



18.12.2019 kontrollakt nr 12.2-4/3 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Mustamäe Linnaosa Valitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 16.05.2019.a kiri nr 12.2-1/3303-1

Kontrolliobjekti nimetus: Mustamäe Linnaosa Valitsus

Kontrolliobjekti registrikood: 75014267

Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:

Kontrolli käigus andsid selgitusi:

Kontrollitav ajavahemik: 01.01.2018 – 31.12.2018

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1 Kontrollimisele kuulus Mustamäe Linnaosa Valitsus (edaspidi nimetatud Hankija ajavahemikul 01.01.2018 – 31.08.2018. a riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine.
- 1.2 Kontrollimise eesmärgiks oli muuhulgas tuvastada, kas korraldatud on nõuetekohased riigihankemenetlused (lihthanked, hankemenetlused jm); Hankija on riigihanke osadeks jaotamisel järginud osadeks jaotamise korda; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; Hankija on järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid; erandlike hankemenetluste liikide valik on olnud õiguspärane.
- 1.3 Kontrollitaval ajavahemikul on Hankija riikliku riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu alustanud 1 avatud hankemenetluse.
- 1.4 Riigihangete korraldamist Mustamäe Linnaosa Valitsuses reguleeris kontrolliperioodil Tallinna linna 10.10.2017 kehtestatud hankekord. Tehingute tegemisel on RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist kontrollitud Hankija 2018.a raamatupidamise väljavõtte, eRHR-is avaldatud dokumentide, kontrollijale esitatud dokumentide ja Hankija selgituste alusel.
- 1.5 Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 26.11.2019 kirjaga nr 12.2-4/284-1. Hankija esitas omapoolse seisukoha kontrollakti projektile 04.12.2019.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

2.1. Hankekord ja hankeplaan

RHS § 9 lg 1 kohaselt kohustub avaliku sektori hankija kehtestama organisatsioonisisese 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.

Mustamäe Linnaosa Valitsuse asjade ja teenuste maksumus ületas 2018. aastal 80 000 eurot, mistõttu lasus Hankijal kohustus koostada hankekord. Järelevalvemenetluses selgitas Hankija, et lähtus riigihangete korraldamisel Tallinna linna hankekorrast (edaspidi Hankekord).

Lähtuvalt Hankekorra § 11 lg-st 2 kohustus hankija avalikustama nii hankekorra kui ka hankeplaani oma veebilehel. Mustamäe Linnaosa Valitsuse leheküljel¹ olid nii Hankija

¹ Internetist kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/mustamae/Mustamae-Linnaosa-Valitsuse-riigihanked> (17.07.2019)

hankekord kui ka hankeplaan leitavad.

2.2 Kvalifitseerimistingimuste seadmine

2.2.1 Majanduslik- ja finantsseisund

- a) Avatud hankemenetluses „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018 – 2019“ (viitenumber 196684) hanketeate p-is III.1.2) seadis Hankija järgneva kvalifitseerimistingimuse: „Pakkujate käsutuses peavad olema hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid, mis moodustavad vähemalt ¼ pakkumuse hinnast. Pakkujal tuleb esitada tingimuse täitmise kohta kinnitus hankepassis. Hankija nõudmisel tuleb pakkujal esitada eelnimetatud tingimuse täitmise kohta pangaõiend või muu asjakohane ja hankija poolt vastuvõetavaks tunnistatud dokument, mis näitab, et hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid, mis moodustavad vähemalt ¼ pakkumuse hinnast on vajaduse korral pakkujate käsutades (RHS § 100 lg 1 p 1).“

Järelevalvemenetluses selgitas Hankija, et „2018. aasta aprillis hanke alusdokumentide koostamisel lähtus hankija mh Tallinna Linnakantselei linna haldusteenistuse hankekeskuse poolt koostatud avatud hankemenetlusega riigihanke läbiviimiseks koostatud sellel ajal kehtinud näidisdokumendist, kus oli märkusena pakkujate majandusliku- ja finantsseisundi kindlaksmääramisel välja toodud, et kõnealuse „nõude rakendamise korral määratletakse rahalised vahendid summa või tingimusega (näiteks peavad pakkujate käsutuses olema hankelepingu täitmiseks vajalikud rahalised vahendid, mis moodustavad vähemalt 20% pakkumuse hinnast, või tal peab olema võimalus neid saada)“.

Hankija esitas kontrollakti projektile vastuväite, milles on asunud seisukohale, et „ei ole pakkujatele ette kirjutatud pakkumuse maksumust. Selle valiku on iga pakkujate ise teinud. Hankija soov on olnud tagada, et pakkujate oleks suutelised ka lepingut täitma. Leiame, et pakkumisega proportsionaalse tagatise nõudmine ei sea ka pakkujate ebavõrdsesse olukorda. Samuti pidi hankija järgima Tallinna Linnakantselei poolt koostatud dokumendivormidest.“

RHS § 100 lg 1 p 1 tulenevalt võib Hankija nõuda pakkujate majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks hanketeates asjakohase pangaõiendi või muu asjakohase ja hankija poolt vastuvõetavaks tunnistatud dokumendi esitamist, mis näitab, et hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid on vajaduse korral pakkujate käsutades.

Samas tuleb Hankijal kvalifitseerimistingimuste seadmisel juhinduda RHS § 98 lg-s 1 sätestatust, millest tulenevalt peab kvalifitseerimise tingimus vastama hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja otstarbele ning olema nendega proportsionaalsed. Kvalifitseerimise tingimust saab pidada vastavaks ja proportsionaalseks, kui see on kohane ja vajalik:

- kohane on tingimus siis, kui selle alusel saab hinnata pakkujate võimet lepingut nõuetekohaselt täita;
- tingimus on vajalik siis, kui seda asjaolu ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.

RHS § 3 p-st 2 tulenevalt kohtleb hankija kõiki isikuid võrdselt ja jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Rahandusministeerium märgib, et kuigi RHS § 100 lg 1 p-st 1 tulenevalt on Hankijal lubatud küsida pakkujalt pangaõiendit, kuid siiski pole lubatud siduda kvalifitseerimistingimust pakkumuse maksumusega. Nimelt on Euroopa Kohus leidnud, et pakkujate võrdse kohtlemise põhimõte – mille eesmärk on soodustada hankemenetluses osalevate ettevõtjate vahelise terve ja tegeliku konkurentsi arengut – tähendab seda, et kõigile pakkujatele peavad pakkumuse koostamisel olema tagatud võrdsed võimalused ning tähendab seega, et kõigi pakkujate

esitatud pakkumustele peavad kehtima samad tingimused².

Olukorras, kus Hankija on nõudnud, et pakkuja käsutuses on rahalised vahendid, mis moodustavad vähemalt ¼ pakkumuse hinnast, ei ole pakkujatele seatud samad tingimused, kuna pakkujate pakkumuste maksumused on erinevad ning seega on erinevad ka pakkujatele sätestatud kvalifitseerimistingimuses nõutud rahalised vahendid. Euroopa Kohus³ on leidnud, et hankijal on õigus eeldada, et huvitatud ettevõtjad on mõistlikult informeeritud ja tavapäraselt hoolikad, kuid sellise õiguspärase eelduse tingimuseks on siiski, et hankija ise on määratlenud oma nõuded selgelt. Seepärast on oluline sätestada hanke alusdokumentide tingimused, sh kvalifitseerimistingimused selgelt ja ühemõtteliselt, mitte jättes täpse kvalifitseerimistingimuse tuletamise kohustust pakkujale.

