



**RIIGIHANGETE  
VAIDLUSTUSKOMISJON**

**OTSUS**

<b>Vaidlusasja number</b>	82-25/290012
<b>Otsuse kuupäev</b>	29.04.2025
<b>Vaidlustuskomisjoni liige</b>	Ulvi Reimets
<b>Vaidlustus</b>	Kavepro Kinnisvarateenused OÜ vaidlustus Tallinna Haridusameti riigihankes „Heakorratööd Tallinna lasteaedadele“ (viitenumber 290012) ühispakkujate Kavepro Kinnisvarateenused OÜ ja Haldo haldus OÜ pakkumuse tagasi lükkamise ja EESTI HALDUS OÜ pakkumuse edukaks tunnistamise otsustele
<b>Menetlusosalised</b>	Vaidlustaja, Kavepro Kinnisvarateenused OÜ, esindajad vandeadvokaat Mart Parind ja advokaat Klen Teder Hankija, Tallinna Haridusamet, esindajad Kaarel Rundu ja Kaidi Pilv Kolmas isik, EESTI HALDUS OÜ, esindaja vandeadvokaat Kadri Matteus
<b>Vaidlustuse läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

**RESOLUTSIOON**

Riigihangete seaduse § 197 lg 1 p-i 5 ja § 198 lg-te 1 ja 8 alusel

1. Rahuldada Kavepro Kinnisvarateenused OÜ vaidlustus ja tunnistada kehtetuks Tallinna Haridusameti 20.03.2025 käskkirja nr 1-3/17 p-ides 2 ja 3 tehtud otsused lükata tagasi ühispakkujate Kavepro Kinnisvarateenused OÜ ja Haldo haldus OÜ pakkumus ja tunnistada edukaks EESTI HALDUS OÜ pakkumus.
2. Mõista Tallinna Haridusametilt Kavepro Kinnisvarateenused OÜ kasuks välja tasutud riigilõiv 640 eurot ja esindajate kulud 1955 eurot (käibemaksuta).
3. Jätta EESTI HALDUS OÜ vaidlustusmenetluse kulud tema enda kanda.

**EDASIKAEBAMISE KORD**

Halduskohtumenetluse seadustiku § 270 lg 1 alusel on vaidlustuskomisjoni otsuse peale halduskohtule kaebuse esitamise tähtaeg kümme (10) päeva arvates vaidlustuskomisjoni otsuse avalikult teatavaks tegemisest.

**JÕUSTUMINE**

Otsus jõustub pärast kohtusse pöördumise tähtaja möödumist, kui ükski menetlusosaline ei esitanud kaebust halduskohtusse. Otsuse osalisel vaidlustamisel jõustub otsus osas, mis ei ole seotud edasikaevatud osaga (riigihangete seaduse § 200 lg 4).

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 19.02.2025 avaldas Tallinna Haridusamet (edaspidi ka Hankija) riigihangete registris avatud hankemenetlusena läbi viidava riigihanke „Heakorratööd Tallinna lasteadeadele“ (viitenumber 290012) (edaspidi Riigihange) hanketeate.

2. 28.03.2025 laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) Kavepro Kinnisvarateenused OÜ (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus Hankija 20.03.2025 käskkirjaga nr 1-3/17 vastu võetud otsustele:

1) lükata tagasi ühispakkujate Kavepro Kinnisvarateenused OÜ ja Haldo haldus OÜ (edaspidi Ühispakkujad) pakkumus (käskkirja p 2);

2) tunnistada edukaks EESTI HALDUS OÜ (edaspidi ka Kolmas isik) pakkumus (käskkirja p 3).

3. Vaidlustuskomisjon teatas 03.04.2025 kirjaga nr 12.2-10/82 menetlusosalistele, et vaatab vaidlustuse läbi esitatud dokumentide alusel kirjalikus menetluses, tegi teatavaks otsuse avalikult teatavaks tegemise aja ning andis täiendavate seisukohtade ja dokumentide esitamiseks aega kuni 08.04.2025 ja neile vastamiseks 11.04.2025

Vaidlustuskomisjoni poolt määratud esimeseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad Vaidlustaja, teiseks tähtpäevaks Hankija ja Kolmas isik.

## MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

4. Vaidlustaja, **Kavepro Kinnisvarateenused OÜ**, põhjendab vaidlustust järgmiselt.

4.1. Riigihankes hinnatakse pakkumusi kahe kriteeriumi alusel: (i) välikoristustööde kuumaksumus – 80% hindest; (ii) pisiremonttööde 1 h maksumus – 20% hindest.

Hankija saatis 10.03.2025 Ühispakkujatele teate (sõnumi ID 939739), milles palus selgitada pakkumuses esitatud hindasid.

Ühispakkujad vastasid Hankija selgituspalvele 17.03.2025 ja selgitasid pakkumuse maksumuse aluseks olnud kaalutlusi, põhjendades ühtlasi pakutud tunnihinda lepingusisese ristsubsideerimisega<sup>1</sup>.

Hankija on lükanud tagasi Ühispakkujate pakkumuse „*kuna see ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele riigihanke eest vastutava isiku protokollis toodud põhjustel*“.

Hankija saatis 20.03.2025 Ühispakkujatele teate, milles põhjendas tema pakkumuse tagasi lükkamist.

Vaidlustaja ei nõustu Ühispakkujate pakkumuse tagasilükkamisega. Ühtlasi, tulenevalt nn otsuste järgnevuse põhimõttest, vaidlustab Vaidlustaja ka Kolmanda isiku pakkumuse edukaks tunnistamise.

---

<sup>1</sup> Vaidlustaja selgitused sisaldavad ärisaladust

**4.2.** Hankija ei aktsepteerinud Ühispakkujate poolt erinevate teenuste maksumuste omavahelist kombineerimist. Sellest võib järeldada, et Hankija lükkas Ühispakkujate pakkumuse tagasi seetõttu, et ta ei nõustu pakkumuses ristsubsideerimise kasutamisega. Riigihanke alusdokumentides aga ristsubsideerimise keeldu sätestatud ei ole.

Ühispakkujad esitasid oma pakkumuses vastavalt Riigihanke alusdokumentides nõutule kaks eraldi maksumust: (i) välikoristustööde kuumaksumus ja (ii) pisiremonttööde 1h maksumus. Esimene neist jäi teiste pakkumustega võrreldes paremuselt teisele kohale, teine osutus oma hinnalt aga parimaks (odavaimaks). Kahe hinna kogumis on Ühispakkujate pakkumus hindamiskriteeriumidest lähtuvalt aga parim.

Asjaolu, et Ühispakkujad kasutasid pisiremonttööde tunnihinna puhul ristsubsideerimist, ei tähenda, et pakkumuses oleks esitanud vaid üks hind. Ühispakkujad esitasid Riigihanke alusdokumentides nõutu kohaselt kaks eraldi maksumust, mis puudutavad kahte eraldi teenust, mille eest esitatakse ka eraldiseisvad arved.

Kuivõrd Riigihanke alusdokumentides ei ole Hankija ristsubsideerimist keelanud, näib Hankija otsus lükata Ühispakkujate pakkumus tagasi põhinevat ekslikul seisukohal, et riigihangetes kehtib üldine ristsubsideerimise keeld. Selline seisukoht on väär ja seda on kinnitatud korduvalt ka kohtupraktikas<sup>2</sup>. Ettevõtjatel pole üleüldist keeldu oma pakutavaid hindu ristsubsideerida.

**4.3.** Pakkujatel on põhimõtteline õigus ja võimalus ristsubsideerida pakkumuse maksumuses esitatud hinda nii pakkumuse siseselt kui ka väliselt.<sup>3</sup> Järelikult võisid pakkujad selles Riigihankes vajadusel ristsubsideerimise kaudu hinnastada teenuse omahinnast madalamalt, kattes sellega kaasneva kahjumi mujal tekkiiva kasumiga. Nii said Ühispakkujad õiguspäraselt hankelepingu sisest ristsubsideerimist kasutades määrata ühe hankelepingu alusel osutatava teenuse hinna väga väikeseks, samas määrates selle kompenseerimiseks teise sama lepingu alusel osutatava teenuse hinna piisavalt kõrgeks, et tagada kogumis hankelepingu nõuetekohane täitmine. See selgitabki sisuliselt Ühispakkujate hinnapakumuses esitatud kahe maksumuse omavahelist suhet.

