



## Kontrollakt nr 12.2-4/2 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Tallinna Linnamuuseumis

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 26.04.2019 kiri nr 12.2-1/2862-1
Kontrolliobjekti nimetus:	Tallinna Linnamuuseum
Kontrolliobjekti registrikood:	75016183
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:	direktor Triin Siiner
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	haldusjuht Lennart Kumm ja finantsjuht Christine Reinik
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2018 – 31.12.2018

### 1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Tallinna Linnamuuseumi (edaspidi ka Hankija) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2018 - 31.12.2018.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas Hankija on korraldanud nõutavad riigihanke menetlused; järginud riigihanke menetluste läbiviimisel RHS-i nõudeid; järginud riigihanke osadeks jaotamise korral riigihanke osadeks jaotamise korda; sõlminud ja muutnud hankelepinguid nõuetekohaselt; järginud RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on Tallinna Linnamuuseum elektroonilise riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu korraldanud kuus (6) e-menetusena korraldatud lihthankemenetlust.
- 1.4. Riigihangete korraldamist 2018. aastal reguleeris Tallinna Linnamuuseumis 04.10.2017 Tallinna Linnavalitsuse poolt määrusega nr 30 kinnitatud hankekord (edaspidi hankekord), mille § 1 p 1 kohaselt on hankekorra eesmärk reguleerida riigihangete korraldamist Tallinna linna ametiasutustes ja nende hallatavates asutustes.
- 1.5. Majandustehingute tegemisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist Tallinna Linnamuuseumi 2018. aasta raamatupidamise andmete, eRHR-is avaldatud ja Tallinna Linnamuuseumi poolt edastatud dokumentide ning selgituste alusel.
- 1.6. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.7. Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 29.10.2019 kirjaga nr 12.2-4/248-1. Hankija kontrollakti kohta vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

## 2. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

### 2.1. Teabe esitamine eRHR-ile hankelepingu sõlmimise kohta

eRHR-ist nähtuvalt sõlmis Hankija lihthankemenetluse nr 199308 „Kotzebue 16 fassaadi rekonstrueerimise, kinnistu piirde ja puhkeruumi ümberehitus“ tulemusena 02.08.2018 hankelepingu. Hankelepingu sõlmimise teate esitas Hankija eRHR-ile 11.09.2018, st 38 päeva peale hankelepingu sõlmimist.

Lihthankemenetlus lõppeb hankelepingu sõlmimisega RHS § 125 lg 1 ja § 73 lg 3 p 1 kohaselt. RHS § 125 lg 10 kohaselt teatab hankija eRHR-ile lihthankemenetluse lõppemisest RHS § 83 sätestatud korrast. RHS § 83 lg 1 kohaselt esitab hankija eRHR-ile hankelepingu sõlmimise teate 30 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist.

Lihthankemenetluses nr 199308 hankelepingu sõlmimise teate esitamisega eRHR-ile enam kui 30 päeva pärast hankelepingu sõlmimist eiras Hankija RHS § 83 lg 7 ja RHS § 125 lg 10 nõudeid.

### 2.2. Riigihanke eseme ebapiisav määratlemine

Lihthankemenetlusega riigihanke nr 199308 „Kotzebue 16 fassaadi rekonstrueerimise, kinnistu piirde ja puhkeruumi ümberehitus“ tehnilise kirjelduse p 8 on sätestatud, et *hankedokumentides (HD) kirjeldatud eesmärgi täitmiseks vajalike tööde mahtude määramine on Pakkujate kohustus. Juhul kui HD-s või selle lisades on esitatud konkreetsete tööde mahud, tuleb lugeda neid informatiivseteks ning Pakkumuses tuleb arvestada tegelike vajalike tööde mahtudega.*

Lihthankemenetluses tehnilise kirjelduse koostamisel ei kohustu hankija järgima RHS 2. pt 3. jaotises sätestatud tehnilise kirjelduse koostamise nõudeid. Samas kohustub hankija järgima lihthanke alusdokumentide (sh tehnilise kirjelduse) koostamisel RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtteid (RHS § 125 lg 5). RHS § 3 p 2 kohaselt kohustub hankija riigihanke korraldamisel järgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

VAKO on 19.04.2016 otsuses nr 69-16/172871 p 8.2 märkinud, et hankija peab tehnilises kirjelduses kirjeldama sõlmitava hankelepingu eset selliselt, et pakkuja saaks pakkumust koostades kõigi vajalike kulutustega arvestada.

Rahandusministeerium on seisukohal, et riigihanke eseme kirjeldamata jätmise ja riigihanke mahu määratlemise kohustuse asetamine pakkujatele ei ole kooskõlas RHS § 3 p 2 sätestatud üldpõhimõttega. See võib kaasa tuua olukorra, kus hankijale esitatakse mittevõrreldavad pakkumused, kuna pakkujad võivad hinnata riigihanke mahtu erinevalt. Seega ei võimalda seesugune hankepraktika tagada pakkujate võrdset kohtlemist riigihanke korraldamisel. Samuti ei võimalda riigihanke eseme määratlemata jätmise pakkujatel kõikide kuludega arvestamist.

Eeltoodud põhjendustel on Hankija eiranud riigihanke nr 199308 tehnilise kirjelduse p 8 sätestatud tingimuse kehtestamisel RHS § 3 p 2 nõudeid.

### 2.3. Piisavalt määratlemata ja vastuoluliste tingimuste sätestamine lihthankemenetluses

#### 2.3.1. Lihthankemenetlus nr 199308 „Kotzebue 16 fassaadi rekonstrueerimise, kinnistu piirde ja puhkeruumi ümberehitus“

Lihthankemenetlusega riigihanke nr 199308 „Kotzebue 16 fassaadi rekonstrueerimise, kinnistu piirde ja puhkeruumi ümberehitus“ hanketeate osas III p 1.3 alap C1) – C3) on Hankija sätestanud järgmised pakkujate kvalifitseerimise tingimused.

*C1) Pakkujal peab riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul olema nõuetekohaselt täidetud vähemalt 3 sarnaste ehitiste ehitustööde lepingut. Pakkujal tuleb esitada hankepassis andmed riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul nõuetekohaselt täidetud lepingute kohta. Pakkujal tuleb nimetada nende lepingute lühikirjeldus (ehitustööde objektiks olevate ehitise kasutamise otstarbe koodide alusel), täitmise periood ja info teiste lepingupoolte kohta (riigihangete korral näidata viitenumbrid). Hankija nõudmisel tuleb esitada tõendid vastavate ehitustööde lepingu(te) nõuetekohase täitmise kohta (RHS § 101 lg 1 p 1).*

*C2) Pakkujate ehitustööde tegemise eest vastutavatel isikutel (objekti juht) peab olema vähemalt järgmine haridus ja kvalifikatsioon: ehitusala kõrgharidus. Pakkujal tuleb hankepassis esitada kinnitus tingimusele vastavuse kohta. Hankija nõudmisel tuleb pakkujal esitada ehitustööde tegemise eest vastutavate isikute haridust ja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide koopiad, sõltumata sellest, kas nad kuuluvad otseselt pakkujate ettevõtte koosseisu või tegutsevad alltöövõtu korras (RHS § 101 lg 1 p 3).*

*C3) Pakkujate ehitustööde juhtimise eest vastutavatel isikutel (projekti juht) peab olema vähemalt järgmine haridus ja kutsekvalifikatsioon: ehitusala kõrgharidus. Pakkujal tuleb hankepassis esitada andmed ehitustööde juhtimise eest vastutavate isikute kohta. Hankija nõudmisel peab pakkujate esitama ehitustööde juhtimise eest vastutavate isikute hariduse ja kutsekvalifikatsiooni tõendavad dokumendid, sõltumata sellest, kas nad kuuluvad otseselt pakkujate ettevõtte koosseisu või tegutsevad alltöövõtu korras (RHS § 101 lg 1 p 6).*

Lihthankemenetluses kvalifitseerimistingimuste sõnastamisel on hankijatele jäetud avar kaalutlusruum, mille teostamisel tuleb järgida riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3). Kõik riigihankes seatavad tingimused peavad olema piisavalt ja selgelt määratletud. Juhul kui tingimused on sätestatud ebaselgelt, võib ohtu sattuda riigihanke üldpõhimõtete järgimine, sh ei ole sellisel juhul tagatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte järgimine (RHS § 3 p 1).