- b) Ostumenetlusega riigihanke⁴, mille eesmärgiks oli leida Mustamäe linnaosa ajalehele trükiteenuse osutaja 2018. aastaks. Pakkumuse kutse alapunktis 1.1.1. on Hankija seadnud pakkujale RHS § 100 lg 1 p 1 alusel järgneva nõude: „Pakkujal peavad olema olema ilma hankijapoolse ettemaksuta hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid, mis moodustavad vähemalt 1/6 pakkumuse hinnast või tal on võimalus neid saada. Pakkujal tuleb esitada eelnimetatud tingimuse täitmise kohta kinnitus, et pakkuja käsutuses on hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid, mis moodustavad vähemalt 1/6 pakkumuse hinnast või tal on võimalus neid saada (RHS § 100 lg 1 p 1).“

Kordamata eelnevas alapunktis selgitatud rõhutab kontrollija, et Hankijal pole lubatud vastavasisulist tingimust sätestada ka alla lihthanke piirmäära jäävates riigihangetes. Seades pakkumuse maksumuse sõltuvusse pakkuja rahalistest vahenditest sunnib hankija pakkujat tegema pakkumust mitte pakkumuse tegelikust maksumusest sõltuvalt, vaid hoopiski sõltuvalt sellest, kui palju on pakkujal rahalisi vahendeid.

2.3 Pakkumuste hindamise kriteeriumite sätestamine

Ostumenetlusega riigihankes⁵ Mustamäe linnaosa ajalehe postitamine on Hankija seadnud järgneva sisuga hindamiskriteeriumi: „Eduka pakkumuse valiku aluseks on majanduslikult soodsaim pakkumus, kus pakkumuse edukaks tunnistamisel võetakse arvesse ainult pakkumuse madalaimat hinda (RHS § 117 ja § 85 lg 4). Kui madalaima hinnaga pakkumusi on rohkem kui üks, eelistatakse nende hulgast pakkumust, mis esitati ajaliselt varem kas Mustamäe Linnaosa Valitsuse teenindussaali teenindusbüroo ametniku kätte või kutses näidatud e-posti aadressile.“

Järelevahtemenetluses selgitas Hankija, et säte oli „määratletud nn tagavara variandina (pole kunagi rakendust leidnud). Oleme olnud seisukohal, et pakkumuse varasem esitamine on objektiivsem hindamise kriteerium kui liisu heitmine. Kindlasti võtame edaspidi Teiepoolset märkust arvesse ostumenetlusega riigihangete kutsedokumentide koostamisel.“

Vastuses kontrollakti projektile on Hankija rikkumist möönnud ning lubanud antud tingimust edaspidi enam mitte riigihanke alusdokumentidesse lisada.

RHS § 4 p-i 16 kohaselt on riigihange asja ostmine, teenuse tellimine, ideekavandi saamine,

² EKo nr C-19/00: SIAC Construction, p 34.

³ EKo nr C-368/10, p 66.

⁴ Kontrollija märkus: Tallinna hankekorra § 5 lg 4 kohaselt asjade ostmisel ja teenuste tellimisel, kui maksumus on 1000 - 29 999,99 eurot ilma käibemaksuta koostab riigihanke eest vastutav isik kirjaliku kutse. Kirjaliku kutse koostamisel ei tohi nimetada kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. Kokku ületab trükiste maksumus Tallinna hankekorras sätestatud pakkumuste küsimise piirmäära.

⁵ Kontrollija märkus: Tallinna hankekorra § 5 lg 4 kohaselt asjade ostmisel ja teenuste tellimisel, kui maksumus on 1000 - 29 999,99 eurot ilma käibemaksuta koostab riigihanke eest vastutav isik kirjaliku kutse. Kirjaliku kutse koostamisel ei tohi nimetada kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. Kokku ületab trükiste maksumus Tallinna hankekorras sätestatud pakkumuste küsimise piirmäära.

ehitustöö tellimine või kontsessioonilepingu sõlmimine hankija poolt. Eeltoodust tulenevalt on riigihangete ka asja ostmine allapoole lihthanke piirmäära. Allapoole lihthanke piirmäära jäävate riigihangete korraldamisel kohustub Hankija lähtuma RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ning oma hankekorrast sätestatust.

Mustamäe Linnaosa valitsus lähtub riigihangete korraldamisel Tallinna hankekorrast. Tallinn on hankekorra § 5 lg-s 4 sätestanud, et asjade ostmisel ja teenuste tellimisel, mille maksumus on 1000 - 29 999,99 eurot ilma käibemaksuta, koostab riigihanke eest vastutav isik kirjaliku kutse. Trükiste maksumus ületas Tallinna hankekorrast sätestatud pakkumuste küsimise piirmäära ning seetõttu kohustus Hankija koostama kirjaliku kutse.

RHS § 3 p-dest 3 ja 5 tulenevalt on Hankija eesmärgiks riigihanke korraldamisel osta asju või tellida teenuseid või ehitustöid kasutades rahalisi vahendeid võimalikult säästlikult ja otstarbekalt ning tagada konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel hankelepingu sõlmimine parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel. Seejuures tuleb Hankijal tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus, koheldes kõiki isikuid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgides, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud (RHS § 3 p- d 1 ja 2). Riigihanke üldpõhimõtteid tuleb Hankijal järgida kõikide riigihangete läbiviimisel igas menetlusetapis.

RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete tagamiseks kohustub Hankija avama pakkumused riigihanke alusdokumentides, st. käesoleval juhul pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas. Eeltoodust tulenevalt ei anna pakkumuse varasem esitamine Hankijale mingisugust eelist ning veelgi enam, ei peegelda ka kuidagi pakkumuse head sisu, vaid suunab pakkujaid liigselt pakkumuse esitamisega kiirustama, mitte pakkumust võimalikult hästi läbi mõtlema. Eeltoodust tulenevalt ei tohiks pakkumuse esitamise aeg mängida eduka pakkumuse valikul rolli. Selle asemel võib Hankija kasutada kasutada mõnd pakkumuse sisuga seotud lisakriteeriumi. Arvestades arvukaid võimalusi hinnata majanduslikku soodsust sisuliste kriteeriumite alusel, tuleks vältida seda, et liisutõmbamine on otsustav vahend lepingu sõlmimiseks.⁶ Kui sellist lisakriteeriumi ei suuda hankija siiski leida, võib näha ette võimaluse heita võrdsete pakkumuste korral liisku.

Sätestades pakkumuse hindamise kriteeriumi, mille kohaselt eelistatakse võrdselt madalaima hinnaga pakkumuste puhul nende hulgast pakkumust, mis esitati ajaliselt, on Hankija läinud vastuollu RHS § 3 p-dega 1, 2, 3 ja 5.

2.4 Kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifikatsiooni kontrollimine

Avatud hankemenetluses „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018 – 2019 “ (viitenumber 196684) on Hankija seadnud RHS § 95 lg 1 p-des 1-5 sätestatud kohustuslikud kõrvaldamise alused ja RHS § 95 lg 4 p-des 1-12 sätestatud vabatahtlikud kõrvaldamise alused. Pakkumuse on esitanud kaks pakkujat.

30.04.2018 on Hankija teinud riigihangete registri liidestuse kaudu mõlema pakkuja kohta päringud Äriregistrisse, Maksu-ja Tolliametisse ja Karistusregistrisse.

02.05.2018 koostas Hankija kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise protokoll, 04.05.2018 vastavaks tunnistamise protokoll, 07.05.2018 edukaks tunnistamise protokoll ning samal päeval ka eduka pakkuja kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise protokoll.

Järelevalvemenetluses on Hankija möönnud võimalikku RHS § 104 lg 8 ekslikku tõlgendamist ja selgitanud, et on silmas pidanud, et vastavad järelepärimised tuleb teostada enne vastava hankelepingu sõlmimist, mis on antud juhul ka teostatud.

Kontrollakti projektile edastatud vastuses on Hankija oma seisukohta muutnud ning

⁶ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta põhjenduspunkt 93.

märkinud, et ei nõustu etteheitega, et on „jätnud kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimata vastuolus RHS § 104 lg-ga 8.“ Hankija väitel ei sätesta seadus „mitu päeva varem kontrollitud andmed on veel aktuaalsed või, et 3 tööpäeva varem kontrollitud andmed ei ole aktuaalsed. Samas RHS § 104 lg 9 kohustab hankijat andma pakkujale puuduste kõrvaldamiseks 5 tööpäevase tähtaja.“

RHS § 104 lg 8 kohaselt nõuab hankija edukalt pakkujalt enne hankelepingu sõlmimist kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnitustele vastavate dokumentide esitamist, välja arvatud raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu puhul, kui raamleping on sõlmitud ühe pakkujaga või kui hankeleping sõlmitakse raamlepingus sätestatud tingimustel ilma minikonkurssi välja kuulutamata. Pärast eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste puudumise ja esitatud kvalifitseerimise tingimustele vastamise kontrollimist teeb hankija otsuse eduka pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta.