#### **4.4. Vaidlustaja täiendav seisukoht.**

**4.4.1.** Käesoleva vaidluse puhul ei ole tegemist nn alapakkumuse vaidlusega (RHS § 115), vaid vaidlusega pakkumuse vastavuse üle (RHS § 114). Kogu Kolmanda isiku vastus on aga üles ehitatud arusaamale, et Vaidlustaja pakkumus on tagasi lükatud põhjendamatult madala maksumuse tõttu.

**4.4.2.** Hankija ei saa pakkujale ette heita, et too hinnastas oma pakkumuse viisil, mis kehtivate reeglite raamistikus parimal võimalikul viisil maksimeerib tema pakkumuse eduvõimalusi. Kui Hankija ei ole tekkinud olukorraga rahul, siis on tal tegelikult etteheide iseendale, kuna jättis kasutamata võimaluse Riigihanke alusdokumentides ristsubsideerimine keelata. Kui Hankija soov oli välistada võimalus, et pakkuja ristsubsideerib oma tulusid-kulusid kahe kõnealuse teenusgrupi vahel (sh et kuutasusse ei hinnastataks osa tunnihinnast), siis tulnuks see ka sedasi sätestada.

---

<sup>2</sup> TrtHKo 3-14-52480, TlnRKO 3-09-02213, 3-15-1824, RKHKo 3-3-1-44-09.

<sup>3</sup> RKHKo 3-20-2362/63, p 25.

Hankija viide sellele, et ta on palunud pakkumuses esitada kaks hinda<sup>4</sup>, jääb arusaamatuks. Ühispakkujad ongi pakkunud kaks erinevat hinda, täpselt nii nagu Hankija seda küsis.<sup>5</sup> Tõik, et Hankijale üks Ühispakkujate pakutud hind „ei meeldi“, ei tähenda, et seda hinda pole olemas või et seda poleks nõuetekohaselt pakutud.

**4.4.3.** Olgugi et Hankija on mõista andnud, et ta ei pea Ühispakkujate pakkumuse maksumust põhjendamatult madalaks, lõpetab ta ikkagi avaldusega, et ta „oleks [*Vaidlustaja*] pakkumuse tagasi lükanud põhjendamatult madala maksumuse pärast“, ent otsustas ristsubsideerimise teemalise etteheite kasuks.<sup>6</sup> Vaidluse all on Hankija konkreetne otsus, mis on vastu võetud konkreetsetel põhjendustel. Hankija paljasõnalised spekulatsioonid selles osas, mida kõike ta veel mõtles või võinuks teha, ei puutu asjasse.

**4.4.4.** Kolmanda isiku tuginemine vaidlustatud käskkirja preambulis tehtud normiviitele on ainetu. Tegu on selgelt eksliku viitega. Preambulis viidatud õigusnormid ei määra ära otsuse tegelikku sisu. Sisu prevaleerib üle vormi. Kui Hankija on nii sõnas kui mõttes andnud mõista, et ta lükkab pakkumuse mittevastavana tagasi, kuna see „ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele“, siis pelk viide preambulis RHS §-le 115 seda ei väära.

Kolmas isik moonutab tegelikkust ka seeläbi, et arutleb Vaidlustaja kasutatud ristsubsideerimise usutavuse või põhjendatuse üle.<sup>7</sup> See küsimus ei kuulu sellesse vaidlusse. Hankija ei lükanud Ühispakkujate pakkumust tagasi põhjendusel, et tolle poolt ristsubsideerimine on ebausutav vmt, vaid põhjusel, et Hankija arvates on selline teguviis sootuks keelatud.

Ristsubsideerimise tähendust ja olemust arvesse võttes on asjatud ka Kolmanda isiku poleemilised märkused selles osas, et 2-eurone tunnihind ei kata ära isegi alampalka.<sup>8</sup> 2-eurose tunnitasu küsimine Hankijalt ei tähenda, et Ühispakkujad ei maksaks oma töötajatele vähemalt alampalka. Ühispakkujatel ei ole oma töötajate tasustamiseks kasutada vaid see raha, mille Hankija talle asjaomase teenuse eest tasub.