Hankija pidanuks eelmärgitud tingimuses (p C1) määratlema, millised lepingud on käsitletavad sarnaste lepingutena, näiteks määratlema sarnaste ehitiste kasutamise otstarbe koodid. Käesoleval juhul on tegemist mitmeti tõlgendatava tingimusega.

Tingimustes p C2 ja C3 on märgitud, et Hankija nõudmisel peab pakkujate esitama ehitustööde juhtimise eest vastutavate isikute kutsekvalifikatsiooni tõendavad dokumendid, kuid Hankija ei ole sätestanud objekti- ja projektijuhtide kutsekvalifikatsiooni nõuet, st millist kutset peavad objekti- ja projektijuht omama. Objekti- ja projektijuhtidele on sätestatud üksnes haridusnõue, milleks on ehitusala kõrgharidus.

Märgime, et ebapiisavalt ja/või mitmeti tõlgendatavalt määratletud pakkujate kvalifitseerimise tingimused võivad tuua kaasa erineva teabe esitamise pakkujate poolt kvalifikatsiooni tõendamisel, pakkujate ebavõrdse kohtlemise pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimisel hankija poolt ning mõjutada isikute osalemist riigihankes.

Eelmärgitud põhjustel on hanketeate osas III p 1.3 alap C1) – C3) sätestatud pakkujate kvalifitseerimise tingimused vastuolus RHS § 3 p 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõttega.

Hankija on lihthankemenetluse nr 199308 „Kotzebue 16 fassaadi rekonstrueerimise, kinnistu piirde ja puhkeruumi ümberehitus“ hankedokumentide (HD) lisa 1 p 3.1 sätestanud, et „juhul kui hankedokumentatsiooni osade vahel on vastuolusid, või need võimaldavad mitmesugust tõlgendust, tuleb hanke käigus esitada Hankijale küsimused selgituste saamiseks. Juhul kui Pakkujate ei esita vastuolude kohta küsimusi on Hankijal õigus Töövõtu käigus valida Hankija jaoks sobivam tõlgendus. Pärast pakkumuse esitamist ei rahulda Hankija ühtegi Pakkujate ettenägematutele asjaoludele,

*mitteinformeeritusele, teisiti tõlgendamisele või muule ettekäände tuginevat pretensiooni või lisanõuet, s.h. rahalist nõuet*“.

RHS § 125 lg 5 kohaselt tuleb hankijal järgida lihthankemenetluse läbiviimisel RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, seda ka alusdokumentide koostamisel. RHS § 3 p 2 kohaselt peavad kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid (sh ka alusdokumentide tingimused) olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Riigihangete Vaidlustuskomisjon (VAKO) on märkinud 31.03.2016 otsuse nr 42-16/171787 p 6, *et hankelepingu tingimused RHS § 31 lg 2 p-i 3<sup>1</sup> tähenduses vastavad võlaõigusseaduse (VÕS) § 35 lg 1 (tüüptingimused) tunnustele. Õigusvastane on vastavalt VÕS § 42 lg-le 1 selline tingimus, mis kahjustab teist lepingupoolt ebamõistlikult või millega rikutakse lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste tasakaalu oluliselt teise lepingupoole kahjuks*. VAKO hinnangul tuleb sellisele järeldusele jõuda ka RHS § 3 p-des 1, 2 ja 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest lähtuvalt.

Tsiviilseadusliku üldosa seaduse (TsÜS) § 75 lg 1 kohaselt tuleb kindlale isikule tehtud tahteavaldust tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahtele, kui tahteavalduse saaja seda tahet teadis või pidi teadma. Kui tahteavalduse saaja tahteavalduse tegija tegelikku tahet ei teadnud ega pidanudki teadma, tuleb tahteavaldust tõlgendada nii, nagu tahteavalduse saajaga sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi. Juhul kui tingimus on mitmeti tõlgendatav (sh ebaselge, ebapiisav jne), on tegemist tingimusega, millisel juhul tahteavalduse saaja ei teadnud ega pidanudki teadma tahteavalduse tegija ehk hankija tahet (*v.a. juhul, kui huvitatud isik(ud) enne pakkumuse esitamist antud tingimuse kohta küsisid ja hankija (üheselt arusaadavalt) küsimusele vastas, millisel juhul saab hankija tuginedes TsÜS § 75 lg 1 väita, et pakkuja teadis hankija tahet*). Juhul kui tahteavalduse saaja ei teadnud ega pidanudki teadma hankija tahet, tuleb tahteavaldust tõlgendada nii, nagu tahteavalduse saajaga sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi ehk mõistlikkuse printsiibist lähtudes (TsÜS § 75 lg 1). Juhul kui pooled tõlgenduse osas kokkulepet ei saavuta, võib vaidluse lahendamiseks pöörduda kohtu poole. Ka kohtusse pöördumise õiguse piiramist/välisistamist saab ja tuleb üldjuhul käsitleda lepingupoole õiguste ebamõistliku kahjustamisena VÕS § 42 lg 1 tähenduses.

Rahandusministeeriumi hinnangul rikub lihthankemenetluse nr 199308 HD lisa 1 p 3.1 sätestatud tingimus lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste tasakaalu oluliselt pakkuja kahjuks ning tingimusega võetakse pakkujalt ebaselge/vastuolulise/ määratlemata tingimuse mõistliku tõlgendamise võimalus (TsÜS § 75 lg 1). Seetõttu ei ole HD lisa 1 p 3.1 sätestatud tingimus kooskõlas RHS § 3 p 2 sätestatuga, st tingimus ei ole riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalne, asjakohane ega põhjendatud.

### 2.3.2. Lihthankemenetlus nr 195826 „Tallinna Linnamuuseumi välikoristuse hange“

Hankija on sätestanud lihthanke nr 195826 „Tallinna Linnamuuseumi välikoristuse hange“ hanketeates ja alusdokumendis „Hankekutse“ erinevad ja mittekatuvad pakkujate kvalifitseerimise tingimused, milline hankepraktika ei ole kooskõlas RHS § 3 p 1 sätestatud riigihanke korraldamise läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega.

Lihthanke nr 195826 hanketeate III osas p 1.2 – 1.3 on Hankija sätestanud järgmised kvalifitseerimise tingimused: „*Pakkujal peab olema tehtud kutsealane vastutuskindlustus summas 30 000 EUR. Pakkujal tuleb esitada tingimuse täitmise kohta kinnitus hankepassis.*“

---

<sup>1</sup> VAKO 31.03.2016 otsuses nr 42-16/171787 on viidatud kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ile. Kehtivas RHS-is sisaldub kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 31 lg 2 p 3 regulatsiooniga sarnane regulatsioon RHS § 77 lg 4 p 4.

Pakkujal esitada kutsealase vastutuskindlustuse tõend või muu asjakohane ja hankija poolt vastavaks tunnistatud dokument, mis näitab, et pakkujal on hankelepingu võimaliku rikkumisega tekkida võiva kahju hüvitamiseks vajalikud vahendid või tal on võimalus neid saada (RHS § 100 lg 1 p 2)“; „Pakkuja viimase kolme riigihanke algamise ajaks lõppenud majandusaasta keskmine netokäive puhastusteenused osas on igal majandusaastal vähemalt 30 000 eurot (RHS § 100 lg 1 p 4, lg-d 3 ja 5)“; „Pakkujal peab riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul olema täidetud vähemalt 3 lepingut maksumusega alates 30 000 EUR (käibemaksuta) aasta kohta. Pakkujal tuleb esitada hankepassis andmed riigihanke algamisele eelneva 36 kuu lepingute kohta. Pakkujal tuleb loetleda lepingud, mille maksumus on vähemalt 30 000 EUR (käibemaksuta), ja nimetada nende lepingute maksumus, sõlmimise kuupäevad ja info teiste lepingupoolte kohta (riigihangete korral näidata viitenumbrid) (RHS § 101 lg 1 p 2 ja lg 2)“; „Pakkujal tuleb hankepassis esitada kinnitus tingimusele vastavuse kohta, esitada teenuse osutamise eest vastutavate isikute haridust ja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide koopiad, sõltumata sellest, kas nad kuuluvad otseselt pakkuja ettevõtte koosseisu või tegutsevad alltöövõtu korras (RHS § 101 lg 1 p 3)“.

