



RAHANDUS-  
MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA

Hr. Andres Keevallik  
Tallinna Tehnikaülikool  
[ttu@ttu.ee](mailto:ttu@ttu.ee)

Meie kuupäev digitaalallkirjas nr  
12.2-5 /11272-1

## ETTEKIRJUTUS

### Hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks

Riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 104 lg 1 p 1 alusel viis Rahandusministeerium läbi riikliku järelevalve menetluse Tallinna Tehnikaülikooli, reg. 74000323, (edaspidi ka Hankija) poolt avatud hankemenetlusena korraldatud teenuste riigihanke „Tallinna Tehnikaülikooli õppehoonete olme- ja õpperuumide puhastus-, koristus- ja erikoristustööde teostamine” viitenumbri 153731 (edaspidi ka Riigihange II) üle.

#### 1. Asjaolud ja menetluse käik.

- 1.1. AS ISS Eesti, reg. 10031220, (edaspidi ka Taotleja) esitas 04.08.2014 Rahandusministeeriumile taotluse, millega taotleb Riigihanke II kehtetuks tunnistamist. Taotleja väitel on Hankija viimas läbi sama hankeobjekti suhtes kahte paralleelset hankemenetlust. Tallinna Tehnikaülikooli 22.07.2014 finantsdirektori korraldusega nr 266/R tunnistas Hankija Riigihanges II edukaks SOL Eesti OÜ, reg. 10419987, pakkumuse ja otsustas sõlmida nimetatud pakkujaga hankelepingu. Samal ajal on Hankijal pooleli riigihankevaidlus sama hankeeseme suhtes varasemalt alustatud samanimelises avatud hankemenetlusega riigihanges „Tallinna Tehnikaülikooli õppehoonete olme- ja õpperuumide puhastus-, koristus- ja erikoristustööde teostamine“ (viitenumber: 151878, edaspidi ka Riigihange I). Taotleja on viidanud riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) 01.08.2014 otsusele nr 167-14/151878, millega VAKO rahuldab AS ISS Eesti vaidlustuse ning tühistas Hankija otsuse Riigihanke I kehtetuks tunnistamise kohta. Eeltoodud põhjusel ei ole taotleja arvates Riigihanke II lõpuleviimine, s.o nimetatud riigihanges hankelepingu sõlmimine, õiguspärane.
- 1.2. Riigihangete riiklikus registris (edaspidi ka eRHR) on registreeritud kaks samanimelist riigihanget: (1) viitenumbri 151878 „Tallinna Tehnikaülikooli õppehoonete olme- ja õpperuumide puhastus-, koristus- ja erikoristustööde teostamine“, hankelepingu kestusega 48 kuud (kavandatud periood 01.07.2014.a. kuni 30.06.2018); (2) viitenumbri 153731 „Tallinna Tehnikaülikooli õppehoonete olme- ja õpperuumide puhastus-, koristus- ja erikoristustööde teostamine“, hankelepingu kestusega 135 päeva (kavandatud periood 16.08.2014-31.12.2014). Eeltoodust nähtub, et Riigihanke I ja Riigihanke II hankelepingu objektid omavahel kattuvad.
- 1.3. eRHR-ist nähtuvalt on Riigihanges I esitatud kokku kolm vaidlustust: (1) SOL Eesti OÜ vaidlustus Tallinna Tehnikaülikooli finantsdirektori 13.06.2014 korralduse nr 203/R tühistamiseks, menetlus lõppes vaidlustusest loobumisega hankemenetluse lõpetamisest tingitult (VAKO 01.07.2014, nr 150-14/151878); (2) AS ISS Eesti vaidlustus OÜ Kinnisvarateenindus pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse (TTÜ 13.06.2014 korralduse nr 203/R) kehtetuks tunnistamiseks, menetlus lõppes läbivaatamata jätmisega hankemenetluse lõpetamisest tingitult (VAKO 01.07.2014, nr 151-14/151878); (3) AS ISS Eesti vaidlustus hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse kehtetuks tunnistamise nõudes, menetlus lõppes vaidlustuse rahuldamisega ning Tallinna Tehnikaülikooli finantsdirektori 30.06.2014 korralduse nr 226/R kehtetuks tunnistamisega (VAKO 01.08.2014, nr 167-14/151878).