Käesoleval juhul on Hankija palunud pakkujatel esitada hankepassi ning on kontrollinud pakkujatel kõrvaldamise aluste puudumist hankepassi alusel ja teinud kõrvaldamise aluste puudumise kindlakstegemiseks riigihangete registri kaudu pärinud ka vastavatesse välisregistritesse. Saadud andmete põhjal on Hankija 02.05.2018 koostanud Hankija kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise protokoll, kuid riigihangete registrist ei tulene, et ka Hankija 07.05.2018 otsus eduka pakkuja kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise kohta põhineks aktuaalsetel tõenditel. Nimelt ei ole Hankija peale 02.05.2018 otsuste tegemist riigihangete registri vahendusel edukate pakkujate (riigihankes oli kolm osa ning pakkumused esitasid kaks erinevat pakkujat) suhtes kõrvaldamise aluste olemasolu või puudumise kontrolli läbi viinud.

Seoses Hankija poolt järelevalvemenetluses esitatud selgitustega märgib Rahandusministeerium, et RHS § 120 lg-st 2 tulenevalt ei või Hankija anda nõustumust hankelepingu sõlmimiseks enne 14 päeva möödumist RHS § 104 lg-s 8 nimetatud eduka pakkuja kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise otsuse kohta teate esitamisest (ooteaeg). Riigihangetes, mille eeldatav maksumus on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär, kohaldab hankija kümnapäevast ooteaega. RHS § 120 lg-st 2 tuleneb seega *expressis verbis*, et hankijal tuleb kontrollida RHS § 104 lg-s 8 nimetatud edukat pakkujat. Edukast pakkujast räägib ka RHS § 104 lg 8, mistõttu tuleneb antud sätete kooskõnalisest tõlgendamisest, et hankijal tuleb kontrollida edukat pakkujat, st, et eduka pakkuja välja valimise otsus peab olema eduka pakkuja kontrollimise ajaks tehtud.

Hankija poolt kontrollaktile esitatud vastuväited ja viide RHS § 104 lg-le 9 ei ole asjakohased. RHS-is pole reguleeritud seda, mitu päeva tagasi kontrollitud andmed on aktuaalsed, sest RHS § 104 lg 8 nõuab Hankijalt selgesõnaliselt eduka pakkuja kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimistingimustele vastavuse teistkordset kontrolli. Ka juhul kui hankija oleks esmase kõrvaldamise aluste puudumise ning kvalifitseerimistingimustele vastavuse kontrolli teostanud samal päeval, oleks tal endiselt lasunud kohustus teostada sama kontroll uuesti ning nõuda pakkujalt kõigi nõuda edukalt pakkujalt kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnitustele vastavate dokumentide esitamist ja teha otsus eduka pakkuja kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise ja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta.

RHS § 104 lg 9 sätestab tähtaja olukorraks, mil hankija nõuab edukalt pakkujalt RHS § 104 lg 8 sätestatu kohaselt kõrvaldamise aluste puudumise ja kvalifitseerimistingimustele vastavuse dokumente või andmeid. Eeltoodust tulenevalt ei võimalda antud säte Hankijal RHS § 104 lg-st 8 tulenevat kontrollikohustust vältida, vaid vastupidi sätestab kontrollikohustuse rakendamisele täpsemad nõuded (tähtaja), mille täitmatajätmise korral on hankijal võimalik pakkuja kõrvaldada või jätta kvalifitseerimata.

Jättes edukate pakkujate suhtes kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimata on Hankija läinud vastuollu RHS § 104 lg-ga 8.

2.5 Riigihanke osadeks jagamine ja Euroopa Liidu Teatajale teate esitamata jätmise Haljastute hooldus- ja heakorratööd

Hankija on 2018. aastal läbi viinud avatud hankemenetluse „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018 – 2019“ (viitenumber 196684) (edaspidi ka Riigihange), mille tulemusel on osades 1. ja 2. sõlmitud hankeleping AS-iga Eesti Keskkonnateenused maksumusega 196 045,07 eurot ning 3. osas Aktsiaseltsiga Mustamäe Haljastus maksumusega 13 229,32 eurot. Eeltoodust tulenevalt on sõlmitud hankelepingute maksumuseks 209 274,39 eurot.

Hankija pole saatnud hanketeadet Euroopa Liidu Teatajale avaldamiseks.

Järelevalvemenetluses selgitas Hankija, et heakorratöödeks ette nähtud eelarverida näeb ette kulutusi maksimaalselt 231 000 euro ulatuses ning see oli ka riigihanke eeldatavaks maksumuseks.

Kontrollakti projektile esitas Hankija vastuväite, milles selgitas, et eelarves arvestas ta tööde maksumust koos käibemaksuga ning et sellest tulenevalt oli riigihanke tegelik eeldatav maksumus ilma käibemaksuta 192 500 eurot. Hankija mõõnis, et riigihanke tegelik maksumus kujunes eeldatavast maksumusest küll „veidi kallimaks“, kuid ei ületanud rahvusvahelist piirmäära.

Kontrollvisiidil selgitas Hankija, et ideaalne oleks, kui tal oleks võimalik tellida kõik tööd hankelepinguga, aga selleks pole Hankijal eelarvet, seega on tellitud niitmine, prügikastide tühjendused. Puude lõikamine jne on tellitud eraldi lepingutega. Vajadusel kasutab Hankija eelarvest muude heakorralike rida või reservfondi.

Hankija selgitas, et kui inimesed pöörduvad muredega, nt on vaja maha raiuda ohtlik puu või paigaldada kuhugi pink, siis kogub Hankija info kokku ning tellib need tööd korraga. Lisaks selgitas Hankija, et peale kodanike soovide on tal palju tegemist ka vandaalitsejate ja lõhkumistega, mida pole võimalik ette ennustada.

Lisaks selgitas Hankija kontrollvisiidil, et igal aastal kurdavad korteriühistud, et Hankija aladelt lendab nende maja ümbrusesse lehti (kuigi Hankija aladel on selleks ajaks juba koristus teostatud), mille tõttu peavad korteriühistud rohkem koristama ja neil tekib rohkem leheprügi. Selle tõttu riisuvad ühistud lehed kokku ning tõstavad seejärel Hankija teadmata kotid Hankija aladele, kust Hankija on kohustatud need ära vedama.

Järelevalvemenetluses täiendas Hankija enda seisukohti ning selgitas, et puude okste raie (puu võra hooldusloikus, mille tegemine ei ole esmase tähtsusega) ja tuulemurru likvideerimine (tegemist on avariilise olukorraga, mis vajab kohest sekkumist) on hankija hinnangul erinevate töödena käsitledavad. Samuti on erinevate töödena käsitledavad 15 m³ konteineri paigaldus, rent ja tühjendamine ning avalikel haljasaladel paiknevate prügikastide, -urnide tühjendus.

Hankija selgitas, et on lähtunud riigihanke alusdokumentide koostamisel olemasolevast eelarvest ning et eelarveridadega on alusdokumentide koostamise sidunud Tallinna hankekorras sätestatu. Tallinna hankekorra § 3 sätestab, et linna asutus koostab ja kinnitab hankeplaani igal aastal nelja nädala jooksul pärast seda, kui linnavolikogu on vastu võtnud linnaeelarve. Hankeplaani muudetakse vajaduse korral.

Aktsiaselts Mustamäe Haljastus

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on 2018. aastal perioodil mai-detsember tellinud Aktsiaseltsilt Mustamäe Haljastus hooldus-ja heakorratöid kokku 41 590,72 euro eest.

