS § 125 lg 8 kohaselt peab hankija lähtuma hankelepingu sõlmimisel RHS §-st 120 ka liht-hankemenetluses. Hankelepingu projekt on käsitletav riigihanke alusdokumendina RHS § 4 p 17 tähenduses. RHS § 81 lg 1 sätestab, et hankija võib muuta hanketeadet või muid riigihanke alusdokumente avatud hankemenetluses üksnes enne pakkumuste esitamise tähtpäeva. Hankijal on avatud ja piiratud hankemenetluses keelatud pidada läbirääkimisi (RHS § 52 lg 4, § 56 lg 2).
- 2.5.19. Pakkumuste esitamise tähtpäeva järgselt hanketingimuste osas läbirääkimisega ja hanketingimuste muutmisega riivatakse hankemenetluse võrdsuse ja läbipaistvuse põhimõtet. Olukorras, kus hankija ja pakkuja on sõlminud riigihanke tulemusena hankelepingu, mille tingimused erinevad riigihanke korraldamisel hankedokumentides ja hanketeates sisaldunud tingimustest, tuleb eeldada, et hankija ja pakkuja on pidanud läbirääkimisi (vt. TlnRKO 01.06.2015, nr 3-14-50324, p-d 15-16). Rahandusministeerium on 16.05.2017 ettekirjutuses nr 12.2-5/03558-1-1-1 väljendanud seisukohta, et hankija rikub riigihangete seadust, jätkates pärast riigihanke alusdokumendis märgitud hankelepingu kestuse alguskuupäeva riigihankemenetlust kavatsusega sõlmida hankeleping. Seega, kui hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumendis sisaldunud tingimustel muutub võimatuks, on ainus õiguspärane alternatiiv hanketingimuste õigusvastasele muutmisele hankija enda algatusel (liht)hankemenetluse kehtetuks tunnistamine § 73 lg 3 p 6 (vt. ka § 125 lg 1) alusel (vt. nt. TlnRKO 21.06.2010, nr 3-09-1297, p-d 12-14; VAKO 23.08.2013 otsus nr 193-13/139462, lk-d 6-7).
- 2.5.20. Hankija peaks edaspidi jälgima, et hankelepingud sõlmitaks üksnes riigihanke alusdokumentides ette nähtud tingimustel. Alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 214 lg 1 järgi on riigihanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel hanke- või raamlepingu sõlmimine karistatav väärteona.

## **2.6. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine ja seaduses nõutud menetluseta hankelepingu sõlmimine**

- 2.6.1. Rae Vallavalitsus on registreeritud valla ametiasutusena riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste registris registrikoodiga 75026106 (vana registri number 71011444). Kehtivas õiguses on terminit "valla- või linnavalitsus" kasutatud erinevates õigusaktides kahes erinevas tähenduses – kas volikogu poolt kinnitatud poliitilise kollegiaalorgani (KOKS § 4 p 2) või ka kohaliku omavalitsuse ametiasutuse tähistamiseks (vt. nt RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15; vt. ka Rae Vallavolikogu 12.04.2011 määrus nr 56 "Rae valla põhimäärus" [RT IV, 28.06.2017, 60] § 54 lg 1: "Valla ametiasutuseks on Rae Vallavalitsus").
- 2.6.2. RHS v.r § 10 lg 1 p-s 2 ja RHS § 5 lg 2 p-s 2 on lähtunud viimati nimetatud käsitlusest. Kohaliku omavalitsuse üksuse haldusstruktuuri moodustavad üks või mitu ametiasutust, ametiasutus jaguneb üldjuhul osakondadeks, teenistusteks vms. Üldreeglina on Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes moodustatud üks ametiasutus, s.t valla- või linnavalitsus asutusena (vt. Ekspertanalüüs. Osavalla ja linnaosa koht kohaliku omavalitsuse valitsemiskorralduse mudelis. Koostanud M. Lõhmus siseministeeriumi tellimusel. 2013, lk 15, joonealune märkus nr 29).
- 2.6.3. Seega oli Rae Vallavalitsus kui kohaliku omavalitsuse (ameti)asutus hankijaks RHS v.r § 10 lg 1 p 2 tähenduses (ning alates 01.09.2017 on Rae Vallavalitsus hankijaks RHS § 5 lg 2 p 2 tähenduses) ega hõlmanud Rae Vallavolikogu poolt moodustatud eraldiseisvaid asutusi, s.o valla ametiasutuse (Rae Vallavalitsuse) hallatavaid asutusi, nagu nt. munitsipaalkoolid ja koolieelsed lasteasutused, kes olid ja on iseseisvalt avaliku sektori hankijateks RHS v.r § 10 lg 1 p 2 ja RHS § 5 lg 2 p 2 mõttes.
- 2.6.4. Eelöeldu tähendab, et kuigi VVS § 75<sup>1</sup> lg 4 kohaselt on haldusjärelevalve subjektiks kohaliku omavalitsuse üksus kui avalik-õiguslik juriidiline isik haldusekandjana (RHS § 203 lg 2 ütleb samas, et järelevalvemenetluses kontrollitakse üksnes hankija tegevuse õiguspärasust), tuleb riigihangete seaduses sätestatud hankija kohustuste sisu, mahu ja ulatuse piiritlemisel nimetatud asutusi – Rae Vallavalitsust ja tema hallatavaid asutusi – siiski eristada. See tähendab muu hulgas seda, et hankijaks riigihanke menetluses on kohaliku omavalitsuse asutus, mitte kohaliku omavalitsuse üksus tervikuna (seejuures hankelepingu kui tsiviilõigusliku lepingu pooleks on ikkagi avalik-õigusliku juriidilise isikuna kohaliku omavalitsuse üksus – kohaliku omavalitsuse üksuse asutustel, nagu ka riigiasutustel, võib seaduse järgi olla õigus lepinguid sõlmida, aga lepingupooleks on ka sellisel juhul omavalitsusüksus või riik kui juriidiline isik, vt. selle kohta: RKTko 17.12.2007, nr 3-2-1-114-07, p 10; RKTko 30.04.2003, nr 3-2-1-10-03, p-d 10-11).
- 2.6.5. Riigihanke osadeks jaotamise ja osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade eeldatava maksumuse summeerimise reeglite täitmisel ühe ja sama omavalitsusüksuse erinevate asutuste samesemelisi soetusi ei liideta. Kui tegemist ei olnud ühishankega (RHS v.r § 13 lg 1 ls 3), siis sama haldusekandja erinevate hankijate riigihangete maksumused asutusteülevalt summeerimisele ei kuulunud. Vastavat tõlgendust toetab alates 01.09.2017 ka RHS § 9 lg 3, mille kohaselt kohalik omavalitsus võib kehtestada hankekorra ja -plaani kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste (kui hankijate) eest.
- 2.6.6. Eeltoodud järeldusi ei muuda ka RHS § 23 lg 6 ls 1, mis sätestab, et juhul, kui hankija koosseisus on mitu üksust, võetakse üldjuhul riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi üksuste riigihangete eeldatav kogumaksumus. Esiteks ütleb sama sätte ls 2, et kui iseseisvalt tegutsev üksus vastutab iseseisvalt oma riigihangete või nende osade eest, võib riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel lähtuda ainult selle üksuse riigihanke eeldatavast maksumusest. Teiseks ei ole vallavalitsuse hallatav asutus vaadeldav vallavalitsuse (ametiasutusena) struktuuriüksusena, vaid eraldi hankijana. Vallavalitsuse struktuuriüksusteks on reeglina osakonnad, talitused, teenistused jne.
- 2.6.7. Riigihangete seaduse eelnõu (450 SE I) seletuskirjas on RHS § 23 lg 6 kohta märgitud, et: "Iseseisev üksus on selline, kes viib riigihankeid iseseisvalt läbi, teeb ise riigihangetega seonduvaid otsuseid ja vastutab nende eest, tal on asjaomaste riigihangete jaoks eraldi eelarverida ja ta sõlmib lepingu sõltumatult ning rahastab seda oma kontrollitavast eelarvest."