- 1.4. eRHR-ist nähtuvalt on Riigihanke II esitatud üks vaidlustus: AS ISS Eesti vaidlustus Tallinna Tehnikaülikooli 22.07.2014 finantsdirektori korraldusega nr 266/R SOL Eesti OÜ pakkumuse edukaks tunnistamisele.
- 1.5. Rahandusministeerium käsitles Taotleja pöördumist taotlusena järelevalvemenetluse algatamiseks ja selle ajendil alustas Riigihanke II seaduslikkuse kontrollimiseks riikliku järelevalve menetlust. Rahandusministeeriumi 07.08.2014 kirjaga nr 12.2-1/10438 (edaspidi ka Järelevalveteade) teavitati Hankijat järelevalve teostamisest ning paluti esitada järelevalvet teostavale asutusele hiljemalt 12.08.2014 selgitused ja dokumendid Riigihankega II seonduvalt.
- 1.6. Hankija taotlusel pikendas Rahandusministeerium 11.08.2014 järelevalvemenetluses selgituste ja dokumentide esitamiseks antud tähtaega kuni 13.08.2014.
- 1.7. Hankija esitas Järelevalveteates küsitud selgitused 13.08.2014 kirjaga nr 6-9/2200-7. Hankija selgitas, et korraldas Riigihanke II alles 01.07.2014, s.o peale Riigihanke I kehtetuks tunnistamist RHS § 29 lg 3 p 6 alusel finantsdirektori 30.06.2014 korraldusega nr 226/R ja riigihanke aruande esitamist riigihangete registris. Riigihanke II algamise hetkel oli Riigihanke I Hankija algatusel kehtetuks tunnistatud. Arvestades, et Riigihanget II alustati pärast seda, kui Riigihanke I oli lõpetatud (Hankija initsiatiivil kehtetuks tunnistatud), korraldas Hankija Riigihanget II kindla kavatsusega sõlmida nimetatud riigihanke tulemusel hankeleping.
- 1.8. Hankija on seisukohal, et olukord, kus kaks paralleelset hankemenetlust sama eseme suhtes on korraga kehtivad, tekkis alles 12.08.2014, mil edasikaebamiseta jõustus VAKO 01.08.2014 otsus nr 167-14/151878 Riigihanke I kehtetuks tunnistamise otsuse kehtetuks tunnistamise kohta (RHS § 127 lg 4<sup>1</sup>). Riigihanke II hanketeatega alustamisel, 01.07.2014, ei saanud ega pidanud Hankija Riigihanke I lõppemise aluse äralangemist ette nägema.
- 1.9. Rahandusministeeriumile laekus 19.08.2014 kiri nr 12.2-10/204, millega VAKO esitas taotluse riikliku järelevalve teostamiseks riigihanke viitenumbri 153731 (Riigihanke II). RHS § 125 lg 10 sätestab, et vaidlustuse läbivaatamise käigus asjaolu ilmnenisel, mis võib tuua kaasa hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse või ettekirjutuse tegemise Rahandusministeeriumi poolt § 108 lg-s 1 või 2 sätestatud alusel, teavitab vaidlustuskomisjon viivitamata Rahandusministeeriumi ning peatab vaidlustuse läbivaatamise kuni Rahandusministeeriumi poolt järelevalve teostamise lõppemiseni. VAKO on motiveerinud oma taotlust järgmiselt: „Asjaoludest nähtuvalt viib Hankija käesoleval ajahetkel läbi kahte paralleelset hankemenetlust sama hankelepingu eseme suhtes (riigihanked 151878 ja 153731). Vaidlustuskomisjon leiab Riigikohtu 16.11.2011 otsuse 3-3-1-65-11 p-dest 12-15 tulenevalt, et sama hankelepingu eseme suhtes paralleelsete hankemenetluste läbiviimine on lubamatu ja palub Rahandusministeeriumil teha Hankijale ettekirjutuse tunnistada kehtetuks riigihanke 153731 hankemenetlus.“
- 1.10. 02.09.2014 kirjaga nr 12.2-1/11272 andis Rahandusministeerium enne ettekirjutuse tegemist, vastavalt RHS § 108 lg-le 4 ja HMS § 40 lg-le 1, Hankijale ning puudutatud isikutele SOL Eesti OÜ-le ja Osahingule Kinnisvarateenindus võimaluse omapoolse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Seisukohtade esitamise tähtpäevaks oli määratud 09.09.2014.
- 1.11. Hankija esitas 09.09.2014 kirjaga nr 11-4/2517-2 omapoolse arvamuse ettekirjutuse suhtes. Kuna ettekirjutusest puudutatud isikud SOL Eesti OÜ ja Osahing Kinnisvarateenindus ei olnud arvamust avaldanud, pikendas Rahandusministeerium vastamistähtaega kuni 12.09.2014.

## **2. Menetlusosaliste põhjendused.**

- 2.1. Hankija esitas 09.09.2014 kirjas nr 11-4/2517-2 arvamuse, nõustudes, et kaks hankemenetlust ühe ja kattuva hankeeseme hankimiseks ei ole õiguspärane olukord. Hankija selgituste kohaselt on nimetatud olukord tekkinud vaatamata sellele, et Hankija on teinud kõik hanketoimingud rangelt lähtudes riigihangete seadusest. Olukord, kus kaks paralleelset hankemenetlust sama eseme suhtes on korraga kehtivad, tekkis alles 12.08.2014, mil jõustus VAKO 01.08.2014 otsus nr 167-14/151878 Riigihanke I kehtetuks tunnistamise otsuse kehtetuks tunnistamise kohta. Riigihanke II hanketeatega alustamisel, 01.07.2014, ei saanud ega pidanud Hankija Riigihanke I lõppemise aluse äralangemist ette nägema.