Lihthanke nr 195826 „Hankekutse“ p 5 „Pakkujate kvalifitseerimine“ alap 5.1 – 5.4 on Hankija sätestanud järgmised pakkujate kvalifitseerimise tingimused: „Pakkuja peab olema seaduse kohaselt registreeritud asukohamaa vastavas registris. Pakkujal tuleb esitada tingimuse täitmise kohta kinnitus hankepassis. Hankija kontrollib Eestis asuva pakkuja registreeritust (tõendit ei pea esitama). Välisriigis registreeritud pakkuja peab esitama registreeringu nõude täitmise kohta asjakohase tõendi (RHS § 99)“ (nimetatud tingimus hanketeates puudub); „Pakkujal peab olema tehtud kutsealane vastutuskindlustus summas 30 000 EUR. Pakkujal tuleb esitada tingimuse täitmise kohta kinnitus hankepassis. Pakkujal esitada kutsealase vastutuskindlustuse tõend või muu asjakohane ja hankija poolt vastavaks tunnistatud dokument, mis näitab, et pakkujal on hankelepingu võimaliku rikkumisega tekkida võiva kahju hüvitamiseks vajalikud vahendid või tal on võimalus neid saada (RHS § 100 lg 1 p 2)“; „Pakkuja viimase kolme riigihanke algamise ajaks lõppenud majandusaasta keskmine netokäive puhastusteenused osas peab olema igal majandusaastal vähemalt 30 000 eurot (RHS § 100 lg 1 p 4, lg-d 3 ja 5)“; „Pakkujal peab riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul olema täidetud vähemalt 3 lepingut maksumusega alates 30 000 EUR (käibemaksuta) aasta kohta. Pakkujal tuleb esitada hankepassis andmed riigihanke algamisele eelneva 36 kuu lepingute kohta. Pakkujal tuleb loetleda lepingud, mille maksumus on vähemalt 30 000 EUR (käibemaksuta), ja nimetada nende lepingute maksumus, sõlmimise kuupäevad ja info teiste lepingupoolte kohta (riigihangete korral näidata viitenumbrid) (RHS § 101 lg 1 p 2 ja lg 2)“; „Pakkuja teenuse osutamise eest vastutavatel isikutel (projektijuht) peavad olema vähemalt järgmine haridus ja kvalifikatsioon: kinnisvara hooldusmeister tase 5 või samaväärne“ (nimetatud tingimus on sätestatud hanketeates osaliselt); „Pakkujal tuleb hankepassis esitada kinnitus tingimusele vastavuse kohta, esitada teenuse osutamise eest vastutavate isikute haridust ja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide koopiad, sõltumata sellest, kas nad kuuluvad otseselt pakkuja ettevõtte koosseisu või tegutsevad alltöövõtu korras (RHS § 101 lg 1 p 3)“; „Pakkuja võib sõlmida allhankelepingud 60% ulatuses hankelepingu mahust. Pakkujal tuleb esitada hankepassis hankelepingu selle osa suurus, mille suhtes pakkuja kavatses sõlmida allhankelepingud (RHS § 101 lg 1 p 10)“ (nimetatud tingimus hanketeates puudub).

### 2.3.3. Lihthankemenetlus nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“

Lihthankemenetlus nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ ei ole hanketeate kohaselt osadeks jaotatud. Samas on lihthankemenetluse nr 198699 alusdokumendi „Hankekutse 2018 hange juuni“ p 2.3 märgitud, et pakkumuse esitamine riigihanke üksikutele osadele on lubatud. Seega on Hankija sätestanud vastuolulise tingimuse, mille kehtestamisega on Hankija eiranud RHS § 3 p 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõtet. Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal vältida eksimusi ja vastuolusid alusdokumentide koostamisel. Vastuolus alusdokumendid võivad kaasa tuua võrreldamatute pakkumuste esitamise ning pakkujate ebavõrdse kohtlemise.

Lihthanke nr 198699 lihthanketeate osas III p 1.2 alap 1 ja 2 on sätestatud järgmised pakkujate kvalifitseerimise tingimused:

- 1) „*Pakkuja viimase kolme riigihanke algamise ajaks lõppenud majandusaasta keskmine netokäive toiduainete müümisel on igal majandusaastal vähemalt 60 000 eurot (RHS § 100 lg 1 p 4, lg-d 3 ja 5)*“;
- 2) „*Andmed riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul täidetud lepingute maksumusega vähemalt 60 000 EUR (käibemaksuta) aasta kohta (RHS § 101 lg 1 p 2 ja lg 2)*“.

Eelnimetatud tingimustega kattuvad osaliselt lihthanke nr 198699 alusdokumendi „Hankekutse 2018 hange juuni“ p 5.2.1 ja p 5.3.1. sätestatud kvalifitseerimise tingimused, mida on võrreldes hanketeates sätestatud tingimustega muudetud:

- 1) (p 5.2.1. ) „*Pakkuja viimase kolme riigihanke algamise ajaks lõppenud majandusaasta keskmine netokäive peab olema igal majandusaastal vähemalt 60 000 eurot (RHS § 100 lg 1 p 4, lg-d 3 ja 5)*“;
- 2) (p 5.3.1.) „*Pakkujal peab riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul olema täidetud vähemalt 3 lepingut maksumusega käesoleva riigihanke objektiga sarnases valdkonnas (toidukaupade ja/või alkoholi müük), alates 60 000 EUR (käibemaksuta) aasta kohta. Pakkujal tuleb esitada hankepassis andmed riigihanke algamisele eelneva 36 kuu lepingute kohta. Pakkujal tuleb loetleda lepingud, mille maksumus on vähemalt 60 000 EUR (käibemaksuta), ja nimetada nende lepingute maksumus, sõlmimise kuupäevad ja info teiste lepingupoolte kohta (riigihangete korral näidata viitenumbrid) (RHS § 101 lg 1 p 2 ja lg 2)*“.

Lihthanke nr 198699 alusdokumendi „Hankekutse 2018 hange juuni“ p 5.1.1 sätestatud kvalifitseerimise tingimus lihthanke nr 198699 hanketeates puudub. Alusdokumendi „Hankekutse 2018 hange juuni“ p 5.1.1 sätestatud tingimus: „*Pakkuja sobivus tegeleda kutsetöoga. Pakkuja peab olema seaduse kohaselt registreeritud asukohamaa vastavas registris. Pakkujal tuleb esitada tingimuse täitmise kohta kinnitus hankepassis. Hankija kontrollib Eestis asuva pakkuja registreeritust (tõendit ei pea esitama). Välisriigis registreeritud pakkuja peab esitama registreeringu nõude täitmise kohta asjakohase tõendi (RHS § 99)*“.

Eelnimetatud tingimuses ei ole sätestatud, millise kutsetöoga tegelev pakkuja loetakse nõuetele vastavaks ja millises registris peab pakkuja olema registreeritud., seega on tingimus piisavalt määratlemata ja vastuoluline.

Lihthanke nr 198699 alusdokumendis „Hankekutse“ on pakkumuste esitamise ja avamise kuupäevaks märgitud 28.06.2019, hanketeate kohaselt on pakkumuste esitamise tähtpäev 21.06.2018.

Piisavalt määratlemata ja vastuoluliste tingimuste kehtestamisega lihthankemenetluses nr 198699 on Hankija eiranud RHS § 3 p 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõtet.

#### 2.4. Kvalifitseerimistingimustele mittevastava pakkuja kvalifitseerimine

Lihthankemenetlusega riigihanke nr 199308 „Kotzebue 16 fassaadi rekonstrueerimise, kinnistu piirde ja puhkeruumi ümberehitus“ hanketeate osa III p 1.3 alap C2 kohaselt peab pakkuja objektijuhil olema vähemalt ehitusalane kõrgharidus. Pakkujal tuleb esitada hankepassis kinnitus tingimusele vastavuse kohta. Hankija nõudmisel tuleb pakkujal esitada ehitustööde tegemise eest vastutavate isikute haridust ja kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide koopiad, sõltumata sellest, kas nad kuuluvad otseselt pakkuja ettevõtte koosseisu või tegutsevad alltöövõtu korras (RHS § 101 lg 1 p 3).

Taleon Grupp OÜ poolt esitatud hankepassis on objektijuhi hariduseks märgitud keskharidus, märgitud on ka kutsetunnistuse number, kutsekvalifikatsioon (Tööjuht tase 5) ja kutse väljastaja (Eesti Ehitusettevõtjate Liit (EEEL)).