Järelevamenetluse käigus on Hankija selgitanud, et „AS-ga Mustamäe Haljastus kehtis kuni 14. mai 2018 haljastute hoolduse riigihanke leping, mis oli sõlmitud 18.04.2017. Lisaks telliti AS-lt Mustamäe Haljastus ühekordseid kiireloomulisi töid.“

Hankija on esitanud ka Aktsiaseltsiga Mustamäe Haljastus 2017. aastal läbi viidud riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu nr 3-19/39 ja tellimiskirjad, millega telliti pakkujalt täiendavaid teenuseid. Lisaks sellele on Hankija edastanud 2018. aastal läbi viidud riigihanke tulemusel 23.05.2018 sõlmitud hankelepingu.

Kontrollija märgib, et asjaolu, et Aktsiaseltsiga Mustamäe Haljastus kehtis varasema riigihanke tulemusel sõlmitud hankeleping, ei puutu käesoleval juhul asjasse, kuna küsimuse küsis kontrollija järelevamenetluses 2018. aasta perioodi mai-detsember kohta.

Hankija poolt edastatud dokumentidest tuleneb, et Aktsiaseltsiga Mustamäe Haljastus 2017. aastal läbi viidud riigihanke tulemusel sõlmitud hankeleping kestis 1 aasta ehk kuni 14.05.2018. Hankelepingu muutmise (pikendamise) kohta hankija andmeid ei ole esitanud. Järgneva, 2018. aastal läbi viidud avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018 – 2019“ (viitenumber 196684) (edaspidi Riigihange) tulemusel sõlmiti Aktsiaselts Mustamäe Haljastusega hankeleping 22.05.2018. See tähendab, et Aktsiaseltsilt Mustamäe Haljastus ei saanud Hankija tellida peale varasema hankelepingu lõppemist 14.05.2018 enam teenuseid 2017. a sõlmitud lepingu alusel ning kõik peale antud kuupäeva tehtud väljamaksud saavad olla tehtud uue Riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu alusel. Hankija on 2018. aastal perioodil mai-detsember tellinud teenust kokku summas 41 590,72 eurot.

Avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018 – 2019“ (viitenumber 196684) dokumendi „Riigihanke alusdokumendid“ Lisa 1 (Lähteülesanne) p-i 6 kohaselt sisaldab teenus „sügisel peale lehtede langemist avalikel haljasaladel maha langenud puulehtede ja prahi (paber, kile, pakendid, pudelid jne) kokku riisumist ning riisumisjääkide, okste, suuregabariidiliste esemete ja muu prahi koristamist, laadimist ja ära vedu. Töö tuleb teostada I hoolduspiirkonnas 654 990 m² alalt, II hoolduspiirkonnast 383 499 m² alalt ja III hoolduspiirkonnas 100 329 m² alalt. Viis tööpäeva enne haljasalade suurpuhastuse algust koostatakse käsundiandja ja käsundisaaja koostöös koristust vajavate haljasalade plaan kvartalite kaupa ning koostatakse koristuse ajagraafik, milles olevad tähtajad on kohustuslikud. Töid alustatakse kohe peale puulehtede langemist ning tööde teostamise tähtaeg on 15. detsember.“

Järelevamenetluses on Hankija selgitanud, et hankelepingu tegelikuks maksumuseks kujunes 13 949,32 eurot ehk 720 eurot rohkem, kui pakkuja poolt esitatud pakkumus.

Järelevamenetluse hilisemas faasis on Hankija esitanud tabeli:

2018 AS Mustamäe Haljastus hankelepingu nr 3-19/39 alusel tasutud summad							
mai	juuni	juuli	august	september	oktoober	november	detsember
1 213,44	2 032,28	2 032,28	1 423,58	1 423,59	794,70	794,69	794,69

2019 AS Mustamäe Haljastus hankelepingu nr 3-19/39 alusel tasutud summad						KOKKU
jaanuar	veebruar	märts	aprill	mai	lisatööd	
125,84	125,84	125,83	1 129,12	1 213,44	720,00	13 949,32

Raamatupidamise andmetest tulenevalt on Hankija pakkujale peale eelneva hankelepingu lõppemist 2018. aastal perioodil mai-detsember tasunud kokku 23 854,64 eurot selgitusega „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linna“. Seega on pakkujale tasutud üle 10 000 euro pakkumuse maksumusest rohkem. Koos muude teenustega, mis samuti kuulusid

hankelepingu mahtu (vt analüüs allpool) on Hankija 2018. aastal perioodil mai-detsember pakkujale kokku tasunud 41 590,72 eurot.

2018. aasta augustist kuni novembrini on Hankija erinevate puude ja okste raie ning äraveo eest tasunud kokku 11 235 eurot. Hankelepingu lisa 1 kohaselt kuulus hankelepingu esemesse „aastaringsest tuulte poolt murtud puude ja okste saagimist ning ohtlike puude ja puuokste raiet. Tekkinud jääkide kokku korjamist, laadimist, ära vedu.“.

Hankija on kontrollijale edastanud ka 26.10.2018 tellimuskirja nr 4-12/603 – 1, millega telliti pakkujalt Mustamäe haljasaladele ladustatud lehekottide pealelaadimine ja vedu Tallinna Taaskasutuskeskus AS-i. 2018. aasta novembrikuus on Hankija teinud pakkujale kaks kannet - 06.11 ja 30.11 kanne maksumusega 4050 eurot“. Kokku on Hankija pakkujale tellimuskirja 4-12/603 – 1 alusel tasunud 4500 eurot. Täiendavalt on pakkujale transpordi ning laadimisteenuste eest augustis, septembris ja oktoobris tasutud kokku 527,50 eurot.

Selgituse „Mäealuse tänava äärsete alade korrastamine oktoobr“ on Hankija tasunud pakkujale 399,25 eurot ning selgituse „Käsundusleping nr 3-19/39 lisa nr 9, 6.novembrist“ alusel novembris ja detsembris kokku 180 eurot.

Seoses tellimuskirjaga nr 4-12/531 – 1, mille alusel Hankija tellis pakkujalt vanade raud- ja puitkonstruktsioonide lammutamist, märgib kontrollija, et antud teenus ei olnud hõlmatud avatud hankemenetluse „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018 – 2019“ (viitenumber 196684) tehnilises kirjelduses ning seega tuli Hankijal lähtuvalt Tallinna linna hankekorra § 5 lg-st 4⁷ koostada kirjalik kutse.

Seoses Hankija poolt antud puulehti puudutava selgitusega märgib Rahandusministeerium, et võib küll aru saada, et Hankija ei saa korteriühistute poolse meelevaldse tegevuse vastu midagi teha, kuid nagu selgus ka kontrolliviisidil esitatud selgitustest, siis on korteriühistud aastaid lehekotte Hankija maale tõstnud ning seetõttu ei saa selline tegevus tulla Hankijale suure üllatusena. Eeltoodust tulenevalt peaks Hankija sellega juba riigihanget läbi viies arvestama, et tegelikkuses on äraveetavate lehekottide arv ning seega ka sellest tulenev kulu palju suurem. Ka juhul kui Hankija ei suuda äraveetavate lehekottide arvu igal aastal täpselt prognoosida, oleks Hankijal võimalik sõlmida hankeleping ning tellida erakorraline lehekottide äravedu pakkumuses ja lepingus märgitud ühikuhinna alusel.

Eelnevas lõigus selgitatu kehtib ka tuulemurru likvideerimisele ning ohtlike puude raiele. Olemuslikult ei erine ohtlike puude raie vajadus tuulemurru likvideerimise vajadusest - Hankijale on teada, et igal aastal esineb torm, mille tõttu on vaja tuulemurru likvideerida. Hankija selgitas kontrolliviisidil, et linnaosa elanikud pöörduvad igal aastal korduvalt tema poole palvetega likvideerida ohtlikud puud. Linnaosas paiknevad ohtlikud puud on Hankijale ka ilma elanike pöördumisteta eeldatavasti teada. Eeltoodust tulenevalt on ohtlike puude langetamise vajadus tuulemurru likvideerimisest isegi paremini ennustatav ning planeeritavam tegevus. Ometi on Hankija otsustanud Riigihanke mahtu lülitada just erakorralise iseloomuga teenuse (s.o tuulemurru likvideerimine) ning jätta ohtlike puude raie kui ettenähtavama teenuse Riigihanke objektist välja.