- 2.6.8. "Eesti kontekstis võiks olla iseseisvaks üksuseks, kes tohib sõltumata teistest sama katusorganisatsiooni alla kuuluvatest üksustest riigihankeid korraldada näiteks ülikooli kliinikum või teaduskond, kaitseväe üksus, politsei piirkondlik üksus vms, mis on Eestis küll eraldi asutused, ent mille puhul on siiani tekkinud küsimus, kas nende tehtud hankeid tuleks teiste vastavate üksuste hangetega summeerida. Eelnõu kohaselt ei ole nende üksuste hangete summeerimine kohustuslik." (vt. 450 SE I. Seletuskiri, lk-d 44-45).
- 2.6.9. Vallavalitsuse kui ametiasutuse hallatavatel asutustel on oma eelarve (alaeelarve vallaeelarves) ning neile on antud õigus sõlmida oma ülesannete täitmiseks ja oma eelarve piires lepinguid (vt. nt Rae Vallavalitsuse 20.03.2012 määrus nr 16 "Rae Kultuurikeskuse põhimäärus" [RT IV, 07.06.2017, 14] § 3 p 5 ja § 4 lg 2). Rae Vallavalitsuse 19.12.2017 määruse nr 17 "Rae valla hankekord" [RT IV, 22.12.2017, 60] § 6 lg 2 kohaselt vastutab hankemenetlusega seotud toimingute nõuetekohase teostamise eest hallatava asutuse juht, § 13 lg-ga 1 on valla nimel hankelepingut sõlmima volitatud hallatava asutuse juhti, mille eelarves on ette nähtud vahendid vastavaks hankeks, ning § 11 lg 6 järgi vormistatakse ja säilitatakse hankemenetluse dokumendid vastavalt valla hallatavas asutuses kinnitatud asjaajamiskorrale.
- 2.6.10. Seega isegi siis, kui käsitleda hankijana RHS § 10 lg 2 p 2 mõttes kohaliku omavalitsuse üksust tervikuna, ei kuuluks RHS § 23 lg 6 ls 2 kohaselt vallavalitsuse kui ametiasutuse ja tema hallatavate asutuste riigihangete eeldatavad maksumused omavahel kohustuslikus korras summeerimisele.
- 2.6.11. Rae Vallavalitsuse ametiasutuse struktuur ja teenistukohtade koosseis on kehtestatud Rae Vallavolikogu 16.10.2018 määrusega nr 24 [RT IV, 23.10.2018, 81] järgmiselt: Sisekontrolliamet, Haridus- ja sotsiaalamet, Maa- ja keskkonnaamet, Majandusamet, Vallakantselei ja Rahandusamet. Erinevalt hallatavatest asutustest ei ole nimetatud struktuuriüksustel hankelepingu sõlmimise õigust. Rae Vallavalitsuse 19.12.2017 määruse nr 17 "Rae valla hankekord" [RT IV, 22.12.2017, 60] 13 lg 1 kohaselt sõlmib valla nimel ja arvel hankelepingu vallavanem või valla hallatava asutuse juht, mille eelarves on ette nähtud vahendid vastavaks hankeks. Kontrollijale kättesaadavatest Rae valla õigusaktidest ei nähtu, et eelnimetatud struktuuriüksused tegutseksid riigihangete korraldamisel iseseisvalt RHS § 23 lg 6 tähenduses, mistõttu vallavalitsuse erinevate struktuuriüksuste samaeesmärgiliste või funktsionaalselt koos toimivate soetuste eeldatavad maksumused tuleks üldjuhul summeerida ning summeeritud maksumusest lähtudes määrata vastavate asjade ostmisele, teenuste või ehitustööde tellimisele kohalduv menetluskord.
- 2.6.12. 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. 01.09.2017 ja hiljem alustatud riigihangete puhul (RHS § 238 lg 1, § 219 lg 1) tulenevad vastavad kohustused RHS § 15 lg-test 1-2: Avaliku sektori hankija kohaldab hankelepingu sõlmimisel RHS 3. ptk 1. jaos sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid on väiksem kui riigihanke piirmäär, ning RHS 2. ptk-s sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda.
- 2.6.13. 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), ehitustööde korral vastavalt 250 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 1 p 2) ja 30 000 eurot (RHS v.r § 15 lg 3). Lihthanke piirmäärast, s.t 10 000 eurost ja 30 000 eurost, allapoole jääva maksumusega asjade ja teenuste soetamise ning ehitustööde tellimise puhul lihthanget ega hankemenetlust RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija enne 01.09.2017 korraldama ei pidanud.
- 2.6.14. Alates 01.09.2017 kehtivad avaliku sektori riigihangetele järgmised piirmäärad: lihthanke piirmäär asjade või teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot ning ehitustööde hankelepingu korral 60 000 eurot; riigihanke piirmäär asjade või (tava)teenuste hankelepingu korral 60 000 eurot ning ehitustööde hankelepingu korral 150 000 eurot.

- 2.6.15. Asjade või teenuste riigihanke eeldatava maksumuse määramisel pidid hankijad 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.
- 2.6.16. Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reeglid olid sätestatud RHS v.r § 22 lg-tes 1-2 järgmiselt: Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel on aluseks ühel ehitisel või erinevatel omavahel funktsionaalselt seotud ehitistel tehtavate ehitustööde eeldatav maksumus, millele lisatakse ehitustöö tegemiseks vajalike hankija poolt pakkujale üleantavate asjade eeldatav maksumus üleandmise hetkel; Kui asi antakse ehitustöö tegemise ajaks pakkuja kasutusse ja see asi ehitustöö tegemise ajal eeldatavalt täielikult ei amortiseeru, arvestatakse ehitustööde eeldatavale maksumusele juurde selle asja kasutamise keskmine turuhind pakkuja kasutuses oleku ajal.
- 2.6.17. 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 v.r §-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.
- 2.6.18. 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.
- 2.6.19. 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 riigihanke-menetluse 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.
- 2.6.20. 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 sätestatud.
- 2.6.21. See tähendab, et hankija ei tohtinud jaotada riigihanget osadeks riigihangete seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti siis, kui hankelepingu esemeks olid funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Riigihanke õigusvastase osadeks jaotamisega oli tegemist juhul, kui hankija tellis või ostis (formaalselt) eraldi korraldatavate riigihangetega funktsionaalselt koos toimivaid või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju, teenuseid või ehitustöid.

- 2.6.22. RHS v.r § 24 alusel võis riigi-hanke (õiguspärane) osadeks jaotamine toimuda ka ühe hanke-menetluse raames. Riigihanke osadeks jaotamine oleks olnud õiguspärane tingimusel, et riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldas hankija kõigi osade summeritud 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).
- 2.6.23. Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et riigihanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantssed järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumendid.
- 2.6.24. 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 Aurooux 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).
- 2.6.25. 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).
- 2.6.26. 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 kavatsetakse kasutada samal või sarnasel otstarbel, näiteks erinevad toiduained või kontorimööbel (vt. E-riigihangete infoportaalil avaldatud tõlkematerjal. Riigihangete osadeks jaotamisest. Juuni 2014).
- 2.6.27. 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).
- 2.6.28. Seega vastamaks küsimusele, kas Hankija pidi lähtuma menetlusliigi valikul kõigi riigihanke osade summeritud 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.
- 2.6.29. Riigihanke jagamine osadeks peaks põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama.
- 2.6.30. 01.09.2017 jõustumisest alates pidi hankija järgima RHS-i 1. ptk 5. jaos (§-des 23-28) sätestatud riigihanke eeldatava maksumuse määramise ja riigihanke osadeks jaotamise reegleid. Võrreldes RHS v.r-iga ei ole riigihanke eeldatava maksumuse määramisel RHS-i 1. ptk 5. jaos suuri muudatusi ning eelnimetatud nõuded ja põhimõtted on jätkuvalt asjakohased.