Seega ei nähtu edukaks tunnistanud pakkuja Taleon Grupp OÜ, kellega Hankija sõlmis hankelepingu, hankepassist, et objektijuhil oleks nõutud ehitusalane kõrgharidus. Muuhulgas ei nähtu kutseregistris, et hankepassis nimetatud objektijuhile oleks väljastatud hankepassis nimetatud kutsetunnistus.

Käesoleval juhul eiras Hankija RHS § 3 p 2 sätestatud pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet, kvalifitseerides pakkuja, kes ei vastanud hanketeates sätestatud kvalifitseerimise tingimustele.

Hankija nõustus järelevalve menetluses, et objektijuhi haridustase, mis on esitatud hankedokumentides (ehituslane kõrgharidus) ei vastanud nõutud tingimustele, kuid kuna hankes oli Hankijale esitatud objektijuhi kutsetunnistus ja hankepassis kinnitus tingimusele vastamise kohta, siis ei olnud Hankijal alust nende õigsuses kahelda. Hankija selgitas täiendavalt, et hankes esitatud kutsetunnistus ei ole kutseregistris enam nähtav, kuna välja on antud juba tase kõrgem kutsetase.

Hankija esitas järelevalvemenetluses hankes esitatud objektijuhi kutsetunnistuse koopia ja Kutseregistri tõendi objektijuhi kehtivuse kaotanud kutsetunnistuse kohta, mis ei olnud kutseregistris nähtav.

Kontrollides Hankija esitatud tõendeid ja väidete õigsust, kinnitab kontrollija, et hankepassis nimetatud objektijuhile on väljastatud hankepassis nimetatud kutsetunnistus (Tööjuht, tase 5) kehtivusajaga 23.03.2018-23.03.2019.

Vaatamata esitatud selgitustele ja tõenditele, jääb kontrollija oma seisukoha juurde selles osas, et Hankija kvalifitseeris pakkuja, kes ei vastanud hanketeates sätestatud kvalifitseerimise tingimusele, milleks oli ehitusalase kõrghariduse nõue. Riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest (RHS § 3 p 1 ja 2) tulenevalt peab hankija kinni pidama enda kehtestatud tingimustest kuni menetluse lõpuni.

Rahandusministeerium juhib hankija tähelepanu ka sellele, et välja antud kutsetunnistus ei tõenda automaatselt ehitusalase kõrghariduse olemasolu.

Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu 06.05.2019 otsusega nr 22 kinnitatud Eesti Ehitusettevõtjate Liidu kutse andmise korra<sup>2</sup> punkti 2.1 kohaselt peab Tööjuht, tase 5, kutse taotleja vastama ühele punktides 2.1.1-2.1.3 toodud tingimuste paketist. Näiteks Variant I puhul peab taotlejal olema omandatud keskharidus ja lisaks erialane töökogemus jne. Samad nõuded kehtisid ka eelmise korra kohaselt. Seega ei ole kutsetunnistuse välja andmise eelduseks alati ehitusalase kõrghariduse omamine.

## 2.5. Lihthanke alusdokumendis konkreetse ostuallika nimetamine

---

<sup>2</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eeel.ee/wp-content/uploads/2019/05/Toojuht\\_tase5\\_kutse\\_andmise\\_kord\\_0605\\_2019.pdf](http://eeel.ee/wp-content/uploads/2019/05/Toojuht_tase5_kutse_andmise_kord_0605_2019.pdf) (22.10.2019)

### 2.5.1. Lihthankemenetlus nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“

Lihthankemenetluse nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumendis „Lisa 2 kohv tee“ on märgitud ostetava kohvi (jahvatatud kohv ja kohviuba) eeldatavad kogused. Mõlema kohvi kirjelduse juurde on märgitud tingimus „Kooperatiiv Especiales Microlot - Nariño, Kolumbia“.

RHS § 125 lg 5 kohaselt tuleb hankijal järgida lihthankemenetluse läbiviimisel RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, seda ka alusdokumentide koostamisel. RHS § 3 p 2 kohaselt peavad kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid (sh ka alusdokumentide tingimused) olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. RHS § 3 p 3 kohaselt tagab hankija konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel.

RHS § 88 lg 6 kohaselt ei nimetata tehnilistes kirjeldustes kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. See keeld ei kehti juhul, kui see on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada. Sellisele viitele lisatakse märge „või sellega samaväärne“.

Kuigi RHS § 88 lg 6 lihthankemenetlusele seadusest tulenevalt otseselt ei kohaldu, on RHS § 88 lg 6 loetletud olukorrad, millistel juhtudel ei taga hankija konkurentsi efektiivset ärakasutamist riigihankel. Lihthankemenetluses tuleneb konkurentsi tagamise kohustus RHS § 3 p 3.

Lihthankemenetluse nr 198699 alusdokumendis „Lisa 2 kohv tee“ konkreetsele ostuallikale „Kooperatiiv Especiales Microlot - Nariño, Kolumbia“ viitamisega ilma samaväärsuse märgeta lisamata ei taga Hankija konkurentsi efektiivset ärakasutamist riigihankel, millega eirab RHS § 3 p 2 ja p 3 üldpõhimõtet.

### 2.5.2. Lihthankemenetlus nr 197030 „Tallinna Linnamuuseumi toiduhangete hange“

Lihthanke nr 197030 „Tallinna Linnamuuseumi toiduhangete hange“ alusdokumendis on toote „Dallase sai 100 gr“ juurde märgitud nõue: „Tootjamaa: Eesti“. Lihthanke nr 197030 alusdokumendis „Lisa 4 tehniline kirjeldus Küpsised, leiva ja saiatooted ostukorv“ on toodete „Röstsai, Küpsis Juustu, Küpsised soolased, Küpsised magusad“ juurde märgitud nõue: „Tootjamaa: Eesti“.

Märgime, et hankijal tuleb kohelda kõiki RHS § 3 p 2 loetletud riikidest pärit isikuid võrdselt ning RHS § 3 p 3 kohaselt tuleb hankijal tagada konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel.

Lihthanke nr 197030 alusdokumendis sätestatud konkreetse ostuallika nõue on vastuolus RHS § 3 p 2 ja 3 sätestatud üldpõhimõtetega, kuna nõude tõttu ei kohtle Hankija RHS § 3 p 2 viidatud liikmesriikidest pärit isikuid võrdselt ega võimalda tagada konkurentsi efektiivset ärakasutamist.

Hankija edastas järelevalvemenetluses täiendava selgituse ja leiab, et toidu päritolumaa konkretiseerimine ei piira hankes osalejate ringi ja et teistest liikmesriikidest pärit isikud võivad samuti Eestis toodetud toitudega pakkumisel osaleda. Hankija selgituste kohaselt on Neitsitorni näol tegemist peamiselt Eesti ajalugu ja kultuuri tutvustava muuseumiga, mistõttu on oluline, et muuseumis pakutav toit oleks Eestis toodetud ning mille eesmärk on samuti eesti toidukultuurile suurema rõhu asetamine.

Vaatamata hankija täiendavale selgitusele jääb kontrollija oma seisukoha juurde.



Euroopa Kohtu otsustes C-31/87, Beentjes ja C-243/89, Storebelt on võrdse kohtlemise põhimõtet tõlgendatud nii, et hankele esitatavad nõuded ei tohi olla nn kohalikud (lokaalsed), teatud piirkonda soosivad ega diskrimineerivad. Teatud erandlikel juhtumitel tuleb aga möönda, et kohalikel kaupade või teenuse pakkujatel võib olla paratamatu eelis piiriüleste ettevõtjatega. Näiteks on toidukaupade või toitlustusteenuse hangete puhul täiesti aktsepteeritavaks ja hankelepinguga seotud kriteeriumiks toiduainete värskus või lühike tarnetähtaeg, mille puhul on kohalikel ettevõtjatel loomulik eelis teistest riikidest pärit ettevõtjate ees.<sup>3</sup>

Selgitame, et alates 01.09.2017 kehtiv riigihangete seaduse § 50 p 9 näeb ette võimaluse korraldada toiduainete ostmiseks väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus, eeldusel et riigihanke eeldatav maksumus jääb allapoole rahvusvahelist piirmäära.

Toidukaupade hankimisel aitab väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse paindlikkus rahuldada hankija vajadust osta värskeimat kaupa. Erandit on RHS eelnõu seletuskirjas põhjendatud mh sellega, et toitlustuskoha operaatorist hankija vajab paindlikkust laovarude suurendamiseks, sobilike ja eelistatud kaupade soetamiseks ning kauba rikkumise vältimiseks<sup>4</sup>.