Lisaks on nii tuulemurru likvideerimine kui ka ohtlike puude raie kahtlemata Riigihanke objektiga nii funktsionaalselt kui ka eesmärgipäraselt seotud - ohtlike puude õigeaegne raie aitab ära hoida nende murdumist tormi käigus ning seega tuulemurru teket, kuid samas on nii tuulemurru likvideerimise kui ka ohtlike puude raie eesmärgiks tagada Mustamäe Linnaosa haljastute heakord, hooldus ja ohutus.

⁷ Kontrollija märkus: Tallinna hankekorra § 5 lg 4 kohaselt asjade ostmisel ja teenuste tellimisel, kui maksumus on 1000 - 29 999,99 eurot ilma käibemaksuta koostab riigihanke eest vastutav isik kirjaliku kutse. Kirjaliku kutse koostamisel ei tohi nimetada kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. Kokku ületab trükiste maksumus Tallinna hankekorras sätestatud pakkumuste küsimise piirmäära.

Uudisena ei saa Hankijale tulla ka see, et nii pargipingid kui prügikastid võivad amortiseeruda või langeda vandaalitsemissel ohvriks. Eeltoodust tulenevalt saab ka pinkide ja prügikastide lõhkumine ja amortiseerumine olla prognoositav eelnevate aastate andmete põhjal ning pinkide ja prügikastide asendamiseks on võimalik näiteks sõlmida raamleping, mille alusel on Hankijal võimalik vajadusel sõlmida hankelepinguid.

Kokkuvõtlikult on nii lehekottide äraveo, ohtlike puude langetamise kui ka vandaalitsemissel, amortiseerumise ja kodanike vajadustest tulenevad teenused sellised, mille tellimise vajadus oli Hankijale juba Riigihanget korraldades varem teada. Samuti tulnuks Hankijal arvestada sellega, et heakorrateenusega on funktsionaalselt seotud ja sama eesmärgiga ka suurte (15 m³) konteinerite paigaldamine ja tühjendamine. Seetõttu oleks käesolevas lõigus nimetatud teenused pidanud sisalduma riigihanke objektiks ning Hankija oleks pidanud arvestama antud maksumusega riigihanke eeldatavat maksumust määratledes. Eelarveread ei saa dikteerida riigihanke eeldatavat maksumust RHSI tähenduses.

RHS § 28 lg 2 kohaselt ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Hankija võib jaotada riigihanke osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud.

RHS § 23 lg-st 8 tulenevalt ei või ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel.

Riigihanke osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks sõlmitakse enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi, ning selle tulemusel eirab hankija RHSi nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine alati rikkumist, mis on toime pandud eeldatava maksumuse arvestamisega seoses.⁸ Euroopa Kohus rakendab oma otsustes funktsionaalset lähenemist, et selgitada, mida peab lugema üheks riigihankeks. Funktsionaalne lähenemine tähendab, et kohus määratleb ühe kokkukuuluva riigihanke teatud kriteeriumide alusel, mis seostuvad riigihanke sisuga ja mille taotlus on edendada direktiivide eesmärke (sõltumata sellest, kas hankija on kõnealuse riigihanke sõlminud ühe või enama lepingu vormis). Euroopa kohtu otsustest kohtuasjas C-16/98 ning C-574/10⁹ tuleneb, et üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on otsustav kriteerium ühe kokkukuuluva hankelepingu määratlemisel. Lisaks peamistele kriteeriumidele, st üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon, võivad ka muud kriteeriumid antud juhul toetada riigihanke määratlemist. Eelkõige võivad sellisteks teguriteks olla ühtne planeerimine ja otsuste tegemine, hankijana tegutseb sama isik ning samad õiguslikud alused ja tingimused lepingute sõlmimisel.¹⁰

Kokkuvõtlikult on nii lehekottide äraveo, ohtlike puude langetamise kui ka vandaalitsemissel, amortiseerumise ja kodanike vajadustest tulenevad teenused sellised, mille tellimise vajadus pidi olema hoolsale hankijale juba Riigihanget korraldades varem teada. Samuti on tellitavad teenused sama majandusliku ja tehnilise funktsiooniga ning funktsionaalselt koostoimivad. Seetõttu oleks teenused pidanud sisalduma riigihanke objektiks ning Hankija oleks pidanud

⁸ Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>, 09.10.2019.

⁹ EKo C-16/98 ning C-574/10.

¹⁰ Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>, 09.10.2019.

arvestama antud maksumusega riigihanke eeldatavat maksumust määratledes. Eelarveread ei dikteeri riigihanke eeldatavat maksumust, vaid hankijal tuleb lähtuda asjade, teenuste ja ehitustööde majanduslikust ja tehnilisest funktsioonist ning funktsionaalsest koostoimivusest.

Rahvusvaheline piirmäär on alates 01.01.2018 kohalikust omavalitsusest avaliku sektori hankijale, 221 000 eurot. Hankija pole edastanud hanketeadet avaldamiseks ELT-le ega teinud märget rahvusvahelise piirmääraga võrdse või seda ületava riigihanke kohta, kuigi Hankija poolt eeldatud Riigihanke eeldatav maksumus 231 000 eurot ületas rahvusvahelist piirmäära. Hankija läinud vastuollu RHS § 28 lg-tega 1 ja 2 ning § 14 lg-ga 3, § 23 lg-ga 8 ja § 45 lg-ga 6.

AS Eesti Keskkonnateenused

Hankija on järelevalvemenetluses väitnud, et „avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) osade 1 ja 2 (Osa 1 lepingu maksumus: 120 201,70 eurot; Osa 2 lepingu maksumus: 75 843,37 eurot¹¹) edukaks pakkujaks osutus AS Eesti Keskkonnateenused, kellega hankemenetluse tulemusel sõlmiti leping nr 3-19/38 lepingulise maksumusega 196 045,07 eurot. Lepingu tegelikuks maksumuseks kujunes 184 596,91 eurot.“.

Järelevalvemenetluse hilisemas faasis on Hankija esitanud tabeli:

2018 AS Eesti Keskkonnateenused hankelingu alusel nr 3-19/38 tasutud summad							
mai	juuni	juuli	august	september	oktoober	november	detsember
9 966,44	25 064,19	25 064,19	20 511,05	20 511,05	5 222,92	11 277,47	14 375,68

2019 AS Eesti Keskkonnateenused hankelingu alusel nr 3-19/38 tasutud summad						KOKKU
jaanuar	veebruar	märts	aprill	mai	lisatööd	
3 895,23	3 895,23	3 895,23	14 280,12	20 929,52	5 708,59	184 596,91

Raamatupidamise andmete põhjal on Rahandusministeerium tuvastanud, et perioodil 2018 mai-2018 detsember on Hankija hankelingu alusel selgitusega „Mustamäe linnaosa haljastu hooldus“ tasunud kokku 111 481,90 eurot. Lisaks eeltoodule on Hankija ühel korral tasunud pakkujale 20 511,05 eurot selgitusega „Töövõtuleping: 3-19/38, periood: 01.09-30.09.2018“. Arvestades asjaolu, et leping nr 3-19/38 näol on tegemist avatud hankemenetluse „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) tulemusel sõlmitud hankelinguuga, mida muudeti 04.09.2018 sõlmitud hankelingu nr 3-19/38 lisaga on loogiline, et tegemist on samuti hankelingu nr 3-19/38 alusel tehtud maksega. Lisaks eelpool nimetatutele on Hankija teinud pakkujale väljamakseid 11 860, 43 euro ulatuses, märkides selgitusteks „parkide täiendav puhastus“, „konteineri rent“, „oksahunnikute laadimine, äravedu ja utiliseerimine“, „Haljasalade niitmine tellimusel“, jms hankelingu esemega hõlmatud teenused. Kokku on Hankija perioodil mai-detsember 2018 hankelingu alusel seega välja maksnud 111 481,90 eurot + 20 511,05 eurot + 11 860, 43 eurot ehk 143 853,42 eurot.