- 2.6.31. Riigihangete seaduse eelnõu (450 SE I) seletuskirjas on märgitud, et: "Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse arvestamise regulatsioonis on loobutud ühel ehitisel ja funktsionaalselt seotud erinevatel ehitistel ehitustööde tegemise täpsustusest ning lähtutakse uute direktiivide sõnastusest, mille kohaselt tuleb lisaks ehitustööde maksumusele arvestada ka ehitustööde tegemiseks vajalike asjade ja teenuste maksumust. Jätakuvalt tuleb igal juhul eraldi hinnata, millised ehitustööd tuleb summeerida ja milliste puhul on võimalik lähtuda iga ehitustöö maksumusest eraldi" (vt. 450 SE I. Seletuskiri, lk 46).
- 2.6.32. Euroopa Kohus on mitmes kohtulahendis (näiteks C-16/98, C-187/04, C-220/05 ja C-574/10) toonud välja kriteeriumid, mille põhjal otsustada, kas tegemist on ühe hankeobjektiga, mida ei tohi kunstlikult tükeldada. Nendeks on muuhulgas majanduslik-, ruumiline-, funktsionaalne-, tehniline või eesmärgiline seos, samuti ajaline seos, hanketeadete sarnasus jne. Samal ajal on võimalik ühe hankeobjekti esmapilgul kokkukuuluvaid osi siiski käsitleda erinevate hankeobjektidena juhul, kui selleks on objektiivsed põhjused.
- 2.6.33. Objektiivseteks põhjusteks ei ole aga Euroopa Kohtu hinnangu eelarveõiguslikud põhjused. Nt. kohtuasjas C-574/10 leidis Euroopa Kohus, et Euroopa Liidu riigihankeõigust reguleerivate direktiivide mõttega on vastuolus, kui ühte riigihanget, mis puhtalt eelarvelistel põhjustel viiakse ellu mitmes etapis, käsitatakse ainult sel põhjusel mitme iseseisva hankena, et jääda niimoodi välja (riigihanke) direktiivi kohaldamisalast.
- 2.6.34. Objektiivseteks põhjusteks on kohus pidanud näiteks seda, kui ehitise osi on võimalik tehniliselt teineteisest eraldada. Kohtuasjas C-16/98 leidis kohus, et tänavavalgustuse võrkude puhul ei ole tehnilisest küljest tegemist ilmtingimata teineteisest sõltuvate võrkudega ja samuti on võimalik, et iga kohalik üksus vastutab ka majanduslikust vaatepunktist oma tänavavalgustuse võrgu käitamise eest ise, mistõttu on võimalik iga tehniliselt eraldatavat tänavavalgustusvõrku pidada eraldi hankeobjektiks.
- 2.6.35. Seega näiteks lennujaama ehitamise puhul on lennujaama toimimiseks vajalik lisaks lennujaama hoonetele ka lennujuhtimise torn, mistõttu neid tuleb riigihangete mõttes käsitleda ühe ehitisena ning korraldada riigihangete selliselt, et lähtutakse mõlema hoone ehitamise maksumuse summast. See aga ei tähenda, et nende hoonete ehitamist peab tingimata hankima ühe riigihankega, vaid riigihangete korraldamisel tuleb menetlusreeglite valikul summeerida mõlema hoone ehitamise maksumused ja kui see summa ületab teatud (tõenäoliselt rahvusvahelist) piirmäära, korraldada kõik ehitushanked nendest reeglitest lähtuvalt (vt. 450 SE I. Seletuskiri, lk 46) .
- 2.6.36. Siiski vajab äramärkimist, et ühe olulise muudatusena on alates 01.09.2017 hankijal lubatud kasutada nn väikeste osade erandit ka alla rahvusvahelise piirmäära jäävates hangetes. Kui varem kehtinud RHS v.r § 23 lg 3 kohaselt oli väikeste osade erandi kasutamise eelduseks asjaolu, et osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga, siis alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 28 lg-s 3 sellist piirangut ei ole, s.t et väikeste osade erandit on lubatud kasutada ka allapoole rahvusvahelist piirmäära jääva kogumaksumusega riigihankes. RHS § 28 lg 3 järgi võib hankija kohaldada osadeks jaotatava riigihanke mõne osa suhtes hankelepingute sõlmimisel vastava osa eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda eeldusel, et nende osade kogumaksumus ei ületa 20 protsenti kogu riigihanke eeldatavast maksumusest (vt. ka 450 SE I. Seletuskiri, lk 48: "Eelnõus on laiendatud n-ö väikeste osade erandit ka riigihangetele alla rahvusvahelise piirmäära").
- 2.6.37. **Maagaas**
- 2.6.37.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Rae vald on 2017. aastal tasunud maagaasi eest kahele ettevõtjale kokku 111 220,54 eurot (km-ta), sh. Energate OÜ-le 106 364,65 eurot ja Adven Eesti AS-le 4 855,89 eurot.
- 2.6.37.2. Hankija selgitas, et raamatupidamise andmetes kajastatud kogukulu hõlmab lisaks Rae Vallavalitsuse poolt ostetud maagaasi maksumusele ka vallavalitsuse hallatavate asutuste poolt ostetud maagaasi maksumust. Samuti sisaldub raamatupidamise kuluandmetes kajastatud maagaasi maksumuses ka võrguteenuse maksumus.



- 2.6.37.3. Hankija on järelevalvemenetluses kontrollijale esitanud kaks Rae Vallavalitsuse kui RHS v.r § 10 lg 1 p-s 2 ja RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankija poolt sõlmitud maagaasi müügilepingut (27.08.2014 maagaasi ja võrguteenuse müügileping nr ML902/14; 23.08.2016 maagaasi ja võrguteenuse müügileping nr ML1080/16, mõlemad lepingud on sõlmitud Energate OÜ-ga). Nimetatud lepingutest nähtub, et nende esemeks on lisaks maagaasi müümisele-ostmisele ka maagaasi võrguteenuse osutamine. Mõlemad lepingud on Hankija sõlminud gaasi vabatarbijana MGS § tähenduses ja mõlemad lepingud on kehtinud katkematult nende sõlmimisest alates. 2017. aastal ei ole ühtegi maagaasi müügilepingut ega võrguteenuse osutamise lepingut sõlmitud.
- 2.6.37.4. 27.08.2014 sõlmitud maagaasi ja võrguteenuse müügilepingu nr ML902/14 p 4.6 järgi on ostja (Hankija) eeldatavaks gaasikuluks aastas 25 000 m<sup>3</sup> maksumusega 0,38145 eurot/m<sup>3</sup> (km-ta) (sisaldab aktsiisikulu, ilma võrgutasu 0,0874 eurot/m<sup>3</sup> arvestamata). Seega selle sõlmimise ajal oli maagaasi müügilepingu nr ML902/14 kavandatavaks maksumuseks ühes eelarveaastas 9 536,25 eurot (km-ta) (koos võrguteenuse tasuga 11 721,25 eurot km-ta).
- 2.6.37.5. 23.08.2016 sõlmitud maagaasi ja võrguteenuse müügilepingu nr ML1080/16 p 4.6 järgi on ostja (Hankija) eeldatavaks gaasikuluks aastas 100 000 m<sup>3</sup> maksumusega 0,20368 eurot/m<sup>3</sup> (km-ta) (sisaldab aktsiisikulu, ilma võrgutasu 0,09810 eurot/m<sup>3</sup> arvestamata). Seega selle sõlmimise ajal oli maagaasi müügilepingu nr ML1080/16 kavandatavaks maksumuseks ühes eelarveaastas 20 368,00 eurot (km-ta) (koos võrguteenuse tasuga 30 178,00 eurot km-ta).
- 2.6.37.6. Üldnimetatud maagaasi müügilepingutes ei ole lepingu kehtivusaeg otseselt määratletud, kuid lepingutes viidatud tüüptingimuste kohaselt on maagaasi müügilepingud sõlmitud tähtajaga tarbimisaasta lõpuni kui müügilepingus ei ole märgitud teist tähtaega ja müügilepingud uuenevad järgmiseks tarbimisaastaks, kui pooled ei ole teatanud teisele poolele lepingu lõpetamisest (vt. Konkurentsiameti 16.07.2009 otsusega nr 7.1-13/09-0007 kooskõlastatud "Energate OÜ maagaasi müügilepingu tüüptingimused" p 11.1 – avaldatud Energate OÜ ning Konkurentsiameti veebilehtedel).
- 2.6.37.7. Hankija selgituste kohaselt on lisaks Rae Vallavalitsusele Energate OÜ-ga maagaasi müügilepingu sõlminud ka Peetri Lasteaed-Põhikool (hallatava asutuse registrikood 75035758) ning Adven Eesti AS-ga on maagaasi müügilepingu sõlminud Assaku Lasteaed (hallatava asutuse registrikood 75038115).
- 2.6.37.8. Hankija selgitas, et kuigi kõikide Rae valla asutuste arвете tasumise korraldab vallavalitsus tsentraliseeritult, ostetakse maagaasi erinevate vallavalitsuse hallatavate asutuste jaoks detsentraliseeritult: oste teevad lisaks vallavalitsusele ka allasutused hallatava asutuse eelarvehendite piires iseseisvalt. Maagaasi summeeritud kogumaksumusele vastavat riigihanke menetlust maagaasi müügilepingute sõlmimisele eelnenud ei ole.
- 2.6.37.9. Maagaasi müügilepingute nr ML902/14 ja nr ML1080/16 sõlmimise ajal kehtinud RHS v.r kohaselt pidi Hankija lähtuma asjade hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel RHS v.r §-des 20-21 ja 23 sätestatust, millede kohaselt: 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 § 20 lg 1 p 1); Asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas järgmise perioodi vältel või esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus (RHS v.r § 21 lg 2 p-d 1-2).