## **5. Hankija, Tallinna Haridusamet, vaidleb vaidlustusele vastu.**

**5.1.** Hankija eesmärk oli hankida välikoristusteenust ja pisiremonttöid neljale Tallinna munitsipaallasteaiale (Tallinna Paekaare Lasteaed, Tallinna Pallasti Lasteaed, Tallinna Pae Lasteaed ja Tallinna Tuule Lasteaed). Kuna lasteaedade tellitavate pisiremonttööde maht lepinguperioodi jooksul ei ole ette teada ning võib juhtuda, et osad lasteaiad lepinguperioodi jooksul pisiremonttöid ei vaja või vajavad väga väikeses mahus, siis otsustas Hankija, et küsib pisiremonttööde maksumust eraldi ühikuhinnana (1h maksumus) ning mitte kuumaksumuses sisalduva teenusena.

## **5.2. Pakkumuste esitamise tähtajaks laekus 19 pakkumust.**

Hankija kontrollis esitatud pakkumusi ning kuna esimese ja teise koha pakkujate esitatud heakorratööde kuumaksumused olid teistest pakkujatest odavamad, palus Hankija 10.03.2025

---

<sup>4</sup> Hankija vastuse p 15.

<sup>5</sup> Vt Hankija vastuse p 4 tabel.

<sup>6</sup> Hankija vastuse p 18.

<sup>7</sup> Kolmanda isiku vastuse p 2.4.2.

<sup>8</sup> Samas, p 2.5.4.

läbi riigihangete registri mõlemal pakkujal (Ühispakkujad ja Kolmas isik) põhjendada esitatud madalat heakorratööde kuumaksumust.

Lisaks palus Hankija Ühispakkujatel 10.03.2025 põhjendada ka pisiremonttööde 1h ühikumaksumust, kuna pakkuja esitatud ühikuhind 2,00 eur/h oli oluliselt madalam kui teiste pakkujate esitatud ühikumaksumused ning madalam ka Eesti Vabariigis kehtestatud minimaalsest tunnitasust 5,31 eurot.

Kolmas isik vastas Hankija päringule 10.03.2025.

Ühispakkujad vastasid Hankija päringule 17.03.2025 põhjendades välikoristustööde kuumaksumust sarnaselt pakkujaga Kolmanda isikuga pikaajase kogemusega ning kinnitades, et pakkuja on oma pakkumust esitades arvestanud kõikide Riigihankes nõutud tingimustega. Antud selgitus oli sarnaselt teise pakkuja selgistustega Hankijale piisav, et mitte kahtlustada põhjendamatult madala maksumuse esitamises. Ühispakkujad põhjendasid ka pisiremonttööde ühikumaksumust. Oma vastuses kirjutas pakkuja järgmiselt:

*„Soovime selgitada, et meie pakkumuses on arvestatud, et pisiremonttööd on integreeritud osa kogu välikoristuse ja haljastusteenuse üldisest kuutasust. See tähendab, et me ei käsitle pisiremonttöid eraldiseisva iseseisva teenusena, vaid teostame neid jooksvalt ja paralleelselt igapäevaste hooldus- ja koristustöödega.“*

Kuigi Ühispakkujad ei suutnud oma vastusega Hankijat veenda, et tegemist ei ole põhjendamatult madala maksumusega, otsustas Hankija Ühispakkujate pakkumuse tagasi lükata mitte põhjendamatult madala maksumuse pärast, vaid hoopis põhjusel, et pakkumus ei olnud esitatud vastavalt Riigihankes nõutud tingimustele.

**5.3.** Riigihanke alusdokumendi p-is 8.1 on välja toodud, et pakkumuses tuleb esitada 2 eri maksumust:

- *Heakorrateenuse 1 kuu maksumus km-ta*
- *Pisiremonttööde 1h maksumus km-ta*

Riigihanke tehnilises kirjelduses on pisiremonttööde kohta kirjutatud järgmiselt:

*„Pisiremonttööd (nt kraanikausi-, mööbli parandus, lambi vahetus, väiksemad torutööd)*

- *Teostatakse vastavalt hankes esitatud ühikuhinnale.*
- *Teostatakse hiljemalt 3 tööpäeva jooksul alates hetkest, mil lasteaed töövõtjat remonttööde vajadusest teavitas. Lasteaed võib vajadusel tähtaega pikendada.“*

Ühispakkujad esitasid oma hinnad nii, et välikoristuse igakuisesse maksumusse on juba sisse arvestatud (integreeritud) ka pisiremonttööd. Selline lahendus Hankijale aga ei sobi, sest lasteaedadel, kellel on juba niigi piiratud eelarved ei ole õiglane küsida kuumaksumuses remonttööde eest tasu, mida nad võimalik, et lepinguperioodil üldse ei telligi.