- 2.2. Küll aga ei nõustunud Hankija Rahandusministeeriumi seisukohaga, et Hankija ei oleks tohtinud alustada sama hankeeseme suhtes uut hankemenetlust enne, kui oli möödunud Riigihanke I kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamise tähtaeg. Hankija soovis rõhutada, et Riigihanke II korraldati pelgalt ajutise lahendusena koristusteenuse hankimiseks 135-päevaseks perioodiks, et valmistada ette uus pikaajaline koristusteenuse hange.
- 2.3. Riigihankes I edukaks tunnistatud pakkumuse teinud Osühing Kinnisvarateenindus teatas 10.09.2014 ja Riigihankes II edukaks tunnistatud pakkumuse teinud SOL Eesti OÜ teatas 12.09.2014 Rahandusministeeriumile, et ei soovi arvamust avaldada ja ei vaidle ettekirjutusele vastu.

### **3. Rahandusministeeriumi seisukoht.**

- 3.1. Olles põhjalikult tutvunud järelevalvemenetluses esitatud Riigihanke II alusdokumentide, Hankija selgituste, seisukohtade ja dokumentaalsete tõenditega ning hinnates kõiki tuvastatud asjaolusid kogumis ja nende vastastikus seoses, leiab Rahandusministeerium, et Riigihanke II läbiviimine paralleelselt Riigihankega I rikub RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. RHS-i sätete rikkumise tuvastamisel lasub Rahandusministeeriumil riiklikku järelevalvet teostava valitsusasutusena kohustus kaaluda RHS § 108 lg-te 1, 2 või 7 alusel Hankijale ettekirjutuse tegemist.
- 3.2. Järelevalvemenetluses ei ole ilmnunud asjaolusid, mis tingiksid RHS § 108 lg 1 alusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse tegemise. Samuti ei ole tuvastatud RHS § 108 lg-tes 1 ja 2 nimetatata rikkumisi, mida oleks võimalik lõpetada ning mille lõpetamiseks oleks Rahandusministeeriumil RHS § 108 lg 7 alusel õigus teha kohustuslikke ettekirjutusi.
- 3.3. Tuvastatud õigusrikkumise (paralleelmenetlus sama hankeobjekti suhtes) olemust arvestades on ainsaks kohaseks järelevalvemeetmeks RHS § 108 lg-s 2 sätestatu. RHS § 108 lg 2 kohaselt võib Rahandusministeerium teha RHS § 108 lg-s 1 nimetatud otsuse või ettekirjutuse lisaks RHS § 108 lg-s 1 sätestatule ka siis, kui hankija rikub hankemenetluse käigus riigihangete seadust ja ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda kõiki asjaolusid arvestades hankemenetlust jätkata.
- 3.4. RHS § 108 lg-st 1 ja lg-st 2 tulenevalt on riikliku järelevalve käigus hankemenetluse kehtetuks tunnistamine ja sellekohase ettekirjutuse tegemine diskretsiooniotsustus. Haldusmenetluse (edaspidi HMS) §-i 4 kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Seega peab järelevalveasutus lisaks avalikele huvidele, mis on suunatud hankemenetluse objektiivse seaduslikkuse tagamisele, ja Taotleja erahuvidetele arvestama ka kolmandate isikute õigustatud huvide ja õiguspärase ootusega.
- 3.5. HMS § 11 lg 1 p-st 3 tuleneb, et haldusmenetluses on menetlusosaliseks ka isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik). Vaieldamatult puudutab hankemenetluse kehtetuks tunnistamine pakkuja õigusi, kelle esitatud pakkumuse suhtes on tehtud edukaks tunnistamise otsus. Rahandusministeerium on kaasanud järelevalvemenetlusesse ärakuulamise, vastuväidete ja arvamuse esitamise õigusega (HMS § 40 lg 1) SOL Eesti OÜ ja Riigihankes I edukaks osutunud pakkumuse esitanud Osühingu Kinnisvarateenindus.
- 3.6. Rahandusministeeriumi hinnangul esineb põhjendatud vajadus Hankijale ettekirjutuse tegemiseks RHS § 108 lg 2 alusel alljärgnevatel kaalutlustel. Riigihanke II läbiviimise jätkamine pärast VAKO otsuse jõustumist vaidlustusajajas nr 167-14/151878 rikub Rahandusministeeriumi hinnangul RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (sh. RHS § 3 p-i 2).
- 3.7. Kõiki riigihankes tähtsust omavaid olulisi asjaolusid arvestades, ei võimalda õigusrikkumise iseloom hankemenetlust jätkata, sest ühe ja sellesama hankeeseme suhtes ei ole objektiivselt võimalik sõlmida mitut hankelepingut. Viimati nimetatut tuleneb olemuslikult riigihankele omasest funktsionaalsusest, hankemenetluse eesmärgipärasusest ja hankelepingu sõlmimisele suunatusest.
- 3.8. Järelevalvemenetluses on tuvastatud sama hankeobjekti osas rööbiti kahe paralleelse hankemenetluse läbiviimine. Hankemenetluse lõppemise alused on loetletud ammendavalt RHS § 29 lg 3 p-des 1-7. Riigihanke I ega Riigihanke II ei ole tänaseks lõppenud.