Juhime siiski tähelepanu, et ka sellisel juhul peab olema hankemenetlus kooskõlas RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtetega ja tagatud piisav konkurents.

## 2.6. Lihthanke tingimustele mittevastava pakkumuse vastavaks tunnistamine

Lihthanke nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumendi „Hankekutse“ p 7.1 on sätestatud, et *Hankija lükkab pakkumuse tagasi, kui pakkumus ei vasta alusdokumentides esitatud nõuetele ja tingimustele. Hankija võib tunnistada pakkumuse vastavaks, kui selles ei esine sisulisi kõrvalekaldeid hanketeates või alusdokumentides ning selle lisades esitatud tingimustest.*

eRHR-ist nähtuvalt tunnistas Hankija 26.06.2018 koostatud vastavaks tunnistamise protokolliga vastavaks Sanitex OÜ pakkumuse, kuigi pakkumusest nähtuvalt on tegemist tingimustele mittevastava pakkumusega (*pakkuja märkis pakkumuse maksumuse vormil „Lisa 1 Joogid“ jookide maksumuseks null (0) eurot ning märkis jookide pakkumise osas „Ei osale“. Arvestades, et lihthankemenetlus nr 198699 ei olnud jaotatud osadeks, ei olnud võimalik esitada pakkumust erinevatele riigihanke osadele, mistõttu oli tegemist lihthanke tingimustele mittevastava pakkumuse esitamiseiga. Hanketeate kohaselt ei olnud lubatud ka alternatiivsete pakkumuste esitamise).*

26.06.2018 koostatud pakkumuse edukaks tunnistamise protokolliga on tunnistatud edukaks Aktsiaselts Kaupmees & Ko pakkumus maksumusega 27 280,54 EUR koos käibemaksuga. Protokollist nähtuvalt on hinnatud ka edukaks mitte tunnistatud Sanitex OÜ pakkumust maksumusega 16 736,19 EUR. Hanketeate osa II p 2.5 kohaselt on lihthankes hindamiskriteeriumiks madalaim hind. Hankija on põhjendanud Aktsiaselts Kaupmees & Ko pakkumuse edukaks tunnistamist ja Sanitex OÜ pakkumuse edukaks mittetunnistamist järgmiselt: *„Antud (st Aktsiaselts Kaupmees & Ko) pakkumus on edukas, (kuna) tehti pakkumine 3 vormi kohta. Võrreldes teise pakkuja (Sanitex OÜ) kahe vormiga on käesoleva pakkumuse 2 vormi siiski odavamad“.*

Hankija 26.06.2018 pakkumuse edukaks tunnistamise protokollis märgitud selgitus on arusaamatu, asjakohatu ja põhjendamatu. Hankija pidanuks lükkama tagasi pakkumuse, milles ei pakutud riigihanke esemesse kuulunud jooke. Riigihanke menetluse etapilisuse

<sup>3</sup> Riigihangete seaduse eelnõu (I lugemine) juurde kuuluv seletuskiri, lk 14. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/Riigihangete%20seadus> (17.10.2019)

<sup>4</sup> M.A Simovart, M.Parind. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne, Kirjastus Juura, 2019, lk 365

põhimõttest tulenevalt pidanuks Hankija hindama üksnes pakkumusi, mis on eelnevalt vastavaks tunnistatud.

Mittevastava pakkumuse vastavaks tunnistamisega ja hindamisega eiras Hankija RHS § 3 p 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet ning RHS § 3 p 2 sätestatud pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet.

## 2.7. Pöördmenetluse kasutamine lihthankemenetluses

Hankija ei sätestanud lihthanke nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumentides nn pöördmenetluse kasutamise võimalust. eRHR-ist nähtuvalt kasutas Hankija lihthanke nr 198699 pöördmenetlust, kuna kontrollis üksnes eduka pakkuja kvalifikatsiooni.

Lihthankemenetluses tuleb nn pöördmenetluse kasutamise võimalus ette näha riigihanke alusdokumendis, vastasel juhul ei ole tegemist läbipaistva menetlusega.

Käesoleval juhul on Hankija pöördmenetluse kasutamise eiranud RHS § 3 p 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet, kuna pöördmenetluse kasutamise võimalust ei olnud alusdokumentides ette nähtud.

Edasises hankepraktikas lihthangete korraldamisel tuleb Hankijal sätestada pöördmenetluse kasutamise võimalus lihthanke alusdokumentides, kui hankija soovib jätta endale õiguse pöördmenetlust kasutada. Riigihangete infoportaalil Korduma Kippuvate Küsimuste (KKK) rubriigis (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/1024>) on märgitud, et lihthankemenetluses saab pöördmenetlust kasutada juhul, kui selline võimalus on ette nähtud riigihanke alusdokumentides. Korrektn oleks alusdokumentides kirjeldada pöördmenetluse sisu vastavalt või analoogselt RHS § 52 lg 3 sätestatuga. Riigihanke alusdokumentides võib ka ette näha, et hankija jätab endale võimaluse pöördmenetluse läbiviimise otsustamiseks pärast pakkumuste esitamist.

## 2.8. Pakkujate teavitamine lihthankemenetluses vastuvõetud otsustest

Ettevõtjate otsustest teavitamise regulatsioon on sätestatud RHS-i 1. peatükis (RHS § 47), st antud regulatsiooni tuleb kohaldada ka lihthankemenetluses.

RHS § 47 lg 1 kohaselt teavitab Hankija ettevõtjat vastuvõetud otsustest kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

eRHR-ist nähtuvalt on Hankija teavitanud lihthanke nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ pakkujaid üksnes pakkuja edukaks tunnistamise protokollilisest otsusest, milles on kajastatud ainult pakkumuste hindamise tulemus.

Hankija on eiranud pakkujate teistest vastuvõetud protokollilistest otsustest teavitamata jätmisega RHS § 47 lg 1 märgitud.

Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal ka lihthankemenetluse korraldamisel järgida RHS § 47 sätestatud ettevõtjate otsustest teavitamise regulatsiooni.

## 2.9. Selgituste andmine lihthankemenetluses

Selgituste andmise regulatsioon on sätestatud RHS-i 1. peatükis (RHS § 46), st antud regulatsiooni tuleb kohaldada ka lihthankemenetluses.

eRHR-ist nähtuvalt esitati Hankijale lihthankes nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ küsimus 19.06.2018 kl 13:23. Pakkumuste esitamise tähtaeg oli 21.06.2018 kl 10:00. eRHR-ist nähtuvalt ei ole hankija küsimusele vastanud, kuid oleks pidanud vastama, kuna selgitustaotluse laekumise ja pakkumuste esitamise tähtpäeva vahele jäi üks tööpäev.

RHS § 46 lg 1 kohaselt teeb Hankija riigihanke alusdokumentidega seotud selgitused või selgitamist võimaldavad dokumendid elektrooniliselt kättesaadavaks kolme tööpäeva jooksul asjakohase selgitustaotluse saamisest arvates. Kui lihthankemenetluses jääb selgitustaotluse laekumise ja pakkumuste esitamise tähtpäeva vahele vähemalt üks tööpäev, on hankija kohustatud selgitustaotlusele vastama (RHS § 46 lg 2).

19.09.2018 huvitatud isiku poolt edastatud küsimusele vastamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 46 lg 2 sätestatud nõuet.

## 2.10. Läbirääkimiste pidamine lihthankemenetluses

Lihthanke nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumendi „Hankekutse 2018 hange juuni“ p 8 ja lihthanke nr 197030 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ dokumendi „Hankekutse 2018“ p 8 sisalduv läbirääkimiste pidamise regulatsioon võimaldab Hankijal pidada läbirääkimisi ka ühe pakkujaga.