- 2.6.37.10. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi riigihanke osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda (RHS v.r § 23 lg 2).
- 2.6.37.11. RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankijad (sh. kohaliku omavalitsuse asutused) pidid kohaldama hankelepingu sõlmimisel RHS v.r 2. ptk-s sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli võrdne riigihanke piirmääraga või ületas seda. Vastavalt RHS v.r § 15 lg 1 p-le 2 oli riigihanke piirmäär 2008. aastal ja hiljem alustatud riigihangete puhul asjade ja teenuste hankelepingu korral 40 000 eurot. RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija ei olnud kohustatud RHS v.r 2. ptk-s sätestatud korras hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli väiksem kui riigihanke piirmäär. Sellisel juhul pidi hankija hankelepingu sõlmimisel lähtuma riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ja RHS v.r §-st 18<sup>2</sup>. Vastavalt RHS v.r § 18<sup>2</sup> lg-le 2 pidi RHS v.r § 10 lg-s 1 nimetatud hankija esitama lihthanke teate registrile avaldamiseks, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta oli vähemalt võrdne lihthanke piirmääraga, mille suuruseks oli RHS v.r § 15 lg 3 järgi asjade ja teenuste hankelepingu korral 10 000 eurot.
- 2.6.37.12. Arvestades, et Hankija ei ole maagaasi müügilepingutest eraldanud võrguteenuse tellimist ning seega sõlmitud lepingute maksumuses sisaldas ka võrguteenuse tasu, siis isegi ilma hankelepingu uuendamise võimalust arvestamata ületas 27.08.2014 sõlmitud maagaasi ja võrguteenuse müügilepingu nr ML902/14 eeldatav maksumus (koos võrguteenuse tasuga 11 721,25 eurot km-ta) RHS v.r § 15 lg-s 3 sätestatud liht- hanke piirmäära ning 23.08.2016 sõlmitud maagaasi ja võrguteenuse müügilepingu nr ML1080/16 eeldatav maksumus (koos võrguteenuse tasuga 30 178,00 eurot km- ta ja koos 27.08.2014 lepingu nr ML902/14 maksumusega summeeritult 41 899,25 eurot) RHS v.r § 15 lg 1 p-s 2 sätestatud riigihanke piirmäära. Enamgi veel, isegi kui jätta arvestamata hankelepingu uuendamised (RHS v.r § 20 lg 1 p 1), lepingutes sisaldunud võrguteenuse maksumus ning lähtuda üksnes eelarveaasta jooksul Rae Vallavalitsuse poolt ostetava maagaasi maksumusest (RHS v.r § 21 lg 2 p-d 1-2, § 23 lg 2), oleks Rae Vallavalitsus 23.08.2016 maagaasi müügilepingu nr ML1080/16 sõlmimisel ikkagi pidanud korraldama vähemalt lihthanke (RHS v.r § 15 lg 3, § 16 lg 1, § 18<sup>2</sup> lg 2). Rae Vallavalitsus ei ole maagaasi ostmiseks ühtegi lihthanget ega hankemenetlust korraldanud.
- 2.6.37.13. Seoses maagasi ostmisel seaduses nõutud riigihanke menetluse korraldamata jätmisega kordame 2014. aasta kontrollaktis märgitud, et maagaasi avatud turu tingimustes on Hankija kohustatud maagaasi ostmisel korraldama riigihanke, lähtudes selle eeldatava maksumuse arvestamisel ning vastava menetlusliigi valikul riigihangete seadusest (vt. 29.07.2014 kontrollakt nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses, p 2.11.4). Ka 2015. aastal saadetud kirjadega on Rahandus- ministerium juhtinud hankijate tähelepanu maagaasi ostmisel riigihanke korraldamise vajadusele (vt. RaM 05.03.2015 nr 12.2-1/01415-5).
- 2.6.37.14. MGS § 6 lg 3 sätestab, et alates 2007. aasta 1. juulist on kodutarbijal õigus osta gaasi võrgu tehniliste võimaluste piires igalt müüjalt. MGS § 5 lg 2 kohaselt on vabatarbijal õigus osta gaasi võrgu tehniliste võimaluste piires igalt müüjalt juba 2005. aasta lõpust [RT I 2005, 64, 483 – jõust. 11.12.2005]. Õiguslikult on Eesti gaasiturg täielikult avatud juba 01. jaanuarist 2007. a. Seega ei ole ühelegi ette- võtjale antud maagaasi müümiseks eri- või ainuõigust.
- 2.6.37.15. Konkurentsiamet on märkinud, et 2015. aastast ei ole Eesti Gaas AS enam ainuke gaasi importija, vaid ka selles sektoris on tasapisi konkurents tekkimas ja gaasi tarbijad saavad erinevate müüjate vahel valida (vt. Aastaraamat 2014, Konkurentsiameti, lk 5). 2017. aastal tegutses gaasiturul juba 27 gaasi jaemüüjat, sh. 7 gaasimüüjat ja 20 võrguettevõtjat (vt. Aruanne elektri- ja gaasiturust Eestis 2017. Konkurentsi- amet, 2018, lk 8).

- 2.6.37.16. RHS v.r § 4 lg 6 sätestas, et hankelepingut, millega ostetakse asju ja tellitakse CPV määruse VI ja VII lisas nimetatud teenuseid, loetakse teenuste hankelepinguks juhul, kui hankelepinguga tellitavate teenuste eeldatav maksumus ületab ostetavate asjade eeldatava maksumuse. Muul juhul oli tegemist asjade hankelepinguga (samasuline lepinguliigi määratlemise reegel sisaldub kehtiva RHS § 8 lg 6 ls-s 2). Maagaasi ja võrguteenuse müügilepingutest nr ML902/14 ja nr ML1080/16 nähtub, et maagaasi maksumus on suurem kui võrguteenuse maksumus.
- 2.6.37.17. Maagaasi müügileping ja võrguteenuse osutamise leping (MGS § 23<sup>1</sup>) on teineteisest objektiivselt lahutatavad ning neid ei pea sõlmima koos. MGS § 9 lg-te 2 ja 4 kohaselt ei sisalda gaasi müügihind võrguteenuse hinda ja alates 01.07.2007 peab gaasiettevõtja esitama eraldi arve gaasi müügi ja võrguteenuse kohta või eristama nimetatud tegevused ühel arvel.
- 2.6.37.18. Ühtlasi juhime Hankija tähelepanu sellele, et ka võrguteenuse osutamise leping on hankeleping RHS v.r § 4 lg 1 ja RHS § 8 lg 1 tähenduses, mille sõlmimisel peab Hankija arvestama seaduses sätestatud reeglitega. Seejuures oli ja on Hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlusena, kui tehnilistel või ainuõiguse kaitsega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkujaga (vt. RHS v.r § 28 lg 2 p 2 ja RHS § 49 lg 1 p 2, vt. nt SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus "Maagaasi võrguteenuse tellimine", RH viitenumber 188930).
- 2.6.37.19. Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise kord on alates 01.09.2017 sätestatud RHS §-s 72 paindlikult ning see koormab hankijat ja ettevõtjat võimalikult vähe. Erinevalt varem kehtinud regulatsioonist ei pea hankija väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses koostama hankedokumente ning hankija võib, kuid ei pea kvalifitseerimise tingimusi kehtestama (vrd. RHS § 72 lg 4 ja RHS v.r 68 lg 3). Seega saab väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse korraldada üksnes läbirääkimiste teel ning hankija kohustused piirduvad sisuliselt ainult hankelepingu sõlmimise teate (RHS § 83 lg 1) ning pärast hankelepingu lõppemist lepingu täitmise andmete esitamisega riigihangete registrile (RHS § 83 lg 7). Kui läbirääkimiste tulemusena lepinguni ei jõuta, ei pea ka registrile toimunud menetluse, s.t sisuliselt üksnes läbirääkimiste kohta, teadet esitama (RHS § 83 lg 1 ls 2, vt. ka 450 SE I. Seletuskiri, lk 67). Kuigi hankija ei tohi hankelepingut sõlmida sellise isikuga, kellel esinevad hankijale teadaolevalt kohustuslikud kõrvaldamise alused, ei ole hankijal väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses kohustust aktiivselt kontrollida kõrvaldamise aluseid nagu teistes hankemenetluses. Teisisõnu väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses tekib hankijal kohustus kõrvaldamise aluseid kontrollida üksnes kahtluse olemasolul (vt. 450 SE I. Seletuskiri, lk 67).
- 2.6.37.20. Seega on maagaasi avatud turu tingimustes hankijad kohustatud maagaasi ostmisel korraldama riigihankemenetluse, lähtudes hankelepingu eeldatava maksumuse arvestamisest ja vastava menetlusliigi valikul RHS-ist (vt. RaM 03.03.2015 nr 12.2-1/01415-2). Isegi juhul, kui tehnilistel põhjustel saaks maagaasiga seotud võrguteenust tellida üksnes ühelt ettevõtjalt, tuleks korraldada hankemenetlus: RHS v.r § 28 lg 2 p 2 ja RHS § 49 lg 1 p 2 kohaselt oli ja on hankijal õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlusena, kui tehnilistel põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkujaga. Paraku ei ole Hankija hoolimata Rahandusministeeriumi sellekohastest märkustest maagaasi ostmiseks nõutud menetlust korraldanud.
- 2.6.37.21. Samuti soovime Rae Vallavalitsusel parema riigihanke praktika kujundamiseks ja riigihangete konsolideerimise kasutegurite tulemuslikuks ärakasutamiseks, sh. mastaabisäästu saavutamiseks, kaaluda maagaasi ostude konsolideerimist valla asutuste üleselt ning nende summeeritud kogumaksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamist.