- 3.9. Mõlemad hankemenetlused ei saa aga lõppeda hankelepingu sõlmimisega (RHS § 29 lg 3 p 1), sest erinevalt näiteks mittesiduvast raamlepingust on objektiivselt võimatu sõlmida ühesuguses või vähemalt osaliselt kattivas mahus ühe ja sama teenuse osutamiseks kaks identset hankelepingut.
- 3.10. RHS § 2 lg-st 2 tulenevalt on riigihange oma mahult ja sisult laiem mõiste kui hankemenetlus. Riigihange on hankija poolt teenuse tellimine. Kui ühe ja sama teenuse tellimiseks korraldatakse samaaegselt (hankelepingu kestuse ehk hankelepingu täitmise tähtaja poolest kattuvalt) kaks hankemenetlust, on kahele menetlusele vaatamata jätkuvalt tegemist ühe riigihankega. Hankelepinguni jõutakse riigihanke tulemusel (RHS § 4 lg 1). Niisiis on riigihanke esmane, originaarne ja fundamentaalne eesmärk hankelepingu sõlmimine. RHS § 3 p 1 seob hankija kohustused riigihanke eesmärgi saavutamiseks, sätestades õiguspärasuse eeldused, kuidas peab hankija riigihanke eesmärgini jõudma.
- 3.11. Iseäranis intensiivselt võib paralleelmenetlus rikkuda läbipaistvuse põhimõtet (RHS § 3 p 2), mis on riigihanke üks kesksemaid alusprintsippe. Riigihanke I eeldatav maksumus ületas rahvusvahelist piirmäära ning hanketeade oli avaldatud Euroopa Liidu Teatajas (vt. TED nr 2014/S 085-147901). Rahvusvahelist piirmäära ületavad riigihanked on direktiivi (2004/18/EÜ) reguleerimisalas ja nende puhul saab eeldada piiriülest huvi. Lisaks peavad piiriülese huvi korral hankijad järgima Euroopa Liidu (edaspidi EL) esmase õiguse ehk EL-i toimimise lepingu (edaspidi ELTL) aluspõhimõtteid, muu hulgas kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise, läbipaistvuse, proportsionaalsuse ja vastastikuse tunnustamise põhimõtteid.
- 3.12. Võrdse kohtlemise ja kodakondsusel põhineva mittediskrimineerimise põhimõtted eeldavad läbipaistvuse kohustust. Läbipaistvuse põhimõtte sisustamisel on Euroopa Kohus märkinud, et läbipaistvuse tagamise põhimõtte kui võrdse kohtlemise põhimõtte „paarilise” eesmärk on tagada ennekõike see, et puuduks oht, et tellijaks olev ametiasutus eelistaks soosikuid või tegutseks omavoliliselt (Euroopa Kohtu 12.03.2008 otsus kohtuasjas T-345/03, p 144; vt ka Euroopa Kohtu 29.04.2004 aasta otsus kohtuasjas C-496/99, p 109-111).
- 3.13. Sama hankeeseme suhtes paralleelselt kahe hankemenetluse läbiviimine eksitab turuosalisi ja rikub riigihanke läbipaistvuse põhimõtet seeläbi, et (potentsiaalsete) pakkujate jaoks, kelle ring on mõlemas hankemenetluses eeldatavalt sama, ei ole selge, millise menetluse tulemil kavatses hankija lepinguni jõuda. Erinevad hankemenetlused võivad anda erinevaid tulemusi, mistõttu kirjeldatud tegevus õõnestab õigusrahu ja destabiliseerib õiguskindlust, luues diskrimineerimisohtu ja tuues kaasa ohuolukorra, et hankija kohtleb pakkujaid meelevaldselt või käitub pakkujate suhtes muul viisil etteaimamatult, üllatuslikult või koguni omavoliliselt.
- 3.14. Riigihangetel on lisaks Euroopa Liidu ühisturu tõrgeteta toimimise tagamisele ka äratuntavad siseriiklikud eesmärgid, mis on sätestatud RHS §-s 1. Riigihange peab tagama, et hankija rahaliste vahendite kasutamine on nii üldiselt kui igal üksikul juhul läbipaistev, otstarbekas ja säästlik. Samuti peab riigihange olema korraldatud selliselt, et kõiki isikuid on koheldud võrdselt. Läbipaistev ja konkurentsi soodustav tegutsemine aitab vähendada ettevõttes nii raiskamist kui ka korrupsiooniohtu. Riigikohus on rõhutanud, et hankija tegevus riigihankes ei tohi olla meelevaldne (RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15).
- 3.15. Riigihankemenetluse korraldamisel teostab hankija riigivõimu PS § 3 lg 1 ls 1 tähenduses. Hankemenetlus toimub RHS-is määratud avalik-õiguslike toimingute kaudu (RKHKm 20.12.1999, nr 3-3-1-48-99, p 3; RKHKm 06.02.2001, nr 3-3-1-69-00, p 1; RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p 22). Kuigi hankemenetlus ise ei ole haldusmenetlus HMS § 2 lg 1 tähenduses ja riigihangetele HMS-is ette nähtud regulatsioon (nt. HMS § 6: uurimispõhimõtte) üldiselt ei laiene, laienevad riigihankemenetlusele erandina HMS-is sätestatud haldusakti vorminõuded (RKHKo 04.01.2006, nr 3-3-1-58-06, p 12). Samuti on hankija riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega (RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15), millest omakorda võib järeldada, et õiguse- ja haldusmenetluse üldpõhimõtete (nt. PS §-s 10 sisalduv õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja usalduskaitse põhimõtte) üldine kasutamise kohustus valitseb ka riigihanke- menetluses. Seega võivad isikute õigused olla rikutud riigihankemenetluses õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse tava mittejärgimise tõttu. Riigihanke üldpõhimõtted on universaalsed ja kehtivad igas riigihankes. Ükski hankija saa olla oma kaalutlustes absoluutselt vaba (meelevaldne), vaid peab alati arvestama ja kaaluma huvitatud isikute õiguspäraseid huve.