**5.4.** Hankija oleks Ühispakkujate pakkumuse tagasi lükanud põhjendamatult madala maksumuse pärast, kuid kuna pakkuja oli oma vastuses kirjutanud järgmiselt *„...pisiremonttööd on integreeritud osa kogu välikoristuse ja haljastusteenuse üldisest kuutasust...“* otsustati, et pakkumus oli esitatud vastuolus hindamiskriteeriumite ning tehnilise kirjeldusega ning otsustati pakkumuse tagasi lükata põhjusel, et pakkumus ei ole esitatud vastavalt hanketingimustele.

## 5.5. Hankija täiendav seisukoht.

**5.5.1.** Ristsubsideerimise reeglid hankemenetluses ei ole Eesti riigihangete seaduses otsesõnu detailselt reguleeritud ning on välja kujunenud pigem kohtupraktika käigus. Seadus ei nõua, et ristsubsideerimise keeld peaks alati olema riigihanke alusdokumentides kirjas, kuid see on soovitatav. Küll aga reguleerib seadusandlus seda, et pakkumused peavad vastama Riigihanke alusdokumentides sätestatud kriteeriumidele, mida Ühispakkujad täitnud ei ole.

**5.5.2.** Ühispakkujad pole esitanud Riigihanke alusdokumentides sätestatud kriteeriumidele vastavat pakkumust, selgitades et välikoristuse igakuisesse maksumusse on juba sisse arvestatud ka pisiremonttööd. Hankija otsustas pakkumise tagasi lükata põhjusel, et pakkumus ei ole esitatud vastavalt hanketingimustele.

**5.5.3.** Hankija on seisukohal, et kui antud menetluses sõlmitakse leping sellise pakkumuse alusel, mis sisaldab ristsubsideeritud hindu ning pärast hankelepingu sõlmimist tuleks pakkujal siiski liiga madalad hinnad lepingu nõuetekohaseks täitmiseks kõrgemaks korrigeerida, oleks see selges vastuolus nii hankelepingu muutmise reeglitega (RHS § 123), kui ka riigihangete ühe peamise põhimõttega: pakkumust ei tohi pärast selle avamist enam muuta. Antud Riigihankes ei ole teenuste (pisiremonttööd) mahud täpselt prognoositavad, mis võib kaasa tuua, nagu juba öeldud, lepingu muutmise hindade korrigeerimise vajaduse tõttu, mis aga on vastuolus riigihangete põhimõtetega.

**5.5.4.** Ühispakkujad pidid pakkumuse esitamisel mõistma, et kogu välitööde maksumusse ei saa sisse arvestada jooksvaid pisiremonttöid, kuna need võivad oma mahult vägagi erineda ning neid töid ei pruugi olla vajadus ka lasteaeajadel tellida, mis toob kaasa sisuliselt tasumise mitte millegi eest.

## 6. Kolmas isik, EESTI HALDUS OÜ, vaidleb vaidlustusele vastu.

**6.1.** Hankija on selgelt käskkirja preambuli kohaselt lükanud Ühispakkujate pakkumuse tagasi mitte ristsubsideerimise tõttu, vaid põhjendamatult madala maksumuse tõttu (RHS § 115 lg 8).

Käesoleval juhul on vaidlustusest tulenevalt Hankija saatnud Ühispakkujatele küsimuse 10.03.2025 ning selle sõnastusest tulenevalt on ilmne, et Hankija viis läbi põhjendamatult madala maksumuse kontrolli. Hankija esmalt märkis, et Ühispakkujate pakkumuses esitatud ühikuhinnad on oluliselt madalamad teiste pakkujate esitatud ühikuhindadest. Seejärel palus Hankija selgitada, kuidas kõik tehnilises kirjelduses märgitud tööd esitatud hindadega teostatakse. Viimaks palus Hankija veel eraldi põhjendada pisiremonttööde madalat maksumust (2,00 eurot/h). Seega ei ole kahtlustki, et Hankija viis läbi RHS § 115 lg 1 ja RHAD<sup>9</sup> p 7 alusel põhjendamatult madala maksumuse kontrolli.