Käesoleval juhul on Hankija juba hankelingu esimese 7,5 kuu jooksul perioodil mai-detsember 2018 tasunud AS Eesti Keskkonnateenustele hankelingu alusel kokku 143 853,42 eurot. See tähendab, et, ülejäänud 5,5 kuu jooksul oleks Hankija saanud välja maksta veel vaid 40 743,49 eurot. Hankija poolt järelevalvemenetluses hankelingu alusel tehtud väljamaksete kohta esitatud tabelist tuleneb, et 2019. aastal tegi Hankija ainuüksi hankelingu nr 3-19/38 alusel AS Eesti Keskkonnateenustele väljamakseid kokku 46 895,33 euro eest e 6151,84 euro eest rohkem kui seda pidanuks võimaldama hankelingu maksumus. Kuna plaanilise järelevalve raames kontrolliti vaid Hankija 2018. aasta tegevust, siis on antud järeldus tehtud Hankija poolt esitatud hankelingu nr 3-19/38 alusel AS-le Eesti Keskkonnateenused tehtud väljamaksete kokkuvõtte põhjal.

¹¹ Sulgudesse jääv osa lisatud kontrollija poolt.

Avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) riigihanke alusdokumendi „Lisa 1 hanke lähteülesanne“ (tehniline kirjeldus) kohaselt tuli hankelepingu alusel tagada järgnevad hooldusnõuded heakorratöödele: „Niitmine koos muruääraste pügamisega, puu- ja põõsauluste trimmerdamise, prahi ja niitmisjääkide koristamise ning ära veoga. Teenus sisaldab niitmist muruniidutraktori ja trimmeriga, niitmisjääkide riisumist ja prahi koristamist, jääkide ära vedu. Hiljemalt 15. maiks peab täitja esitama tellijale niitmise graafiku, mis sisaldab andmeid niitmise täpse aja ja koha (kvartalite) kaupa.“ „Peale niitmist peab muru olema ühtlane ja pikkusega kuni 7 cm.“ „Trimmeriga tuleb vajadusel niitmine teostada mänguväljakute aia seest ning mänguelementide ümbrusest.“ Lisaks tuli Lepistiku, Parditiigi pargis ja Männipargis ning muudel haljasaladel teostada koristust, mis sisaldas 5 päeval nädalas (esmaspäev, teisipäev, kolmapäev, neljapäev ja reede) haljasaladel, teedel, tiigi kallastelt, kraavidest, ojadest, mänguväljakute liiva aladel ja pinkide ning prügikastide ümbruses prahi kokku korjamist (paber, kile, pakendid, pudelid, klaasikillud, suitsukonid jne), ära vedu ning prügikastide tühjendamist. Prügikaste tuli 2 korda nädalas tühjendada ka talvisel perioodil ning prügikastide vahetust ümbrusest koristada praht (paber, kile, pakendid, pudeli, suitsukonid jne), see laadida ja ära vedada. Sügisel ja kevadel tuli teostada haljasalade suurpuhastus, mis hõlmas peale lehtede langemist avalikel haljasaladel maha langenud puulehtede ja prahi (paber, kile, pakendid, pudelid jne) kokku riisumist ning riisumisjääkide, okste, suuregabariidiliste esemete ja muu prahi koristamist, laadimist ja ära vedu. Aastaringselt tuli pakkujal hoolitseda tuulte poolt murtud puude ja okste saagimist ning ohtlike (ohustavad inimeste elu, tervist või vara) puude ja puuokste raiet ja tekkinud jääkide kokku korjamist, laadimist, ära vedu.

Kordamata eelnevas punktis AS-i Mustamäe Haljastus osas lehekottide, ohtlike puude langetamise, prügikastide ja pinkide osas märgitud leiab kontrollija, et tegemist polnud selliste vajadustega, mida Hankija poleks suutnud prognoosida.

RHS § 28 lg 2 kohaselt ei tohi hankija jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Hankija võib jaotada riigihanke osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud.

RHS § 23 lg-st 8 tulenevalt ei või ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel.

Riigihanke osadeks jaotamine tähendab, et ühe riigihanke läbiviimiseks sõlmitakse enam kui üks leping ning riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatakse nende lepingute maksumust eraldi, ning selle tulemusel eirab hankija RHSi nõudeid või ei täida antud hankemenetluse käigus suurema maksumusega lepingutele kehtivaid menetluseeskirju. Sellest tulenevalt tähendab hankelepingute osadeks jaotamine alati rikkumist, mis on toime pandud eeldatava maksumuse arvestamisega seoses.¹² Euroopa Kohus rakendab oma otsustes funktsionaalset lähenemist, et selgitada, mida peab lugema üheks riigihankeks. Funktsionaalne lähenemine tähendab, et kohus määratleb ühe kokkukuulva riigihanke teatud kriteeriumide alusel, mis seostuvad riigihanke sisuga ja mille taotlus on edendada direktiivide eesmärke (sõltumata sellest, kas hankija on kõnealuse riigihanke sõlminud ühe või enama lepingu vormis). Euroopa kohtu otsustest kohtuasjas C-16/98 ning C-574/10¹³ tuleneb, et üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on otsustav kriteerium ühe kokkukuulva

¹² Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analusid-ja-uuringud>, 09.10.2019.

¹³ EKo C-16/98 ning C-574/10.

hankelepingu määratlemisel. Lisaks peamistele kriteeriumidele, st üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon, võivad ka muud kriteeriumid antud juhul toetada riigihanke määratlemist. Eelkõige võivad sellisteks teguriteks olla ühtne planeerimine ja otsuste tegemine, hankijana tegutseb sama isik ning samad õiguslikud alused ja tingimused lepingute sõlmimisel.¹⁴

Kokkuvõtlikult on nii lehekottide äraveo, ohtlike puude langetamise kui ka vandaalitseamise, amortiseerumise ja kodanike vajadustest tulenevad teenused sellised, mille tellimise vajadus oli Hankijale juba Riigihanget korraldades varem teada. Samuti on tellitavad teenused sama majandusliku ja tehnilise funktsiooniga ning funktsionaalselt koostoimivad. Seetõttu oleks teenused pidanud sisalduma riigihanke objektiks ning Hankija oleks pidanud arvestama antud maksumusega riigihanke eeldatavat maksumust määratledes. Eelarveread ei dikteeri riigihanke eeldatavat maksumust, vaid hankijal tuleb lähtuda asjade, teenuste ja ehitustööde majanduslikust ja tehnilisest funktsioonist ning funktsionaalsest koostoimivusest.

3. Soovitused ja tähelepanekud

3.1. Hankelepingute muutmine

Hankija edastas kontrollija palvel Rahandusministeeriumile kõik AS-ga Eesti Keskkonnateenused sõlmitud hankelepingud, sh ka avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) tulemusel sõlmitud hankelepingu koos muudatustega. Hankelepingut on muudetud kolmel korral:

1. 04.09.2018 sõlmitud hankelepingu nr 3-19/38 lisa 12, millega on hankelepingu lisa 1 p 5 muudetud RHS § 69 lg 3 alusel.
2. 09.11.2018 sõlmitud hankelepingu nr 3-19/39 lisa 9, millega on hankelepingu lisa 1 p 3 muudetud RHS § 69 lg 3 alusel.
3. 07.01.2019 sõlmitud hankelepingu nr 3-19/38 lisa 14, millega on hankelepingu lisa 1 p 5 muudetud RHS § 69 lg 3 alusel.

Järelevalvemenetluses on Hankija kontrollija küsimustele vastates selgitanud, et soovis tegelikult lähtuda ikkagi nn „uuest“ RHS-ist.