- 3.16. Lisaks tuleb järeldada, et sama hankeobjekti suhtes kaks paralleelselt kulgevat hankemenetlust rikuvad hankijal lasuvat vastuolulise käitumise keeldu. Euroopa Liidu õigusele ja kohtupraktikale tuginedes saab väita, et hankemenetluses ja avalikus õiguses laiemalt eksisteerib haldusorgani vastuolulise käitumise keeld kui õiguspärase ootuse põhimõtte alapõhimõtte. Tegemist on põhimõttega, mis rakendub mitte üksnes läbi usalduse instituudi soodustavate lõplike haldusaktide (otsuste) kehtetuks tunnistamise, vaid kogu haldusorgani (hankija) õiguslikke tagajärgi loovas tegevuses, mis võib mõjuda haldusvälisele isikule (pakkujale) ebasoodsalt. Näiteks on Euroopa Kohus on pidanud usalduse rikkumiseks institutsiooni tegevust riigihanke raames, kus enne lepingu sõlmimist julgustatakse isikut tegema tagastamatuid investeeringuid lepingu täitmiseks (Euroopa Kohtu 17.12.1998 otsus kohtuasjas T-203/96: Embassy Limousines & Services).
- 3.17. Riigihankeõiguses kehtib paralleelsete (hanke)menetluste lubamatuse põhimõtte. Arvestades, et VAKO 01.08.2014 otsusega nr 167-14/151878 on Riigihanke I lõppemise alus langenud ära selle andmisest alates ehk tagasiulatuvalt, ei tohi Hankija korraldada sama hankeeseme suhtes uut hankemenetlust. Eeltoodud põhjusel on Riigihanke II läbiviimine õigusvastane, rikkudes RHS § 3 p-s 2 sätetetaud riigihanke läbipaistvuse põhimõtet. Haldusasjas nr 3-3-1-65-11 on Riigikohus jõudnud järeldusele, et ei ole õiguspärane korraldada uut hankemenetlust sama eseme suhtes, mille üle toimub vaidlus vaidlustuskomisjonis või kohtus. Seaduslikkuse ja hea halduse põhimõtetega ei ole kooskõlas hankemenetluse läbiviimine tegeliku kavatsuseta hankelepingut sõlmida. Säärase teo luges kuni 31.12.2010 kehtinud RHS § 111 lg 3 p 7 väärteona karistatavaks. Sama hankeeseme suhtes mitme paralleelse hankemenetluse läbiviimisel puudub hankijal vähemalt ühes hankemenetluses hankeeseme tegeliku soetamise kavatsus. Samuti ei tähenda pelgalt uue hankemenetluse alustamine ja selle registreerimine uue viitenumbri riigihangete registris, et tegemist oleks uue riigihankega RHS § 2 lg 2 mõttes (vt. RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 12).
- 3.18. Hankija ei saa hankemenetlusest vabaneda seeläbi, et pärast alusetut otsust menetluse kehtetuks tunnistamise kohta alustab koheselt uut hankemenetlust. Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsus omandab usalduskaitset tekitava kvaliteediga õigusjõu ja lõpliku kehtivuse alles vaidlustamistähtaja möödumisel. Enne seda on kehtetuks tunnistamise otsus vaidlustatav ning hankija peab arvestama võimalikest vaidlustustest tulenevate riskidega. Nimetatud olukorras on uue hankemenetluse alustamine vastutustundetu ning riigihanketurgu destabiliseeriv. Kui vaidlustuse läbi vaatamise käigus selgub, et eelneva hankemenetluse kehtetuks tunnistamine oli põhjendamatu, tekib hankijal kohustus hankemenetlust jätkata. Nimetatud kohustuse täitmine võib aga osutada komplitseeritaks ja tekitada omakorda keerukaid õigusvaidlusi (varasemate toimingute tagasitäitmise problemaatika), kui hankija on vaidlustuse esitamist ja vaidlustusmenetluse tulemusi ära ootamata alustanud uut hankemenetlust.
- 3.19. Riigikohus on selgitanud, et uue hankemenetluse korraldamine sama eseme suhtes teistsugustel tingimustel, sealhulgas teistsuguse hankemenetluse liigi valik oleks vastuolus pooleliolevas hankemenetluses antud eelhaldusaktidega (RKHKo 14.04.2010, nr 3-3-1-99-09, p 16). Riigihanke jätkamisel pärast vaidlustusmenetlust on hankija seotud hankemenetluse varasemates staadiumides antud alusdokumentidega (hanketeade ja dokumendid), sh valitud hankemenetluse liigiga ning hankemenetluse läbiviimise tingimustega osas, milles need ei ole vastuolus vaidlustuskomisjoni otsusega (RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 13). Riigihangete seaduse alusel toimuv vaidlustusmenetlus riigihangete vaidlustuskomisjonis on haldusmenetlus (RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 31). HMS § 60 lg 2 järgi on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. RHS § 127 lg 5 sätestab, et vaidlustuse rahuldamisel on vaidlustuskomisjoni otsus hankijale täitmiseks kohustuslik. Hankija on kohustatud viima kõik oma riigihanke käigus tehtud otsused kooskõlla vaidlustuskomisjoni jõustunud otsusega. Hankija sõlmitud hankeleping, mis on vastuolus vaidlustuskomisjoni otsusega, on tühine.
- 3.20. Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et RHS § 127 lg 5 ls-st 1 tulenevalt on hankijale täitmiseks kohustuslikud ka vaidluse eseme raamidesse jäävad vaidlustuskomisjoni otsuse põhjendused (RKHKo 28.02.2014, nr 3-3-1-3-14, p 19). Selline järeldus on vältimatult vajalik tõhusa kaebõiguse tagamiseks.