### 3. Soovitused ja tähelepanekud

RHS § 210 kohaselt on Rahandusministeeriumil õigus anda soovitusi ja juhiseid riigihangete seaduse paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Soovitused ja juhised võivad sisalduda järelevalve-menetlust lõpetavas dokumendis, sh. kontrolliaktis (RHS § 205 lg 4 p 3). Rahandusministeeriumi soovitusid ja juhised on vaadeldavad informatiivsete, korrakaitseliste, teabetoimingutena (vt. Aedmaa, A. (jt) Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, lk-d 255, 468-469, 478-481). Informatiivne teabetoiming on halduse mitteregulatiivne, adressaadi õigusi ja kohustusi mittekujuv tegevus (vt. RKHKo 26.01.2011, nr 3-3-1-70-10, p 25), mis iseseisvalt ei saa rikkuda teabetoimingu adressaadi subjektiivseid õigusi (vt. RKHKo 13.11.2008, nr 3-3-1-26-08, p 12). Hankijale soovitude ja juhiste andmise eelduseks ei ole hankija tegevuses õigusrikkumise tuvastamine. Hankijat õiguslikult mittekuhustavad soovitusid ja juhised hõlmavad ettepanekuid hea riigihanke tava järgimiseks ning parima riigihanke praktika kujundamiseks. Rahandusministeerium on järelevalvetegevuses juhindunud arusaamast, et riigihangete järelevalve pigem ei karista, vaid õpetab – suunab, juhendab ja vajadusel ka koolitab. Soovitused ja juhised on adresseeritud tähelepanelikule, hoolsale ja piisavalt informeeritud (teadlikule) hankijale. Soovitused ja juhised aitavad paremini kaasa sellele, et hankijad täidaks riigihanke-eeskirju mitte ainult heidutava mõjuga karistusahvarduse tõttu, vaid oleksid positiivselt motiveeritud, mõistaksid sisulist vajadust riigihanke-eeskirjade täitmise järele ning teadvustaksid riigihanke-eeskirjadest nii ettevõtjatele, hankijale kui ka ühiskonnale tervikuna tõusetuvat kasu.

#### 3.1. Riigihangete konsolideerimine

- 3.1.1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL (ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242) preambulis on hea hankepraktika näitena osutatud sellele, et Euroopa riigihanketurgudel on avaliku sektori hankijad hakanud järjest rohkem nõudlust koondama, et saavutada mastaabisäästu, sh. vähendada hindu ja tehingukululusid, ning tõhustada ja muuta professionaalsemaks riigihangete korraldust. Seda saab saavutada kas osalevate avaliku sektori hankijate arvu või lepingute mahu ja maksumuse koondamisega pikema aja jooksul.
- 3.1.2. RHS § 2 lg 1 sätestab, et riigihangete seaduse eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel. Kõik nimetatud eesmärgid avalduvad ka RHS §-s 3 kätketud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetes. Vastavalt RHS § 3 p-dele 3 ja 5 peab hankija tagama riigihankel konkurentsi efektiivse ärakasutamise ning kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, mis omakorda tähendab, et riigihankeid (RHS § 4 p 16 kohaselt on riigihangete esimesest eurosendist alates igasugune asja ostmine, teenuse tellimine, ideekavandi saamine, ehitustöö tellimine või kontsessioonilepingu sõlmimine hankija poolt) tuleb teostada mitte üksnes seaduses ette nähtud menetlusreegleid järgides, vaid ka majanduslikult otstarbekalt.
- 3.1.3. Ülalnimetatud eesmärkide saavutamisel on tõhusaks instrumendiks riigihangete konsolideerimine. Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) poolt 2010. aastal läbi viidud uuringust "Centralised Purchasing Systems in the European Union" nähtub, et riigihangete konsolideerimine nii keskse hankija määramise kui ühishankimise näol, on paljudes Euroopa riikides toonud kaasa mitmeid positiivseid mõjusid: ostetavate asjade ja tellitavate teenuste maksumuse vähenemine mastaabiefekti saavutamise kaudu; riigihangete korraldamisega seotud kulude vähenemine menetlustoimingute arvu kahanemise ja hankelepingute sõlmimisega kaasnevate toimingute lihtsustumise kaudu, mis omakorda vähendab iga üksiku hankija vajadust riigihangete alase personali järele; kompetentse hankija poolt riigihangete korraldamisest tulenev pakkujate usalduse ja kindlustunde kasv, samuti võimalike vaidluste ning riigihangete ebaõnnestumise tõenäosuse vähenemine, mis selgelt viitab riigihangete korraldamise kvaliteedi tõusule; riigihangetega seotud menetlustoimingute suurem standardiseeritus ja hankijate administratiivse efektiivsuse suurenemine, nt infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtmise (nt riigihangete korraldamine e-riigihangete keskkonnas) kaudu (vt. Centralised Purchasing Systems in the European Union. SIGMA Papers No. 47. OECD, 29.04.2011).

- 3.1.4. Rahandusministeerium on selgitanud, et keskne hankimine loob võimaluse soodsamaks hankimiseks peamiselt väiksematele asutustele. Tänu suurtele kogustele on keskselt ja ühiselt hankides võimalik saada hinnasoodustusi, mida väikeste koguste juures ei pakuta (mastaabisäästuefekt). Näiteks keskse hankija Registrite ja Infosüsteemide Keskuse hangetes pakutavad tooted on keskmisest turuhinnast kuni 30% soodsamad. Ühishankimise positiivse kogemusena on Rahandusministeerium välja toonud 2009. aastal võistleva dialoogina korraldatud sideteenuste tellimise ühishanke, milles osales seitse ministeeriumi koos oma valitsemisala asutustega, kolm sihtasutust ning Riigikantselei ja Riigikontroll. Ühishanke tulemusel saavutati sideteenuste tarbimisel oluline kokkuhoid: lauatelefoniteenuste osas saavutati kokkuhoid kuni 60% ja mobiilside osas kuni 30% (vt. RaM veebileht rubriik "Riigihangete poliitika / Kasulik teave / Keskseid ja ühishanked, viimati uuendatud 28.09.2018).
- 3.1.5. Riigihangete konsolideerimist ja summeeritud kogumaksumusest lähtuva riigihanke menetluse või menetluste läbiviimist ei takista ka väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE) kaitse kaalutlused. Pigem vastupidi: kui iga hallatav asutus lähtub üksnes enda poolt iseseisvalt soetatavate samaeesmärgiliste või funktsionaalselt koos toimivate asjade või teenuste kogumaksumusest (mis eraldivõetuna jääb üldjuhul alla lihthanke piirmäära) ning sellest lähtuvalt viib läbi alla lihthanke piirmäära jääva riigihanke menetluse, millele ei eelne hanketeate avaldamist eRHR-is, on vastavas riigihankes pakkujate paljusus ja konkurents sellevõrra väiksem ning kirjeldatu ei hõlbusta ka võimalikult suure hulga VKE-de osavõttu riigihankest. Riigihangete summeeritud kogumaksumusele vastavast menetlusliigist kinnipidamine ei eelda ühe riigihanke menetluse läbiviimist. Menetlusi võib olla piiramatu hulk, ent on oluline, et kõik nad vastaksid summeeritud kogumaksumusest tulenevatele nõuetele. Lisaks on hankijal alati võimalik jaotada riigihange osadeks ühe (konsolideeritud) menetluse raames, võttes riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse ja sätestades hanketeates või muudes riigihanke alusdokumentides, kas ta lubab pakkujal esitada pakkumuse ühele, mitmele või kõigile osadele. See tähendab, et hankija ei pea sõlmima ühte suuremahulist hankelepungut, vaid võib VKE-de osalemisvõimaluste suurendamiseks ühe hankemenetluse raames piirata riigihanke osade arvu, millele võib üks pakkuja pakkumust esitada. Pisendamata VKE-de riigihangetel osalemise lihtsustamisega seonduvaid kaalutlusi tuleb siinkohal siiski märkida, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole hankijal jätkuvalt keelatud ka ühe menetluse raames kogu hankemahtu hõlmava ühe hankelepingu sõlmimine. Riigihanke ühe menetluse raames osadeks mittejaotamise korral on hankijal vastavalt RHS § 27 lg-le 2 küll põhjendamise kohustus, kuid VAKO, kohus ega Rahandusministeerium järelevalveorganina ei saa hinnata hankija kaalutluste ja põhjenduste asjakohasust ega kohustada hankijat riigihanget ühe menetluse raames osadeks jaotama (vt. direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunkt 78: "Avaliku sektori hankija peaks olema kohustatud kaaluma riigihankelepungute osadeks jaotamise asjakohasust, säilitades seejuures vabaduse teha otsus autonoomselt mis tahes oluliseks peetaval põhjusel, ilma et tema suhtes kohaldataks halduslikku või kohtulikku järelevalvet"; ka RHS-i eelnõu (450 SE) seletuskirjas (lk 47) on selgitatud, et seda, kas hankija nimetatud põhjused, millega osadeks mittejaotamist on põhjendatud, on otstarbekad ja asjakohased, vaidlustada ei saa).
- 3.1.6. Rae Vallavalitsuse 19.12.2017 määruse nr 17 "Rae valla hankekord" [RT IV, 22.12.2017, 60] § 9 lg-s 3 on sätestatud, et valla hallatava asutuse taotlusel ja volitusel võib vallavalitsus läbi viia ka nimetatud asutuse hankemenetluse. Nimetatud regulatsiooni kehtestamisel on tõenäoliselt olnud eeskujuks RHS v.r § 13 lg 2, mille kohaselt oli hankijal õigus volitada teisi hankijaid täitma kõiki tema riigihanke korraldamisega seotud riigihangete seadusest tulenevaid kohustusi. 01.09.2017 jõustunud RHS-is analoogne volitusnorm puudub (vt. 450 SE I. Seletuskiri, lk-d 44-45), mis aga ei tähenda, et vallavalitsuse hallatavate asutuste hankevajadusi ei saaks konsolideerida.
- 3.1.7. Juhime siinkohal Hankija tähelepanu RHS-i 1. ptk 6. jao 5. jaotises sisalduvatele riigihangete konsolideerimise sätetele. Esiteks on hankes osalevatel valla hallatavatel asutustel võimalik sõlmida kokkulepe riigihanke ühiseks korraldamiseks vastavalt RHS § 43 lg-le 1. Ühishankes korraldab üks ühishankes osalevatest hankijatest volituse alusel riigihanke nii enda kui teise või teiste hankijate eest. Teiseks vastavalt RHS § 42 lg-le 7 võib RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankija volitusel tema eest riigihanke korraldada KOKS § 62 lg 1 p-s 3 sätestatud koostöövormis asutus või muu keskse hankijana tegutsev ühing.