Mõlemas eelnimetatud lihthankes sisaldub identne läbirääkimiste pidamise regulatsioon, milles sõnastus ei kohusta Hankijat pidama läbirääkimisi kõikide pakkujatega. Läbirääkimiste pidamise regulatsioon on sätestatud järgmiselt:

*„8. Läbirääkimiste pidamine*

*8.1. Vajadusel peab hankija pakkujaga esitatud pakkumuse osas läbirääkimisi, et kohandada seda hanketeates ja alusdokumentides sätestatud nõuetele.*

*8.2. Läbi räägitakse:*

*8.2.1. pakkumuse sisu üle;*

*8.2.2. pakkumuse maksumuse üle;*

*8.2.3. hankelepingu sisu ja tingimuste üle.*

*8.3. Läbirääkimised on konfidentsiaalsed. Hankija ei avalda läbirääkimiste käigus saadud pakkumust puudutavat teavet.*

*8.4. Läbirääkimistega alustatakse pärast pakkumuse vastavaks tunnistamist eRHR-i kaudu.*

*8.5. Hankija võib kasutada läbirääkimistel eksperte.*

*8.6. Hankija võib teha pakkujale ettepaneku pakkumuse täiendamiseks läbirääkimiste käigus täpsustatud lahendusega ning esitada kohandatud pakkumus e-RHR-s“.*

Märgime, et läbirääkimiste pidamise kord, mis võimaldab järeldada, et läbirääkimisi peetakse ainult ühe pakkujaga ei ole kooskõlas pakkujate võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna kõiki pakkujaid tuleb kohelda ühesuguselt ja võrdselt.

Läbirääkimiste pidamise tingimuste kohaselt peab Hankija pakkujaga läbirääkimisi, et kohandada pakkumust hanketeates ja alusdokumentides sätestatud nõuetele. Kuid samas on Hankija lihthankes nr 198699 määranud kindlaks tingimused, millele peavad pakkumused koheselt vastama ja sätestanud, et läbirääkimisi alustatakse pärast pakkumuse vastavaks tunnistamist. Seega kui tegemist on tingimustele mittevastavate pakkumustega, mis kuuluvad tagasi lükkamisele, siis läbirääkimisi „Hankekutse 2018“ p-s 8.1 sätestatud eesmärgil pidada ei saaks.

Eelmärgitud põhjustel on eelviidatud läbirääkimiste pidamise regulatsioon vastuolus RHS § 3 p 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning võrdse kohtlemise põhimõttega.

## 2.11. Lihthankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimata jätmine

Lihthanke nr 197030 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumendi „Hankekutse 2018“ p 4.1 on Hankija sätestanud järgmised pakkuja lihthankemenetlusest kõrvaldamise alused: „ 4.1. Hankija kõrvaldab lihthankemenetlusest pakkuja, kui (p 4.1.1.) pakkujal või tema seaduslikul esindajal esineb RHS § 95 lg 1 p-des 1 - 5 sätestatud lihthankemenetlusest kõrvaldamise aluseid. Pakkujal tuleb esitada hankepassis kinnitused nimetatud asjaolude puudumise kohta (RHS § 95 lg 1 p-d 1 - 5 ja lg 2). Hankija kontrollib ise Eestis asuval pakkujal RHS § 95 lg 1 p-des 1 - 5 sätestatud lihthankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumist. Kui pakkuja ei asu Eestis või andmed ei ole tasuta kättesaadavad andmebaasi kaudu, tuleb pakkujal esitada pakkuja asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõend RHS § 95 lõike 1 punktides 1 - 5 sätestatud asjaolude puudumise kohta (RHS § 96 lg 2 p 1); (p 4.1.2.) Lisaks alusdokumentide punktis 4.1.1 nimetatud kõrvaldamise alustele on hankijal õigus kõrvaldada lihthankemenetlusest pakkuja, kellel esineb mõni RHS § 95 lg 4 p-des 1-12 sätestatud lihthankemenetlusest kõrvaldamise alus. Pakkujal tuleb esitada nimetatud asjaolude puudumise kohta kinnitused hankepassis (RHS § 95 lg 4 p-d 1-12 ja lg 5). Hankija kontrollib ise Eestis asuval pakkujal RHS § 95 lg 1 p-des 1-5 sätestatud lihthankemenetlusest kõrvaldamise aluste puudumist. Kui pakkuja ei asu Eestis või andmed ei ole tasuta kättesaadavad andmebaasi kaudu tuleb pakkujal esitada pakkuja asukohariigi vastava pädevusega ametiasutuse tõend RHS § 95 lg 2 p-des 1-3 nimetatud asjaolude puudumise kohta (RHS § 96 lg 2 p 1)“.

Lihthanke nr 197030 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumendi „Hankekutse 2018“ p 5.1.1. on Hankija sätestanud, et pakkuja peab olema seaduse kohaselt registreeritud asukohamaa vastavas registris. Pakkujal tuleb esitada tingimuse täitmise kohta kinnitus hankepassis. Hankija kontrollib Eestis asuva pakkuja registreeritust (tõendit ei pea esitada). Välisriigis registreeritud pakkuja peab esitama registreeringu nõude täitmise kohta asjakohase tõendi (RHS § 99).

Eelmärgitud punktides sätestatuga identsed tingimused on Hankija sätestatud ka lihthanke nr 198699 „Tallinna Linnamuuseumi toiduainete hange“ alusdokumendi „Hankekutse 2018 hange juuni“ p 4.1 ja 5.1.1.

eRHR-ist nähtuvalt ei ole Hankija teostanud lihthangetes nr 197030 ja nr 198699 ühtegi päringut teistesse infosüsteemidesse (st päringud äriregistrisse, karistusregistrisse, Maksu- ja Tolliametisse), millega on eiranud RHS § 125 lg 7 tulenevat nõuet.

Järelevaevmenetluses on hankija nõustunud, et päringud registritesse ei ole nähtavad ning selgitanud, et tegevuse kohta, mida hankija on teinud puuduvad dokumentaalsed tõendid paberkujul seoses osakonna kolimisega ühelt objektilt teisele. Hankija ei ole seega tõendanud järelevaevmenetluse käigus, et ta on teostanud eduka pakkuja kohta kõrvaldamise aluste kontrolli. RHS § 3 p 2 kohaselt peab hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Olukorras, kus ei ole võimalik kontrollida Hankija väidete õigsust ja läbiviidud kontrolli tulemusi, tuleb asuda seisukohale, et Hankija on eiranud RHS § 125 lg 7 tulenevat nõuet kontrollida RHS § 95 lõikes 1 sätestatud kõrvaldamise aluste puudumist ning eeltoodust tulenevalt ka läbipaistvuse ja kontrollitavuse printsiipi (RHS § 3 p 1).

Juhime tähelepanu, et kui Hankija on riigihankes kõrvaldamise alused ja/või kvalifitseerimise tingimused sätestanud, siis lasub tal ka kohustus kontrollida, kas pakkujal kõrvaldamise alused esinevad või mitte ning kas pakkuja vastab kvalifitseerimise nõuetele.

Soovitame hankijal edaspidi üle kontrollida, kas päringud registritesse on tehtud või säilitada hankedokumentide juures tõendid päringute teostamise kohta.

## 2.12. Hankekorra avalikustamine veebilehel

Kehtiva RHS § 9 lg 6 kohaselt on hankekord ja hankeplaan avalikud dokumendid. Alates 01.09.2017 kehtivas RHS § 9 lg 7 ja 8 on sätestatud, et hankija avaldab hankekorra ja igaaastase hankeplaani oma veebilehel viivitamata pärast selle kinnitamist. Hankija on avalikustanud oma veebilehel hankeplaani, kuid ei ole avalikustanud hankekorda, millega eirab kehtiva RHS § 9 lg 7 sätestatud nõuet. Hankijal tuleb esimesel võimalusel avalikustada oma veebilehel ka hankekord.

Tunnustame hankijat, et järelevalvemenetluse jooksul on hankija oma veebilehel avaldanud viite Tallinna hankekorrale.

### 3. Tähelepanekud ja soovitused

#### 3.1. Lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihanke nr 179157 „Tallinna Linnamuuseumi turvateenuste hanke“

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt tasus Hankija 2018. aastal Skarabeus Julgestusteenistus OÜ-le 54 691,22 eurot. Arvestades, et soetuse eest on tasutud ka 2018. aastal kontrollib Rahandusministeerium antud soetuse aluseks oleva riigihanke korraldamist.

eRHR-ist nähtuvalt korraldas Hankija 2016. aastal lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihanke nr 179157 „Tallinna Linnamuuseumi turvateenuste hanke“, mille tulemusena sõlmis 15.11.2016 hankelepingu Skarabeus Julgestusteenistus OÜ-ga kehtivusega kuni 15.11.2018, maksumusega 15 000 eurot. eRHR-ist nähtuvalt lõppes hankeleping 28.02.2019 ning hankelepingu maksumuseks kujunes 71 536,03 eurot.

Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et *prognoosis 2016. aastal riigihanke nr 179157 eeldatavaks maksumuseks 60 000 eurot, kuid riigihanke maksumuse vorm oli kahjuks ülesehitatud selliselt, et mehitatud valve ei kajastunud kuumaks. Turvamees telliti igakuiselt, kuid see kajastus lisatellimusena, mida see siiski ei olnud. Riigihanke pakkumuse vorm aga jätab mulje, nagu kahe aasta maksumus peaks olema 15 000 eurot. Skarabeus Julgestusteenistus OÜ maksed on enamjaolt seotud riigihankega nr 179157. Kuna sama ettevõtte teeb ka osade objektide ATS hooldusi, mis ei ole turvahanke osa, siis osad maksed on tulekahjusüsteemide kohta. Erinevate asjaolude tõttu pidime pikendama hankelepingut, et saaks vormistatud uusi hankedokumente ja hanke menetluse saata.*

Raamatupidamise andmete kohaselt on Skarabeus Julgestusteenistus OÜ-le 2018. aastal ATS seadmete hoolduse eest tasutud 670,5 eurot ja videoseadmete ostmise/paigalduse eest ca 20 000 eurot. Eelnimetatud soetused ei kuulunud riigihanke nr 179157 mahtu. Samas kuulus riigihanke nr 179157 mahtu mehitatud valveteenuse tellimine, mille kulu 2018. aastal oli 23 845,5 eurot, st antud teenus moodustas enamuse 2018. aastal Skarabeus Julgestusteenistus OÜ-lt tellitud turvateenuse maksumusest. Riigihanke nr 179157 mahtu kuulus lisaks mehitatud valveteenuse tellimisele ka tehnilise valveteenuse tellimine, seadmete hooldusteenus ja raadiosaatja rent. Tehnilise valveteenuse tellimise, seadmete hooldusteenuse ja raadiosaatja rendi madalaim kogumaksumus oli pakkumuste hindamiskriteeriumiks. Hankija ei hinnanud pakkumuste hindamisel hankelepingu maksumusest enamuse moodustanud mehitatud valveteenuse maksumust.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 19 lg 3 kohaselt kohustus hankija lihtsustatud korras teenuste tellimisel järgima RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise põhimõtteid. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 3 p 1 kohaselt kohustus hankija kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 3 p 3 kohaselt kohustus hankija kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni

riigihankelepinguga (*Government Procurement Agreement – GPA*) ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 31 lg 4 sätestas, et pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad olema seotud hankelepingu esemega.

Kuigi RHS § 3 lg 4 ei kohaldunud lihtsustatud korras teenuse tellimise lihthankele, tulenes antud sättest oluline põhimõte, et hindamiskriteeriumid peavad olema seotud hankelepingu esemega. Eelkõige peaksid hindamiskriteeriumid hõlmama hankelepingu eset tervikuna.

Olukorras, kus pakkumuste hindamise kriteerium on seotud hankelepingu esemega ainult osaliselt ja hindamiskriteeriumi alusel hinnatav hankelepingu maksumuse osa on väiksem kui mittehinnatav osa, ei saa hindamiskriteeriumit pidada kooskõlas olevaks RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtetega. Eelkõige ei ole sellisel juhul tagatud ja satuvad ohtu hankija rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise, pakkujate võrdse kohtlemise ning riigihankes sätestatud tingimuste (st antud juhul hindamiskriteeriumi) proportsionaalsuse/põhjendatuse nõue.

eRHR-ist nähtuvalt ei pakkunud Skarabeus Julgestusteenistus OÜ madalaimat mehitatud valveteenuse tunnihinda, mistõttu ei saa välistada, et madalaima mehitatud valveteenuse tunnihinda pakkunud pakkuja oleks võinud hüpoteetiliselt täita hankelepingu madalama kogumaksumusega, kui pakkuja, kellega Hankija sõlmis hankelepingu. Samuti võib olukord, kus hankija jätab hindamata olulise teenuse osa maksumuse (antud juhul mehitatud turvateenuse maksumus) kaasa tuua hindadega manipuleerimise pakkumuste koostamisel ja mh luua eelise nt varasemale lepingupartnerile, kes teades mehitatud valveteenuse tellimise reaalselt osakaalu, pakub antud teenusele kõrgemat tunnihinda.

Mehitatud turvateenuse maksumuse tunnihinna hindamata jätmine muutis antud juhul ka eRHR-is märgitud hankelepingu maksumuse ekslikuks ja oluliselt ebatäpseks. eRHR-is oli sõlmitud hankelepingu maksumuseks märgitud 15 000 eurot (kuna maksumus ei sisaldanud mehitatud valveteenust), kuid tegelik hankelepingu maksumus oli 71 536,03 eurot (sisaldas mehitatud valveteenust).

Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal sätestada pakkumuste hindamiskriteeriumid selliselt, et need oleksid eeldatavalt seotud kogu või olulise osaga hankelepingu esemest selleks, et välja selgitada hankija jaoks majanduslikult soodsaim pakkumus ning märkida eRHR-is hankelepingu maksumuseks kogu hankelepingu eseme maksumus (sh võimalikult täpne prognoositav kogumaksumus juhul, kui hankelepingu maksumus sõltub tellitavate töötundide hulgast, mille maht ei ole hankelepingu sõlmimise hetkel täpselt teada).

Hankija pikendas kaks korda riigihanke nr 179157 hankelepingu tähtaega, põhjendades tähtaja muutmist mõlemal juhul uue riigihanke hankedokumentide koostamise vajadusega. Riigihanke nr 179157 tulemusena sõlmiti hankeleping 24 kuuks, st hankeleping pidanuks lõppema 15.11.2018, kuid hankelepingu tähtaega pikendati kuni 28.02.2019. Juhime tähelepanu, et hankijal tuleb riigihangete korraldamisel järgida ka planeerimiskohustust, st uue riigihanke korraldamist tuleb alustada õigeaegselt ja piisava ajavaruga. Käesoleval juhul ei täitnud Hankija ilmselgelt uue turvateenuse tellimise riigihanke korraldamisel temalt mõistlikult nõutavat planeerimiskohustust, kuna Hankija avaldas eRHR-is teate uue turvateenuse tellimise riigihanke (eriteenuse tellimise riigihanke nr 205004 „Turvateenuste ost 2019-2021“) korraldamise kohta alles 29.01.2019, st 2,5 kuud peale eelmise riigihanke tulemusena sõlmitud hankelepingu eeldatavat lõppemist.

Ainuüksi riigihanke korraldamise õigeaegse planeerimiskohustuse täitmata jätmisest ei tulene hankijale alust hankelepingu muutmiseks. Seesugust alust ei tulenenud kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ist ega tulene ka kehtiva RHS § 123.

Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal järgida senisest hoolsamalt riigihangete planeerimise kohustust.

Hankija on riigihankes nr 179157 sätestanud pakkujate kvalifitseerimise tingimuse, mille kohaselt peab pakkuja viimase kolme majandusaasta netokäive hankelepingu esemele vastavas osas olema vähemalt 9 000 000 eurot. eRHR-ist nähtuvalt on riigihanke nr 179157 eeldatav maksumus 60 000 eurot. Hankija poolt sätestatud netokäibe nõue oli ilmselgelt vastuolus kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 3 p 3 nõudega.

Juhime tähelepanu, et kehtiva RHS § 100 lg 3 tuleneb, et nõutava netokäibe summa ei või olla suurem kui kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus. Kui hankelepingu täitmisega seotud riskide tõttu on vajalik aastakäibe nõude määramine suuremas summas, peab hankija seda riigihanke alusdokumentides põhjendama. Põhimõtet, mille kohaselt ei tohiks nõutava netokäibe suurus üldjuhul ületada kahekordset hankelepingu eeldatavat maksumust, tuleks arvestada ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses ning lihthankemenetluse korraldamisel, kuna eelnimetatud menetlustes tuleb juhendada RHS § 3 p 2 sätestatud proportsionaalsuse nõudest. Juhul kui nõutava netokäibe suurus ületab enam kui kahekordselt hankelepingu eeldatavat maksumust, võib tõusetuda proportsionaalsuse nõude eiramise kahtlus.

Edasises hankepraktikas soovitame Hankijal olla hoolsam pakkujate kvalifitseerimistingimuste sätestamisel ja järgida, et seatavad kvalifitseerimistingimused vastaksid RHS-i nõuetele.