- 3.21. Kokkuvõtvalt märgime järgmist. Uue hankemenetluse (Riigihanke II) läbiviimine ei muuda kehtetuks varasemas hankemenetluses (Riigihankes I) tehtud otsuseid ega anna alust varasema Riigihanke I kehtetuks tunnistamiseks, vastupidi – Riigihankes I hankemenetluse jätkamine tingib Riigihanke II kehtetuks tunnistamise. Riigihanget tuleb pärast vaidlustusmenetlust jätkata, arvestades vaidluse tulemust, sealhulgas vaidlustuskomisjoni otsuses toodud järeldusi ja põhjendusi (motivatsiooni). Uue hankemenetluse korraldamine sama eseme suhtes teistsugustel tingimustel on vastuolus pooleliolevas hankemenetluses antud eelhaldusaktidega. Seega, kui hanketeadet ja -dokumente ei ole RHS §-i 36 järgides muudetud, ei ole uus hankemenetlus õiguspärane ning seda on võimalik vaidlustada. RHS § 29 lg 3 p 6 (alt 3) alusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks hankija omal algatusel peab hankijal olema põhjendatud vajadus. Hankija peaks silmas pidama, et põhjendamata kehtetuks tunnistamist on võimalik edukalt vaidlustada ning uue hankemenetluse korraldamine ja lõpuleviimine vaidlustus- või kohtumenetluse ajal ei kõrvalda kaebeõigust (RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 15).
- 3.22. Kuigi kohtupraktikas on leitud, et õiguspärased võimalused sama eseme suhtes uue hankemenetluse läbiviimiseks varasematest erinevatel tingimustel on sama hankeobjekti kohta antud varasemate eelhaldusaktide muutmine (RHS § 36) või kogu varasema hankemenetluse kehtetuks tunnistamine RHS § 29 lg 3 p 6 alt 3 alusel (RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 13), ei anna see siiski absoluutset ja tagasipööramatut vabadust sõlmida hankeleping uue hankemenetluse teel, ootamata ära varasema hankemenetluse lõpetamisega seonduva vaidlustustähtaja möödumise. Sama riigihanke eseme suhtes uue hankemenetluse korraldamise vähimaks vajalikuks eelduseks on varasema menetluse õiguskindel lõppemine mõnel RHS § 29 lg 3 p-d 2-7 ette nähtud alusel.
- 3.23. Varasema riigihankemenetluse lõpetamisel koheselt uue hankemenetlusega alustamine on halb praktika, sest juhul, kui kehtetuks tunnistamise otsus vaidlustatakse ja kehtetuks tunnistamise õigusvastasus leiab tuvastamist, tekib õigusvastaselt kaks paralleelset ja sama esemega riigihanget.
- 3.24. Sama eseme suhtes alustatud hankemenetlused kollideeruvad omavahel ning kahe hankemenetluse vahelist lepitamatut vastuolu ei ole võimalik lahendada teisiti, kui tunnistades neist üks kehtetuks. Paralleelsete hankemenetluste lubamatuse põhimõttest tulenevalt peab hankija uue hankemenetluse kehtetuks tunnistama.
- 3.25. SOL Eesti OÜ kui Riigihankes II eduka pakkuja majandushuvid ei kaalu antud juhul üles riigihanke õiguspärase lõpuleviimise suhtes esinevat ülekaalukat avalikku huvi, Riigihankes I eduka pakkumuse esitanud Osaühingu Kinnisvarateenindus, reg. 10366541, erahuvi, mis seisneb õiguspärasel ootuses lepingu sõlmimise vastu, ega ka Riigihankes I pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse peale vaidlustuse esitanud AS ISS Eesti kaebeõigusest lähtuvat kaitsevajadust. Riigihankes II edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud isiku huvide eelistamine Riigihankes I samaeduka pakkumuse teinud ettevõtja õigustele ei oleks millegagi põhjendatud ning rikuks kaaspakkujate erahuve ja ülekaalukat avalikku huvi riigihanke seaduslikkuse vastu.
- 3.26. Paralleelmenetlus sama hankeeseme suhtes on õigusvastane sellest hoolimata, et järelevalvemenetluses ei ole tuvastatud, et Hankija oleks alustanud Riigihanget II kindla kavatsuseta jõuda uue hankemenetluse tulemusena hankelepinguni. Enne vaidlustamistähtaja möödumist ei saanud Hankijal ega kolmandatel isikutel tekkida kaitsmisväärset usaldust (õiguspärasel ootust) Tallinna Tehnikaülikooli finantsdirektori 30.06.2014 korralduse nr 226/R, millega Hankija tunnistas Riigihanke I kehtetuks, õigusjõu ja kehtivuse suhtes.
- 3.27. Tuginedes kohtupraktikale, milles Riigikohus on leidnud, et hankija on riigihanke läbiviimisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega (RKHKo 15.03.2006, nr 3-3-1-5-06, p 15), on Rahandusministeeriumi hinnangul antud juhul asjakohane viidata HMS § 67 lg 4 p-le 1. Nimetatud õigusnormi kohaselt ei saa isik haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kui halduskohtule haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaebuse esitamise tähtaeg ei ole veel möödunud, samuti haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse läbivaatamise ajal.
- 3.28. Usalduskaitse tekkimise eelduseks on kaebetähtaja möödumine. Kaebetähtaja möödumisel muutub haldusakt vaidlustamatuks ja omandab õigusjõu ehk lõplikkuse. Haldusakti õigusjõud tähendab, et selle reeglipärane vaidlustamine ei ole enam võimalik (Pilving, I. Haldusakti tühistamine halduse poolt. Juridica, 1998, nr 8, lk 393).