- 3.1.8. Ühishanke ja keskse riigihanke vahetegu seisneb muu hulgas selles, et keskse hankija määrab (riigi haldusorganisatsioonilisse struktuuri kuuluvate hankijate suhtes) kõrgemalseisev organ ja erinevalt ühishankest ei pea keskne hankija korraldatavas hankes ise osalema (ei pea korraldatava hanke raames endale midagi soetama). Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust kui kohaliku omavalitsuse põhigarantiid (PS § 154 lg 1 ja § 160; EKOH art 4 lg-d 2 ja 4; art 6 lg 1; RKPJKo 09.06.2009, nr 3-4-1-2-09, p 29) silmas pidades tuleks RHS § 42 lg 7 alt-s II kasutatud mõistet "muu keskse hankijana tegutsev ühing" tõlgendada laiendavalt: muuks keskse hankijana tegutsevaks ühinguks võib lisaks vähemalt kahe kohaliku omavalitsuse poolt asutatud mittetulundusühingule (MTÜS § 5 ja § 12 lg 1) või munitsipaalosalusega äriühingule olla ka valla- või linna ametiasutus või ametiasutuse hallatav asutus. Siiski on oluline, et tegemist peab olema hankijaga RHS § 5 tähenduses (nt. avaliku sektori hankijast sihtasutuse kohta vt. RHS § 5 lg 2 p 4, muu eraõigusliku juriidilise isiku kohta vt. RHS § 5 lg 2 p 5).
- 3.1.9. Sätte eesmärki arvestades võib asuda seisukohale, et RHS § 42 lg-s 7 on "RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankija" all mõeldud ka kohaliku omavalitsuse üksust tervikuna (RHS § 5 lg 2 p 2 alt I). PS §-st 156 lg 1, EKOH art-st 3 ja KOKS §-st 4 tuleneb põhimõte, et volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu võib võtta oma pädevusse küsimusi, mis seadusega või selle rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normiadressaadiks olevat organit määratlemata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse (vt. RKHKm 09.10.1998, nr 3-3-1-27-98, p 2). KOKS § 22 lg 2 kohaselt otsustab õigusaktiga kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse või kohaliku omavalitsuse organi pädevusse antud küsimused omavalitsusüksuse nimel volikogu, kes võib nende küsimuste lahendamise volitada valla- või linnavalitsusele või volikogu poolt määratud osavalla või linnaosa esinduskogule, ametiasutusele, asutuse struktuuriüksusele või ametnikule.
- 3.1.10. Seadusandja on keskse hankimisega seonduvat selgitanud järgmiselt: "Eelnõus on eraldi sätestatud võimalus kohalikele omavalitsustele moodustada endale eraldi keskne hankija või kesksed hankijad. KOKS § 62 lg 1 p 3 kohaselt võivad vallad ja linnad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks moodustada kohaliku omavalitsuste üksuste liite ja muid ühendusi. Seega võivad eelnõu alusel kohalikud omavalitsused otsustada moodustada endale eraldi keskse hankija, kes nende eest riigihankeid läbi viib. Sellise keskse hankija moodustamisel otsustavad kohalikud omavalitsused ise, mil määral nad läbi keskse hankija oma riigihankeid korraldavad. Teisisõnu on keskne hankimine kohalikele omavalitsustele alati täiesti vabatahtlik."
- 3.1.11. Kohalikele omavalitsustele tervikuna on keskne hankimine vabatahtlik, kuid kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust tulenevalt vallavolikogul või -valitsusel võimalik kõigi vallavalitsuse hallatavate asutuste jaoks määrata, milline asutus teatud liiki riigihankeid nende eest kohustuslikus võib vabatahtlikus korras korraldada, nt. sätestada, et riigihanked toidukaupade, õpikute ja töövihikute ostmiseks ning transporditeenuste tellimiseks korraldab vallavalitsuse hallatavate asutuste eest vallavalitsus või mõni konkreetne hallatav asutus (vrd. RHS § 42 lg-d 2-3 ja lg-d 5-6, vt. ka Vabariigi Valitsuse 30.06.2016 korraldus nr 225 "Kohustusliku keskse hankija määramine infotehnoloogia valdkonna riigihangetes" – RT III, 05.07.2016, 11; Vabariigi Valitsuse 12.10.2017 korraldus nr 281 "Vabatahtliku keskse hankija määramine info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna riigihangetes" – RT III, 14.10.2017, 7).
- 3.1.12. Austades kohaliku omavalitsuse autonoomiat ja põhiseaduslikke garantiisid ning omavalitsuse esindusdemokraatlikku sisestruktuuri, seadusandja omavalitsusorganite pädevusküsimustesse üldjuhul ei sekku ega täpsusta, millise omavalitsusorgani pädevusse omavalitsusele lahendada antud ülesanne kuulub (vt. RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15; vt. ka Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri" (RT I, 29.12.2011, 228) (HÕNTE) § 6). Parlamendiseadustest tulenevate eranditega kuulub kohaliku omavalitsuse sisese kompetentsi RHS § 9 lg 3 sätestab, et kohalik omavalitsus võib kehtestada hankekorra ja hankeplaani kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste eest. Seega on nimetatud küsimuse otsustamine vastavalt KOKS § 22 lg-le 2 vallavolikogu pädevuses, kes võib selle edasi delegerida ka vallavalitsusele.

- 3.1.13. Eeltoodud arvestades on seadusandja andnud kohaliku omavalitsuse organitele riigihangete konsolideerimiseks ja keskseks hankimiseks avarad ja paindlikud võimalused ning ei saa lugeda valeks, kui omavalitsusüksuse haldusorganisatsiooni siseselt on keskne hankija määratud kõigi asjaomase omavalitsuse asutuste ülese hankekorruga.
- 3.1.14. Hea hankepraktika näitena soovitame Rae Vallavalitsusel tutvuda Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse "Riigihangete korruga" (K30, ver. 1), mille p 3.7 kohaselt lähtutakse riigihangete planeerimisel lisaks riigihangete seaduses sätestatudle muu hulgas järgmistest põhimõtetest: (p 3.7.1) Ühe majandusaasta jooksul korraldatavad samasisulised hanked võimaluse korral konsolideeritakse ning vastavate hangete maksumused liidetakse kokku lähtuvalt RHS-is sätestatud põhimõtetest; (p 3.7.3) Hanget ei või jaotada osadeks hanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Hankeplaani koostamisel peab kulujuht koostöös riigihangete juhiga liitma ühte lepingusse kõik funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud ehitustööd, teenused ja asjad, järgimaks RHS § 27 ja § 28 sätestatud ning otsustamaks hankemenetluse liigi valiku üle; (p 3.7.4) kui ühel eelarvereal oleva summa arvelt on kavas teha mitu hanget, on kulujuhi ülesandeks arvestuse pidamine selle eelarvereal planeeritud rahaliste vahendite kasutamise üle (dokument avaldatud RMIT-i veebilehel).