Seoses hankelepingu muutmiselega märgib Rahandusministeerium, et alates 01.09.2017 kehtib uus RHS ning kõikide hankelepingute, k.a hankelepingute, mis sõlmiti kuni 31.08.2019 RHS kehtivuse ajal (vt RHS § 219 lg 3), muutmisele kohaldub alates 01.09.2017 kehtiva RHS § 123. Avatud hankemenetlusega riigihange „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) viidi läbi ja selle tulemusel sõlmiti hankeleping alates 01.09.2017 jõustunud RHS kehtivuse ajal, mistõttu kohaldub hankelepingute muutmisele RHS § 123.

RHS § 69 räägib pakkumuse esitamise ettepaneku tegemisest konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses, kuid antud paragrahvil on ainult kaks lõiget ning Hankija poolt hankelepingu muudatuse tekstis RHS § 69 lg-t 3 ei eksisteeri.

Eeltoodust tulenevalt on Hankija ilmselt hankelepingut muutes pidanud silmas mitte alates 01.09.2017 kehtiva RHS-i § 69 lg-t 3, vaid RHS v.r § 69 lg-t 3 ja 4, mis reguleerisid hankelepingu muutmist kuni 31.08.2017 (k.a). Seoses eeltooduga märgime, et Hankijal tuleb igakordselt hankelepingut muutma asudes tutvuda esmalt RHS-is toodud hankelepingu muutmise alustega ning analüüsida, kas tal on võimalik hankelepingut RHS-is toodud alustel muuta. Kui RHS-is toodud alustel hankelepingut muuta pole võimalik, siis on tegemist ebaseadusliku muudatusega, mis tuleb jätta tegemata.

Lisaks eeltoodule on Hankija riigihangete registris märkinud, et lepingu tingimused ei

¹⁴ Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüsid-ja-uuringud>, 09.10.2019.

muutunud, kuigi tegelikkuses muutis Hankija hankelepingut kolmel korral.

3.2. „Mustamäe LOV äripindade väliskoristus ja –hooldus 2018”

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et Hankija on 2018. aastal tellinud AS-lt Eesti Keskkonnateenused hooldus- ja heakorratöid koos kõrvaltänavate hooldusega kokku 373 823,85 euro eest. Hankija selgituste kohaselt telliti AS-lt Eesti Keskkonnateenused teenuseid kolme lepingu alusel:

- 1) 29.12.2016 avatud hankemenetluse „Kõrvaltänavate ning kvartalisiseste teede hooldus ja puhastus Mustamäe linnaosas 2017 - 2019” (viitenumber 179383) tulemusel Jaaksoni Linnahoolduse OÜ-ga sõlmitud hankelepingu (Jaaksoni Linnahooldus OÜ ühines 30.12.2016 AS-ga Eesti Keskkonnateenused) alusel telliti kõrvaltänavate ning kvartalisiseste teede hooldust ja puhastust;
- 2) 29.05.2018 avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) tulemusena AS-ga Eesti Keskkonnateenused sõlmitud hankelepingu alusel telliti haljastute hooldus- ja heakorratöid;
- 3) 15.01.2018 ostumenetlusega riigihanke¹⁵ „Mustamäe LOV äripindade väliskoristus ja –hooldus 2018” tulemusena AS-iga Eesti Keskkonnateenused sõlmitud hankelepingu alusel telliti äripindade välisterritooriumeil hooldus- ja koristustööde teostamist.

Lisaks eeltoodule 29.05.2018 avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) tulemusena sõlmitud hankelepingu alusel telliti haljastute hooldus- ja heakorratöid ka Aktsiaseltsilt Mustamäe Haljastus.

Järelevalvemenetluses on Hankija selgitanud, et ideaalne oleks kui ta saaks tellida kõik tööd ühe hankelepinguga, aga selleks pole Hankijal eelarvet, seega tellitakse osad tööd nt niitmine, prügikastide tühjendused, puude lõikamine jne eraldi lepingutega. Raha selleks tuleb teistelt eelarveridadelt nagu heakorrakulud või siis reservfond.

Lisaks on Hankija täiendavalt selgitanud, et on 15.01.2018 korraldanud ostumenetlusega riigihanke „Mustamäe LOV äripindade väliskoristus ja –hooldus 2018”, seetõttu et tellitakse küll nn suurtes hangetes (viitenumbritega 179383 ja 196684) sisalduvaid teenuseid, kuid nimetatud hankesse on koondatud kõik vajalikud teenuse liigid.

Hankija on lisanud, et pidi äripindade väliskoristuse ostumenetlusega hanke korraldamisel lähtuma asjaolust, et enamik Mustamäe Linnaosa Valitsuse valitsemisel olevaid äripindasid oli kantud Tallinna linna poolt võõrandatavate kinnisasjade nimekirja ning seega olid hankes näidatud mahud väga eelduslikud. Võõrandamisprotsess (ajaliselt kindlaksmääramata) oleks tinginud ulatusliku hankelepingu muutmise vajaduse.

RHS § 27 lg-st 1 tulenevalt võib hankija ühe menetluse raames riigihanke osadeks jaotada, 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.

RHS § 28 lg 1 kohaselt võib hankija riigihanke osadeks jaotada ja osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele või kontsessioonilepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise või kontsessioonilepingu sõlmimise korda.

RHS § 28 lg 2 tulenevalt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui

¹⁵ Kontrollija märkus: Mustamäe Linnaosa valitsus lähtub oma tegevuses Tallinna hankekorrast, mille § 5 lg 4 kohaselt asjade ostmisel ja teenuste tellimisel, kui maksumus on 1000 - 29 999,99 eurot ilma käibemaksuta koostab riigihanke eest vastutav isik kirjaliku kutse. Kirjaliku kutse koostamisel ei tohi nimetada kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada.

hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Hankija võib jaotada riigihanke osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud.

RHS § 23 lg-st 8 tulenevalt ei või ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel.

Olles tutvunud avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) riigihanke alusdokumentide ning hankelepingu ja selle lisade ning ostumenetlusega riigihanke „Mustamäe LOV äripindade väliskoristus ja –hooldus 2018“ riigihanke alusdokumentide ning hankelepingu ja selle lisadega on Rahandusministeerium seisukohal, et tegemist on samasisulise teenuse riigihanke osadeks jaotamisega.

Avatud hankemenetlusega riigihanke „Haljastute hooldus- ja heakorratööd Mustamäe linnaosas 2018-2019“ (viitenumber 196684) riigihanke alusdokumendi „Lisa 1 hanke lähteülesanne“ (tehniline kirjeldus) kohaselt tuli hankelepingu alusel tagada järgnevad hooldusnõuded heakorratöödele: „Niitmine koos muruääraste pügamisega, puu- ja põõsauluste trimmerdamise, prahi ja niitmisjääkide koristamise ning ära veoga. Teenus sisaldab niitmist muruniidutraktori ja trimmeriga, niitmisjääkide riisumist ja prahi koristamist, jääkide ära vedu. Hiljemalt 15. maiks peab täitja esitama tellijale niitmise graafiku, mis sisaldab andmeid niitmise täpse aja ja koha (kvartalite) kaupa.“ „Peale niitmist peab muru olema ühtlane ja pikkusega kuni 7 cm.“ „Trimmeriga tuleb vajadusel niitmine teostada mänguväljakute aia seest ning mänguelementide ümbrusest.“ Lisaks tuli Lepistiku, Pardiitiigi pargis ja Männipargis ning muudel haljasaladel teostada koristust, mis sisaldas 5 päeval nädalas (esmaspäev, teisipäev, kolmapäev, neljapäev ja reede) haljasaladel, teedel, tiigi kallastelt, kraavidest, ojadest, mänguväljakute liiva aladel ja pinkide ning prügikastide ümbruses prahi kokku korjamist (paber, kile, pakendid, pudelid, klaasikillud, suitsukonid jne), ära vedu ning prügikastide tühjendamist. Prügikaste tuli 2 korda nädalas tühjendada ka talvisel perioodil ning prügikastide vahetust ümbrusest koristada praht (paber, kile, pakendid, pudeli, suitsukonid jne), see laadida ja ära vedada. Sügisel ja kevadel tuli teostada haljasalade suurpuhastus, mis hõlmas peale lehtede langemist avalikel haljasaladel maha langenud puulehtede ja prahi (paber, kile, pakendid, pudelid jne) kokku riisumist ning riisumisjääkide, okste, suuregabariidiliste esemete ja muu prahi koristamist, laadimist ja ära vedu. Aastaringelt tuli pakkujal hoolitseda tuulte poolt murtud puude ja okste saagimist ning ohtlike (ohustavad inimeste elu, tervist või vara) puude ja puuokste raiet ja tekkinud jääkide kokku korjamist, laadimist, ära vedu.