- 3.29. Kehtivas õiguses on õiguspärast ootust ning usalduse kaitset ette nägevad reeglid sätestatud HMS §-des 64-70 (RKHKo 16.10.2002, nr 3-3-1-41-02, p 13). PS §-st 10 lähtuva õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja usalduskaitse põhimõtte kaudu on HMS § 67 lg 4 p-s 1 kätketud õiguslik materia ülekantav käesolevas järelevalveasjas Riigihanke I kehtetuks tunnistamise otsusele, selle juriidilise sisu, tähenduse ja tagajärgede lahtimõtestamisel.
- 3.30. 30.06.2014 kell 15:01 edastas Hankija eRHR-i teabevahetussüsteemi kaudu pakkujatele otsuse Riigihanke I kehtetuks tunnistamise kohta. Samal päeval 30.06.2014 juba kell 13:44 oli vastutav isik Toivo Piik alustanud eRHR-is uue hanketeate koostamist, mille avaldamisega 01.07.2014 alustati Riigihanget II. Eeltoodust nähtub, et Hankija oli alustanud sama eseme suhtes uut hankemenetlust ettevalmistavate toimingutega isegi enne seda, kui oli teinud pakkujatele teatavaks esimese riigihanke kehtetuks tunnistamise otsuse. RHS § 121 lg 1 ls 1 kohaselt peab vaidlustus olema laekunud vaidlustuskomisjonile kümne päeva jooksul alates päevast, kui vaidlustaja sai teada või pidi teada saama oma õiguste rikkumisest või huvide kahjustamisest, kuid mitte pärast hankelepingu sõlmimist. Riigihankes I vaidlustasid SOL Eesti OÜ (vaidlustusasi nr 150-14/151878) ja AS ISS Eesti (vaidlustusasi nr 151-14/151878) Hankija 13.06.2014 otsuse, millega oli tunnistatud edukaks OÜ Kinnisvarateenindus pakkumus. Seega Hankija sai ja pidi arvestama võimalusega, et pakkujad vaidlustavad hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsuse.
- 3.31. Hea halduse põhimõttest tuleneb arusaam, et "õiguspärase haldusmenetluse eest vastutab haldusorgan" (RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06, p 12; 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 21) ning "avaliku võimu kandjal, kelle tegevus on põhjustanud kahjuliku tagajärje, on hea halduse põhimõttest tulenevalt kohustus rakendada mõistlikke jõupingutusi kahjuliku tagajärje kõrvaldamiseks või vähendamiseks" (RKHKo 16.12.2010, 3-3-1-83-10, p 17). Kuigi hankemenetlus ei ole HMS § 2 lg 2 kohaselt haldusmenetlus, kehtib ka hankemenetluses hea halduse põhimõte, mis paneb vastutuse menetluse õiguspärasuse eest hankijale. Näiteks on Riigikohus osundanud, et eba- piisavalt koostatud hanketeate eest ei vastuta pakkujad, vaid hankijad (RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39).
- 3.32. Paraku aga jätkas Hankija paralleelhankes otsuste tegemist ka pärast vaidlustusest teada saamist. Nõnda tunnistati Tallinna Tehnikaülikooli 22.07.2014 finantsdirektori korraldusega nr 266/R Riigihankes II edukaks SOL Eesti OÜ pakkumus. See tähendab, et Hankija tegi paralleelhankes edukuseotsuse, teades, et varasema Riigihanke I kehtetuks tunnistamine on 09.07.2014 tähtselt vaidlustatud. Seeasemel, et hoiduda enne VAKO otsust edasistest menetlustoimingutest, jätkas Hankija paralleelhankes edukaks tunnistamise protseduuriga.
- 3.33. Rahandusministeerium ei nõustu Hankija 09.09.2014 kirjas nr 11-4/2517-2 toodud arvamusega, et Hankija on teinud kõik hanketoimingud rangelt lähtudes riigihangete seadusest. Nagu Hankija ise märgib, on VAKO selle õigusvastasuse tõttu tühistanud Riigihanke I kehtetuks tunnistamise kohta Tallinna Tehnikaülikooli finantsdirektori 30.06.2014 antud korralduse nr 226/R. Seega ei saanud Hankija tegevus olla laitmatus vastavuses RHS-iga.
- 3.34. Samuti ei nõustu Rahandusministeerium Hankija väitega, et Riigihanke II alustamisel ei saanud ega pidanud Hankija Riigihanke I lõppemise aluse äralangemist ette nägema. Riigihangete seadus küll otseselt ei keela vaidlustustähtaja möödumist ära ootamata kehtetuks tunnistatud riigihanke eseme suhtes uue menetluse läbiviimist, kuid selliselt käitudes võtab hankija enda kanda riigihanke kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamisega kaasnevad riskid, sh. võimaliku tagasi- täitmise riski. Rahandusministeeriumi motiveeritud seisukohti ei saa pidada meelevaldseteks.
- 3.35. Asjaolu, et Riigihange II korraldati ajutise lahendusena Riigihankes I lühemaks perioodiks, ei mõjuta Rahandusministeeriumi järeldusi, sest ka lühem periood kattus Riigihankes I ette antud hankelepingu täitmise kestusega. Riigihanke II kavandatud täitmistähtaeg on hõlmatud Riigihanke I ajalise kestusega, olles sellest lühem, kuid mitte pikem.
- 3.36. Seega oli Hankija tegevus Riigihanke II alustamisel ennatlik, destabiliseeriv ja viis paralleelsete hankemenetluste lubamatuse keelu rikkumiseni. Hankija kirjeldatud tegevus on õigusvastane, olles vastuolus ja rikkudes RHS § 3 p-s 2 sätestatud riigihanke läbipaistvuse nõuet. Rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada teisiti, kui tunnistades paralleelne hankemenetlus (nr 153731) kehtetuks.