### 3.2. Lihthange nr 195826 "Tallinna Linnamuuseumi välikoristuse hange"

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt tasus Hankija 2018. aastal OÜ-le Brem Puhastus 24 615,82 eurot.

eRHR-ist nähtuvalt korraldas Hankija 2018. aastal lihthanke nr 195826 "Tallinna Linnamuuseumi välikoristuse hange", mille tulemusena sõlmis 2.04.2018 hankelepingu OÜ-ga Brem Puhastus kehtivusega kuni 11.04.2019, maksumusega 20 232,84 eurot. eRHR-ist nähtuvalt lõppes hankeleping 21.05.2019 ning hankelepingu tegelikuks maksumuseks kujunes 43 844,25 eurot.

Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et lihthanke nr 195826 hankelepingut pikendati *erinevate asjaolude tõttu ja seoses uue hanke korraldamisega*. eRHR-is on Hankija selgitanud, et *hankelepingut pikendati lisaga, kuivõrd uue hanke võitjaga Hatiko Heakord OÜ lepingu sõlmimine viibis nende maksevõlgnevuse likvideerimisele antud aja tõttu. Aprillis ja mais lisandusid eritööd kinnistute hooldamisega, haljastamisega, Taani kuninganna visiidiga seotud ettenägematud korrastustööd Lühike jalg 9a ja Komandandi tee 2 objektide juures*.

Uue välikoristusteenuse tellimise riigihanke (st lihthange nr 207656 „Tallinna Linnamuuseumi välikoristusteenuse tellimine“) hanketeade avaldati eRHR-is 4.04.2019, st 7 päeva enne varasema riigihanke hankelepingu eeldatavat lõppemist (11.04.2019). Ilmselgelt ei täitnud Hankija käesoleval juhul uue riigihanke korraldamisel temalt mõistlikult eeldatavat planeerimiskohustust, kuna ei alustanud uue riigihanke korraldamist piisava ajavaruga, arvestades mh hankelepingu sõlmimise ooteaega (RHS § 125 lg 9) ega võimalikku vaidlustuse esitamist RHS § 189 lg 4 alusel ning vaidlustusmenetlusele kuluvat aega. Riigihanke planeerimiskohustuse täitmata jätmisest ei tulene hankijale alust hankelepingu muutmiseks RHS § 123 kohaselt.

Sarnaselt kontrollakti p 3.1 märgitud olukorraga, on ka lihthankes nr 195826 sätestatud hindamiskriteerium (madalaim maksumus) seotud üksnes osaliselt hankelepingu esemega. Lihthanke nr 195826 esemeks on erinevate välikoristustööde teostamine, kuid hankija hindas üksnes osade koristustööde maksumust. HD lisa 1 Tehnilise kirjelduse kohaselt kuulub lihthanke nr 195826 mahtu välikoristusteenuse osutamise üheksal kinnistul. Alusdokumendi „Hankekutse“ p 2.3. kohaselt peab pakkuja teostama HD lisas 1 (tehniline kirjeldus) märgitud tööd.

Tehnilises kirjelduses on iga kinnistu puhul loetletud teostatavad teenused (territooriumite koristamine, prügikonteinerite tühjendamine, aga ka muru niitmine, lipu heiskamine, jääpurikate eemaldamine, lume lükkamine ja äravedu, libeduse tõrje). HD lisa 2 „Pakkumuse maksumuse esildise vorm“ p 4 kohaselt on eriteenused: lume ja libedatõrje, haljastustööd sh murdunud puuokste lõikamine, muru niitmine, lume lükkamine käsitsi ette antud lumeladustus kohta, killustikkattega territooriumi pritsimine umbrohu mürgiga, sügislehtede äravedu, grafiti eemaldamine hoonete välisseintelt, jääpurikate eemaldamine katuseservalt, lipuheiskamise teenus, väliste kivipindade pesu ja puhastus.

Arvestades, et mõned nn eriteenused nagu muru niitmine, lipu heiskamine, jääpurikate eemaldamine, lume lükkamine ja äravedu ning libeduse tõrje on loetletud tehnilises kirjelduses korraliste tööde loetelus, pidanuks Hankija Rahandusministeeriumi hinnangul ka antud tööde maksumust pakkumuste hindamisel hindama, arvestades, et selliste tööde teostamine moodustab olulise osa hankelepingu maksumusest. Eksitav ja RHS § 3 üldpõhimõtteid eirav on hankepraktika, millisel juhul nimetab hankija osaliselt samad teenused nii korraliste teenuste loetelus kui ka eriteenuste loetelus. Sellisel juhul ei ole välistatud ning on raskesti kontrollitav, kas pakkujad on arvestanud antud teenuste osutamise maksumuse juba konkreetsete objektide nn korralise koristamise tasu hulka, kuid esitades antud teenuse kohta tulenevalt eriteenuste hinnakirjast eraldi arve.

Juhul kui tegemist on tõepoolest ettenägematute, harva esinevate või raskesti prognoositavate teenuste tellimisega (näiteks eriteenused nagu grafiti eemaldamine, umbrohu mürgiga pritsimine jms), mis ei moodusta hankelepingu maksumusest olulist osa, ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul tegemist proportsionaalsuse nõude (RHS § 3 p 1) eiramisega, juhul kui hankija seesuguste teenuste maksumust hindamiskriteeriumi alusel ei hinda.

Edasises hankepraktikas tuleb Hankijal sätestada pakkumuste hindamiskriteeriumid selliselt, et need oleksid eeldatavalt seotud kogu või olulise osaga hankelepingu esemest, vastasel juhul ei ole hindamiskriteeriumite sätestamine ja rakendamine kooskõlas RHS § 3 sätestatuga.

#### **4. Järeldused**

- 4.1. Tallinna Linnamuuseumi 2018. a riigihangete korraldamise kontrollimise käigus tuvastati RHS-i eiramisi seoses teabe esitamisega eRHR-ile, pakkujate otsustest teavitamisega, selgituste andmata jätmisega, kvalifitseerimistingimusele mittevastava pakkuja kvalifitseerimisega, lihthanke tingimustele mittevastava pakkumuse vastavaks tunnistamisega, vastuoluliste tingimuste sätestamisega, riigihanke eseme ebapiisava määratlemisega, kõrvaldamise aluste puudumise kontrollimisega ning konkreetse ostuallika nimetamisega alusdokumendis. Samuti on Hankija hankekäitumises täheldatav nõuetele mittevastav planeerimiskohustuse täitmine, st hankelepingute tähtaja pikendamine seoses uue riigihanke korraldamise viibimisega, mille tõttu suureneb ka varasema hankelepingu maksumus. Taunitav on hankepraktika, mille kohaselt Hankija ei hinda pakkumuste maksumuse hindamisel olulist osa hankelepingu alusel tellitavate teenuste maksumusest, mis võib kaasa tuua RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtete eiramise.
- 4.2. Tuvastatud kõrvalekalded on Rahandusministeeriumi hinnangul osaliselt käsitletavad korduvatena, nt riigihanke alusdokumendis konkreetsete ostuallikate nimetamine, vastuoluliste tingimuste sätestamine riigihangetes ja planeerimiskohustuse eiramine riigihangete korraldamisel.
- 4.3. Edasise hankepraktika parandamiseks soovitame riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel pidevalt tutvuda riigihangete infoportaalis avaldatud juhendmaterjalidega riigihangete korraldamise kohta, korduma kippuvate küsimuste rubriigiga (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kkk/870>) ning ka riigihangete läbiviimist



puudutavate analüüsidega (<https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analused-ja-uuringud>). Juhime tähelepanu, et riigihangete korraldamist puudutavate küsimustega on võimalik pöörduda Rahandusministeeriumi poole järgmiste kontaktide kaudu: nõustamispäringud: [riigihanked@fin.ee](mailto:riigihanked@fin.ee), tel 611 3701; registri kasutajatugi: [register@riigihanked.riik.ee](mailto:register@riigihanked.riik.ee), tel 611 3693, 611 3703.

(allkirjastatud digitaalselt)  
Estella Põllu  
Osakonnajuhataja asetäitja  
riigihangete ja riigiabi osakond

**Kontrollijad:**  
Madli Juhani  
jurist riigihangete järelevalve alal  
riigihangete ja riigiabi osakond

Kertu Kuiv  
jurist riigihangete järelevalve alal  
riigihangete ja riigiabi osakond  
611 3931; [kertu.kuiv@fin.ee](mailto:kertu.kuiv@fin.ee)