Ostumenetlusega riigihanke „Mustamäe LOV äripindade väliskoristus ja –hooldus 2018“ riigihanke alusdokument (hankelepingu lisa 1) ütleb, et hankelepingu alusel osutatakse teede ja treppide hooldust, mille raames tuleb „pidevalt tagada teede, treppide, kaldteede, platside ja hoonete kõigi kasutuses olevate sissepääsude juurde ning pinkide läheduses kogunenud juhusliku prahi (paber, kile, pakendid, pudelid, klaasikillud, suitsukonid jne) koristus, alal asuvate prügikastide tühjendust ning prügikasti sisese kilekoti vahetust. „Lumega perioodil“ /peab olema/ „pidevalt tagatud teede, treppide, kaldteede, platside ja hoonete kõigi kasutuses olevate sissepääsude eest lume ja libedustõrje. Libedustõrjel kasutada puistematerjali tera läbimõõduga 2 – 6 mm. Ehitajate tee 82 suvine teede, treppide, kaldteede ja platside koristuse töömaht on 2338 m², lumega perioodil on puhastusmaht 1232 m²“. Lisaks tuli teostada haljasalade hooldust, jälgides, et „pidevalt /oleks/ tagatud haljasaladele kogunenud juhusliku prahi koristus“ ning et muru „maksimaalne kõrgus on 7 cm kogu kasvuaja jooksul, takistuste ümbrus tuleb puhastada nii sageli, et need ei erine piirkonna esteetilisest üldilmest, nähtavad niitmisjäljed rehitseda, servamine teostada tihedusega, mis tagab pidevalt selged piirjooned, lehed riisuda vastavalt vajadusele, kuid mitte vähem, kui kolm korda aasta jooksul (üks kord kevadel ja kaks korda sügisel). Kokkuriisutud lehtede

äravedu.“ Üksikute hekkide ja põõsaste puhul tuleb nende alused kobestada „ja/või umbrohutõrje tuleb teostada nii sageli, et pidevalt on tagatud puhas mullapind või multš. Hooldus- ja harvenduslõikus tuleb teostada vastavalt taimeliigile, kuid mitte vähem, kui üks kord aastas.“

Euroopa Kohus rakendab oma otsustes funktsionaalset lähenemist, et selgitada, mida peab lugema üheks riigihankeks. Funktsionaalne lähenemine tähendab, et kohus määratleb ühe kokku kuuluva riigihanke teatud kriteeriumide alusel, mis seostuvad riigihanke sisuga ja mille taotlus on edendada direktiivide eesmärke (sõltumata sellest, kas hankija on kõnealuse riigihanke sõlminud ühe või enama lepingu vormis). Euroopa kohtu otsustest kohtuasjas C-16/98 ning C-574/10¹⁶ tuleneb, et üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on otsustav kriteerium ühe kokku kuuluva hankelepingu määratlemisel. Lisaks peamistele kriteeriumidele, st üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon, võivad ka muud kriteeriumid antud juhul toetada riigihanke määratlemist. Eelkõige võivad sellisteks teguriteks olla ühtne planeerimine ja otsuste tegemine, hankijana tegutseb sama isik ning samad õiguslikud alused ja tingimused lepingute sõlmimisel.¹⁷

Käesoleval juhul tellib Hankija nii haljastuse kui ka äripindade ümbruse hooldust, mis on oma olemuselt samasisulised – mõlemal puhul tuleb kokku korjata prügi ja tühjendada prügikaste ning jäätmed ära vedada, niita muru, viia ära niide, riisuda lehed, need kokku korjata ja ära vedada, jne. Eeltoodust tulenevalt on tegemist samasisulise teenusega, mis täidab sama funktsiooni – hoida Mustamäe linnaosa puhta ning hoolitsetuna. Lisaks eeltoodule osutatakse mõlemat teenust samas piirkonnas, samal ajal ning selle tellijaks on sama hankija – Mustamäe Linnaosa Valitsus. Riigihanke alusdokumentidest tulenevalt tuleb teenuse osutajal lähtuda suuresti samades õigusaktides sisalduvatest nõuetest (nt muru peab mõlemal juhul olema 7 cm kõrgune).

Seoses hankija selgitustega, milles Hankija rõhub eelarveridade erisustele, märgib Rahandusministeerium, et selle üle otsustamisel, kas asjade, teenuste või ehitustööde puhul on tegemist kokku kuuluvate asjade, teenuste või ehitustöödega, mis tuleks oma olemuselt summeerida, ei saa otsustada selle põhjal, milliselt Hankija eelarverealt vastavate soetuste jaoks raha leitakse. Eeltoodust tulenevalt ei mõjuta ühte majanduslikku ja tehnilist funktsiooni Hankija eelarveread ning Hankijal tuleb lähtuda asjaomase soetuse olemusest. Hankija selgitused, mille kohaselt „tellitakse küll nn suurtes hangetes (viitenumbritega 179383 ja 196684) sisalduvaid teenuseid, kuid nimetatud hankesse on koondatud kõik vajalikud teenuse liigid“ vaid kinnitavad seda, et tegemist on sisuliselt sama teenusega.

Seoses Hankija selgitustega, mille kohaselt pidi ta äripindade väliskoristuse hanke korraldamisel lähtuma asjaolust, et äripinnad olid kantud linna poolt võõrandatavate kinnisasjade nimekirja, mille tõttu olid riigihanke mahud väga eelduslikud, märgib Rahandusministeerium, et juhul kui Hankija näeb juba riigihanget korraldades ette, et tal võib olla vaja hankelepingut ulatuslikult muuta, siis saab ta näha sellise muutmise võimaluse riigihanke alusdokumentides ette RHS § 123 lg 1 p 2 alusel. Nimelt sätestab RHS § 123 lg 1 p 2, et hankijal on lubatud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata kui muudatuse väärtusest sõltumata ei muudeta hankelepingu üldist olemust ja muudatuse ulatus, sisu ja kohaldamistingimused, näiteks hinna läbivaatamise kohta, olid riigihanke alusdokumentides selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud.

Eeltoodust tulenevalt on nii haljastute heakorratööde kui ka äripindade ümbruse hoolduse puhul tegemist funktsionaalselt koos toimivate ja sama eesmärgi saavutamiseks vajalike teenustega, mille maksumused tuleks Hankijal RHS § 28 lg 2 tulenevalt kokku liita ning korraldada antud teenuse tellimiseks kas üks rahvusvahelist piirmäära ületav riigihange või juhul, kui Hankija soovib endiselt korraldada mitu riigihanget, siis lähtuda ka äripindade

¹⁶ EKo C-16/98 ning C-574/10.

¹⁷ Analüüs „Riigihangete osadeks jaotamisest“. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analuuksid-ja-uuringud>, 09.10.2019.

väliskoristuse ja – hoolduse riigihanke korraldamisel rahvusvahelisest piirmäärast ning valida vastavalt sellele sobiv menetlusliik ja menetlusreeglid.

Rahvusvaheline piirmäär on alates 01.01.2018 avaliku sektori hankijale, kes pole riik või riigiasutus, 221 000 eurot.

4. Järeldused

Järelevalvemenetluse käigus tuvastati süsteemseid kõrvalekaldumisi RHSis sätestatud korrast seoses kvalifitseerimistingimuste ja hindamiskriteeriumite seadmisega ning riigihangete osadeks jagamisega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

Osakonnajuhataja asetäitja

osakonnajuhataja ülesannetes

Kontrollija:

Triin Paljak

jurist

riigihangete ja riigiabi osakond

611 3267; triin.paljak@fin.ee

Triin Paljak 611 3267

triin.paljak@fin.ee