- 3.37. RHS § 108 lg 2 kohaselt võib Rahandusministeerium teha RHS § 108 lg-s 1 nimetatud ettekirjutuse lisaks RHS § 108 lg-s 1 sätestatule ka siis, kui hankija rikub hankemenetluse käigus riigihangete seadust ja ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda kõiki asjaolusid arvestades hankemenetlust jätkata.
- 3.38. Riikliku järelevalve menetluse käigus on tuvastatud, et Hankija on rikkunud sama hankeeseme suhtes kahe hankemenetluse läbiviimisel RHS § 3 p-s 2 sätestatud läbipaistvuse nõuet. Kuivõrd järelevalvemenetluse käigus on tuvastatud Riigihankes II riigihangete seaduse rikkumine ja rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada teisiti, kui hankemenetluse kehtetuks tunnistamisega, esineb seega põhjendatud vajadus kogu hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks RHS § 108 lg 2 kohaselt Hankija otsusega Rahandusministeeriumi ettekirjutuse alusel, mis ühtlasi lõpetab RHS § 29 lg 3 p 6 alt 2 alusel hankemenetluse Riigihankes II.
- 3.39. Ühes eeltooduga märgime, et vastavalt RHS § 108 lg-le 6 on Rahandusministeeriumi poolt hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse tegemise korral kõik hankemenetlusega seotud otsused ja toimingud tühised, olenemata sellest, kas need on tehtud enne või pärast kehtetuks tunnistamise otsustamist. Samuti on tühine ehk kehtetu algusest peale hankeleping, mis sõlmitakse pärast hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse tegemist.

**Tuginedes eeltoodule ja RHS § 108 lg 2 alusel ning lähtudes RHS § 3 p-st 2 teeb Rahandusministeerium Tallinna Tehnikaülikoolile ettekirjutuse riigihanke viitenumbriga 153731 „Tallinna Tehnikaülikooli õppehoonete olme- ja õpperuumide puhastus-, koristus- ja erikoristustööde teostamine“ avatud hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks.**

**Ettekirjutuse täitmise tähtpäev on 23.09.2014.** Ettekirjutuse täitmisest tuleb hiljemalt märgitud tähtpäevaks teavitada Rahandusministeeriumit. Käesoleva ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendab Rahandusministeerium RHS § 108 lg 8 alusel Tallinna Tehnikaülikoolile, reg. 74000323, (Ehitajate tee 5, 19086 Tallinn) sunniraha 1000 (üks tuhat) eurot.

Käesoleva ettekirjutuse peale on võimalik esitada 30 päeva jooksul selle teatavaks tegemisest arvates kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras. Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane  
osakonnajuhataja asetäitja  
Riigihangete ja riigiabi osakond

Teadmiseks:

1. SOL Eesti OÜ, [sol@sol.ee](mailto:sol@sol.ee);
2. Osühing Kinnisvarateenindus, [info@kvteenindus.ee](mailto:info@kvteenindus.ee).
3. Marge Aron-Vaino, AS ISS Eesti esindaja, [marge.vaino@iss.ee](mailto:marge.vaino@iss.ee); [info@iss.ee](mailto:info@iss.ee).
4. Riigihangete vaidlustuskomisjon, [vako@fin.ee](mailto:vako@fin.ee).

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