## **3.2. Toidukaubad**

- 3.2.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Rae vald on 2017. aastal tasunud toidukaupade eest erinevatele ettevõtjatele kokku vähemalt 295 074,06 eurot (km-ta), sh. All Fresh OÜ-le 191 231,97 eurot, KARISMA FOOD OÜ-le 49 697,70 eurot, Vičiunai Baltic OÜ-le 33 786,50 eurot, Karia OÜ-le 13 669,31 eurot, RH FOODS OÜ-le 6 688,58 eurot.
- 3.2.2. Hankija on kontrollvisiidi ajal kontrollijale selgitanud, et Rae Vallavalitsus RHS v.r § 10 lg 1 p-s 2 ja RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankijana ei ole toidukaupu ostnud. Kuigi arvete tasumise korraldab tsentraliseeritult vallavalitsus, otsetakse toidukaupu erinevate vallavalitsuse hallatavate asutuste (munitsipaalkoolid ja koolieelsed lasteasutused) jaoks ning oste teevad allasutuste töötajad vallavalitsuse hallatava asutuse eelarvevahendite piires iseseisvalt. Toidukaupade eest tasutakse kirjalike lepinguteta esitatud arvete alusel. Soetuse summeeritud kogumaksumusele vastavat riigihanke menetlust nimetatud ostudele eelnenud ei ole.
- 3.2.3. Kirjeldatud hankepraktika, kus paljud vallavalitsuse hallatavad asutused ostavad samaliigilisi ja -eesmärgilisi asju iseseisvalt, kätkeb endas lisaks eelarvevahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise ning konkurentsi efektiivse ärakasutamise küsimustele ka muid ohtusid – arvestades hallatavate asutuste poolt ostetavate toidukaupade koguseid on vallavalitsuse poolse juhtimise ja kontrolli puudumisel oht, et mõne või mitme hallatava asutuse soetuste kogumaksumus ületab ka eraldivõetuna riigihangete seaduses ette nähtud piirmäärasid, kuid kogenematuses või asjatundmatusest jäetakse nõutud riigihanke menetlus hallatavas asutuses korraldamata. Näiteks mitme Tallinna linna koolieelse lasteasutuse kontrollimisel on Rahandusministeerium tuvastanud, et toidukaupade ostmisel on jäetud erinevatelt ettevõtjatel ostetud toidukaupade maksumused summeerimata ning seaduse kohaselt nõutud riigihanke menetlus korraldamata (vt. Rahandusministeeriumi 24.05.2018 kontrolliakt nr 12.2-4/6 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Tallinna Männiku Lasteaias, p 2.6; 21.12.2018 kontrolliakt nr 12.2-4/16 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Lasteaias Pääsupesa, p 2.6).
- 3.2.4. Toidukaupadega seonduvate edasiste soetuste paremaks korraldamiseks on Rahandusministeerium soovitanud Rae Vallavalitsusel tutvuda Rahandusministeeriumis 2013. aasta augustis valminud analüüsiga "Toiduainete ostmine ja toitlustamine riigihankena" (vt. 29.07.2014 kontrollakt nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses, p 4.2). Rae vald ei ole toidukaupade ostmisel senist hankepraktikat muutnud, mistõttu Rahandusministeerium kordab 2014. aastal antud soovitusi ning palub Rae Vallavalitsusel kaaluda toidukaupade riigihangete konsolideerimist, sh. vallavalitsuse hallatavate asutuste jaoks toidukaupade ostmiseks ühe või mitme raamlepingu sõlmimist.

### **3.3. Õpikud, töövihikud ja muud õppevahendid**

- 3.3.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Rae vald on 2017. aastal tasunud õpikute, töövihikute ja muude õppevahendite eest erinevatele ettevõtjatele kokku vähemalt 162 096,42 eurot (km-ta), sh. Bit AS-le 72 401,41 eurot, Koolibri AS-le 42 799,58 eurot, Allecto AS-le 10 894,14 eurot, Argo TTP OÜ-le 9 244,67 eurot, Maurus Kirjastus OÜ-le 8 955,64 eurot, TEA Kirjastus AS-le 6 990,25 eurot, Raamatukauplus Krisostomus OÜ-le 6 608,18 eurot, Studium OÜ-le 2 943,92 eurot, Shalom TÜ-le 497,30 eurot, Kuma AS-le 357,67 eurot, NOVAPINUS OÜ-le 316,60 eurot, Kirjastus Muusika OÜ-le 82,06 eurot, Soome-Eesti I.S.E-le 5,00 eurot.
- 3.3.2. Hankija on kontrollvisiidi ajal kontrollijale selgitanud, et Rae Vallavalitsus RHS v.r § 10 lg 1 p-s 2 ja RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankijana ei ole õpikuid, töövihikuid ja muid õppevahendeid ostnud. Kuigi arvete tasumise korraldab tsentraliseeritult vallavalitsus, otsetakse õpikuid, töövihikuid ja muid õppevahendeid erinevate vallavalitsuse hallatavate asutuste (munitsipaalkoolid ja koolieelsed lasteasutused) jaoks ning oste teevad allasutuste töötajad vallavalitsuse hallatava asutuse eelarvevahendite piires iseseisvalt. Õpikute, töövihikute ja muude õppevahendite eest tasutakse kirjalike lepinguteta esitatud arvete alusel. Soetuse summeeritud kogumaksumusele vastavat riigihanke menetlust nimetatud ostudele eelnenud ei ole.
- 3.3.3. Õpikute, töövihikute ja muude õppevahenditega seonduvate edasiste ostude grupeerimiseks ja riigihangete konsolideerimiseks on Rahandusministeerium soovitanud Rae Vallavalitsusel tutvuda Rahandusministeeriumis 2013. aasta mais valminud analüüsiga "Raamleping" (vt. 29.07.2014 kontrollakt nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses, p 4.3). Rae vald ei ole toidukaupade ostmisel senist hankepraktikat muutnud, mistõttu Rahandusministeerium kordab 2014. aastal antud soovitusi ning palub Rae Vallavalitsusel kaaluda õppevahendite riigihangete konsolideerimist, sh. vallavalitsuse hallatavate asutuste jaoks õppevahendite ostmiseks ühe või mitme raamlepingu sõlmimist.

### **3.4. Transporditeenused**

- 3.4.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Rae vald on 2017. aastal tasunud transporditeenuste eest erinevatele ettevõtjatele kokku üle 64 719,16 euro (km-ta), sh. Motorbus 24 OÜ-le 12 630,01 eurot, MAIKRO OÜ-le 8 810,00 eurot, Mir Trans OÜ-le 7 214,96 eurot, Boardcamp TÜ-le 6 350,00 eurot, IVO REITS FIE-le 4 754,96 eurot, KROMAL OÜ-le 4 638,00 eurot, Luigetransport OÜ-le 4 300,00 eurot, MKR BUSS OÜ-le 3 447,66 eurot, I.N. REISID OÜ-le 2 812,00 eurot, Hansabuss AS-le 1 687,50 eurot, ATI Grupp OÜ-le 1 210,00 eurot, EESTI BUSS OÜ-le 1 210,00 eurot, Ridiradiralla OÜ-le 990,00 eurot, Hepato OÜ-le 980,00 eurot, Tiit Reisid OÜ-le 900,00 eurot, BUSSITEENUS OÜ-le 570,00 eurot, Amer Auto OÜ-le 433,33 eurot, RENT CENTER OÜ-le 411,00 eurot, AUDRIUS TUUR OÜ-le 410,00 eurot, FIE-le Pesor Rain-Mati 362,50 eurot, FIE-le Arvi Reinumägi 295,00 eurot, ADRAKU TRANSPORT OÜ-le 200,00 eurot, VELLO LAIDLA FIE-le 102,24 eurot (lisaks on TULIKA TAKSO AS-le tasutud 4 601,29 eurot lihthanke "Koolitranspordi (sh HEV õpilaste) ja sotsiaaltranspordi taksoteenuse ost" (RH 189737) tulemusel sõlmitud hankelepingu alusel).
- 3.4.2. Hankija on kontrollvisiidi ajal kontrollijale selgitanud, et Rae Vallavalitsus RHS v.r § 10 lg 1 p-s 2 ja RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankijana ei ole ülalnimetatud ettevõtjatelt transporditeenuseid tellinud (v.a lihthange viitenumbri 189737). Kuigi arvete tasumise korraldab tsentraliseeritult vallavalitsus, tellitakse transporditeenuseid erinevate vallavalitsuse hallatavate asutuste (munitsipaalkoolid ja koolieelsed lasteasutused) jaoks ning tellimusi teevad allasutuste töötajad vallavalitsuse hallatava asutuse eelarvevahendite piires iseseisvalt. Transporditeenuste eest tasutakse kirjalike lepinguteta esitatud arvete alusel. Teenuste summeeritud kogumaksumusele vastavat riigihanke menetlust nimetatud tellimustele eelnenud ei ole.
- 3.4.3. Rahandusministeerium soovib Rae Vallavalitsusel parema riigihanke praktika kujundamiseks ja riigihangete konsolideerimise kasutegurite, sh. mastaabisäästu, tulemuslikuks ärakasutamiseks, kaaluda transporditeenuste riigihangete konsolideerimist.



- 3.4.4. Transporditeenustega seonduvate edasiste tellimuste grupeerimiseks ja riigihangete konsolideerimiseks soovib Rahandusministeerium Rae Vallavalitsusel tutvuda ka Rahandusministeeriumis 2013. aasta mais valminud analüüsiga "Raamleping" (vt. E.Põllu. Raamleping, RaM, 2013. Rahandusministeeriumi koostatud analüüsid ja ministeeriumi tellimusel läbiviidud uuringute tulemused on avaldatud ja kõigile kättesaadavad RaM-i veebilehel rubriigis "Riigihangete poliitika / Kasulik teave / Analüüsid ja uuringud").

### **3.5. Sideteenused**

- 3.5.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Rae vald on 2017. aastal tasunud sideteenuste eest kahele ettevõtjale kokku 36 390,36 eurot (km-ta), sh. Telia Eesti AS-le 18 278,41 eurot ja Tele2 Eesti AS-le 18 111,95 eurot.
- 3.5.2. Hankija on järelevalvemenetluses selgitanud, et raamatupidamise andmetes kajastatud kogukulu hõlmab lisaks Rae Vallavalitsuse poolt tellitud sideteenuse maksumusele ka Rae Vallavalitsuse hallatavate asutuste poolt oma eelarvevahendite piires iseseisvalt tellitud sideteenuste maksumust. Hankija esitatud täiendavatest dokumentidest nähtub, et Rae Vallavalitsus on tasunud 2017. aastal tema poolt tellitud sideteenuse eest kokku 6 034,92 eurot (km-ta), sh. Telia Eesti AS-le 2 195,88 eurot ja Tele2 Eesti AS-le 3 839,04 eurot. Nimetatud summat ületavas osas on Rae Vallavalitsuse selgituste kohaselt sideteenuseid tellinud Rae Vallavalitsuse hallatavad asutused.
- 3.5.3. Rahandusministeerium soovib Rae Vallavalitsusel parema riigihanke praktika kujundamiseks ja riigihangete konsolideerimise kasutegurite tulemuslikuks ärakasutamiseks, sh. sh. mastaabisäästu saavutamiseks, kaaluda sideteenuste riigihangete konsolideerimist valla asutuste üleselt ja nende summeeritud kogumaksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamist.
- 3.5.4. Sideteenustega seonduvate edasiste tellimuste grupeerimiseks ja riigihangete konsolideerimiseks soovib Rahandusministeerium Rae Vallavalitsusel tutvuda ka Rahandusministeeriumis 2013. aasta mais valminud analüüsiga "Raamleping" (vt. E.Põllu. Raamleping, RaM, 2013. Rahandusministeeriumi koostatud analüüsid ja ministeeriumi tellimusel läbiviidud uuringute tulemused on avaldatud ja kõigile kättesaadavad RaM-i veebilehel rubriigis "Riigihangete poliitika / Kasulik teave / Analüüsid ja uuringud").

### **3.6. Arvutid ja IT-tarvikud**

- 3.6.1. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud kuluandmetest nähtub, et Rae vald on 2017. aastal tasunud arvutite ja IT-tarvikute eest erinevatele ettevõtjale (PT Mikro OÜ-le, Atea AS-le, Datel AS-le, EU Seccam OÜ-le, Max 123 AS-le, MARKIT EESTI AS-le, DATAGATE OÜ-le) kokku vähemalt 274 210,06 eurot (km-ta).
- 3.6.2. Hankija selgitas järelevalvemenetluses, et DATAGATE OÜ-ga on Rae Vallavalitsus sõlminud hankelepingu avatud hankemenetluse "Järveküla Kooli IT seadmete ostmise - III etapp" (RH 185711) tulemusel (hankelepingu maksumus 84 295 eurot km-ta). Samuti eelnes hankemenetlus lepingute sõlmimisele Atea AS-ga (nelja hankelepingu kogumaksumus 52 427,55 eurot km-ta), Datel AS-ga (hankelepingu maksumus 11 517,50 eurot km-ta) ja MARKIT EESTI AS-ga (hankelepingu maksumus 18 421,44 eurot km-ta) (vt. Hariduse Infotehnoloogia SA korraldatud ühishange "Süle-, laua- ja tahvelarvutite ostmise raamlepinguga", RH viitenumber 174506).
- 3.6.3. Lisaks on Rae Vallavalitsus RHS § 5 lg 2 p-s 2 nimetatud hankijana, järgides RHS § 28 lg-s 3 sätestatud, ostnud erinevatelt ettevõtjalt täiendavalt arvuteid ja IT-tarvikuid kogusummas 18 830,75 eurot km-ta (PT Mikro OÜ-lt kogusummas 15 185,75 eurot, millest 7 020,28 eurot on pärast 01.09.2017 tehtud ostude maksumus; Max 123 AS-lt summas 2 085,00 eurot; EU Seccam OÜ-lt summas 1 560,00 eurot). Kuigi alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 28 lg 3 kohaselt on väikeste osade erandit lubatud kasutada ka riigihangetes alla rahvusvahelise piirmäära, juhivad Rahandusministeerium Hankija tähelepanu asjaolule, et enne 01.09.2017 oli RHS v.r § 23 lg 3 p-s 1 ette nähtud väikeste osade erandi kasutamine lubatud üksnes siis, kui osadeks jaotatava riigihanke kõigi osade summeeritud eeldatav maksumus oli võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületas seda.
- 3.6.4. Vastavalt järelevalvemenetluses Hankija antud selgitustele on ülejäänud summas (s.o vähemalt 88 717,82 eurot km-ta) arvuteid ja IT-tarvikuid ostnud erinevad Rae Vallavalitsuse hallatavad asutused neile selleks ettenähtud eelarvevahendite piires iseseisvalt.

- 3.6.5. Rahandusministeerium soovib Rae Vallavalitsusel parema riigihanke praktika kujundamiseks ja riigihangete konsolideerimise kasutegurite tulemuslikuks ärakasutamiseks, sh. mastaabisäästu saavutamiseks, kaaluda arvutite ja IT-tarvikute riigihangete konsolideerimist valla asutuste üleselt ning nende summeeritud kogumaksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamist.
- 3.6.6. Arvutite ja IT-tarvikute seonduvate edasiste ostude grupeerimiseks ja riigihangete konsolideerimiseks soovib Rahandusministeerium Rae Vallavalitsusel tutvuda ka Rahandusministeeriumis 2013. aasta mais valminud analüüsiga "Raamleping" (vt. E.Põllu. Raamleping, RaM, 2013. Rahandusministeeriumi koostatud analüüsid ja ministeeriumi tellimisel läbiviidud uuringute tulemused on avaldatud ja kõigile kättesaadavad RaM-i veebilehel rubriigis "Riigihangete poliitika / Kasulik teave / Analüüsid ja uuringud").

#### 4. Järeldused

- 4.1. Kontrollimise käigus tuvastati Hankija tegevuses kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast, näiteks seoses: hankeplaani mittevastavusega hankekorrale; puudustega maksuvõlgade kontrollikohustuse täitmisel; pakkumuste avamisega hanketeates ettenähtust erineval ajal; hankelepingu sõlmimisel kõrvalekaldumisega riigihanke alusdokumentides hankelepingu täitmisele kehtestatud tingimustest; riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ja sellest tingitult riigihangete seaduses nõutud riigihanke menetluse korraldamata jätmisega.
- 4.2. Hankija riigihankekorralduses esineb puudujääke, mis üldiselt ei ole süstemaatilised ja on pigem käsitletavad üksikjuhtumitena. Tuvastatud puudujäägid on haldussuutlikkuse ja asjatundlikkuse suurendamise ning haldusorganisatsiooniliste meetmete teel ületatavad.
- 4.3. 2014. aastal kontrollis Rahandusministeerium riigihangete läbiviimist Rae Vallavalitsuses perioodil 01.01.-31.12.2013 (vt. 29.07.2014 kontrollakt nr 12.2-4/03 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses, p 4.3). Eelmise kontrolliperioodiga võrreldes on Rae Vallavalitsuse hankepraktika 2017. aastal oluliselt paremaks muutunud.
- 4.4. Siiski vajab äramärkimist, et Hankijal on soovitatav analüüsida käesoleva kontrolliakti p-des 3.2-3.6 nimetatud riigihangete konsolideerimise võimalusi. Hankepraktika, kus paljud vallavalitsuse hallatavad asutused ostavad samaliigilisi ja -eesmärgilisi asju iseseisvalt, kätkeb endas lisaks eelarvehahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise ning konkurentsi efektiivse ärakasutamise küsimustele, samuti riigihanke õigusvastase osadeks jaotamise ohule, ka mitmeid muid ohtusid. Näiteks on käesolevas järelevalvemenetluses Hankija poolt kontrollijale esitatud dokumentide ja selgituste põhjal ilmnenu, et vallavalitsuse hallatavad asutused ei ole alati järginud Rae vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas ettenähtud sisekontrollimeetmeid, millede kohaselt on hallatavatele asutustele kehtestatud kuludokumentide kinnituse piirid ja kuludokumente, sh. lepinguid, maksumusega üle 13 000 euro, peab täiendavalt kinnitama vallavanem (Rae Vallavalitsuse 27.01.2015 korralduse nr 98 Lisa 1 "Rae valla raamatupidamise sise-eeskiri" p 5.18). Rae valla kõikide asutuste samasesemeliste, sama eesmärgi ja funktsiooni kandvate, ostude ja tellimuste konsolideerimine ning nende summeeritud kogumaksumusele vastava riigihanke menetluse korraldamine võimaldaks nimetatud ohte tulevikus vältida ning koos sellega tõhustada kontrolli eelarvehahendite kasutamise üle.
- 4.5. 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

Järelevetoiminguid teostanud ametnik:

Mihhail Antonov

jurist riigihangete järelevalve alal  
riigihangete ja riigiabi osakond

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