**6.2.** Vaadates tehnilises kirjelduses nõutud töid, nende regulaarset iseloomu ja mahtu, siis on Kolmanda isiku hinnangul eluliselt ebausutav, et pisiremonttööde ristsubsideerimine kuutasu arvelt oleks see võimalik. Kolmas isik tuletab meelde, et Ühispakkujad ei ole väitnud, et ristsubsideerimine toimuks hankelepingu väliselt. Seega pidi Hankija hindama üksnes konkreetse hankelepingu raames tehtavaid töid ja esitatud hinnapaksumust.

<sup>9</sup> Kättesaadav RHR-is: <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/8367504/documents/sourcedocument?group=B&documentOldId=17938658>

Otsustamaks, kas põhjendamatult madala maksumuse kahtlus säilis ka peale Ühispakkujate esitatud vastuseid, ei pea Hankija tegema põhjalikke arvutusi ega analüüse – piisab sellest, kui mõni pakkumuses sisalduv näitaja tekitab kahtlusi maksumuse põhjendatuses ning need kahtlused säilivad ka peale täiendava info saamist.<sup>10</sup> Seega peaks vaidlustuskomisjon käesoleval juhul kontrollima üksnes seda, kas Hankijal säilis kahtlus, kuivõrd selle kahtluse tekkimise asjaolud ei ole vaidluse all.

Kolmandale isikule ei ole täpselt teada, mis andmeid ja selgusi Ühispakkujad Hankijale esitasid, kuid vaidlustuskomisjonil on võimalik omalt poolt teostada kontroll selles osas.

Kolmanda isiku hinnangul ei nähtu vaidlustusest, avaldatud käskkirjast ja muudest andmetest, et Hankija oleks RHS § 115 lg 8 alusel Ühispakkujate pakkumuse tagasilükkamisel eksinud.

### 6.3. Kolmanda isiku täiendav seisukoht.

**6.3.1.** Hankija avaldas alles vaidlustusmenetluses, millest selgus täpne pakkumuse tagasi lükkamise põhjus. Asjaolu, mida täpsemalt Hankija teabevahetuse kaudu Ühispakkujatele edastanud oli, ei läinud kokku otsuse sisuga, mis viitas RHS § 115 lg-tele 1 ja 8.

**6.3.2.** Kuigi Hankija on oma seisukohas ühes kohas (äkki ekslikult) märkinud, et Ühispakkujate vastus ei andnud põhjust kahtlustada põhjendamatult madala maksumuse esitamises, siis enim kordi on Hankija selgitanud, et tegemist oli lisaks mittevastavale pakkumusele ka põhjendamatult madala maksumusega.

On ilmne, et Hankija peab esitatud pakkumust nii põhjendamatult madalaks kui ka mittevastavaks, kuid tegi valiku mittevastavuse tõttu pakkumuse tagasilükkamiseks.

**6.3.3.** Ei ole eluliselt usutav hankelepingu kvaliteetne ja jätkusuutlik täitmine olukorras, kus Ühispakkujad ristsubsideerivad hankelepingu siseselt nii äärmiselt madalat pisiremontööde tasu kui ka väga madalat kuutasu. Käesoleval juhul ei nähtu, et Ühispakkujad üldse oleks millegi arvelt hankelepingu siseselt ristsubsideerida. Kolmas isik jääb seega varasemate seisukohtade juurde selles küsimuses – selleks, et ristsubsideerida, peab olema ka mõistlik selgitus, mille arvelt seda tehakse.

**6.3.4.** Hankija ei käsitle oma otsuses tegelikult Ühispakkujate pakkumuse tagasi lükkamise põhjusena mitte ristsubsideerimise keelu eiramist (mida mõistagi hankes seatud pole), vaid eksitavate pakkumuste esitamist. Hankija selgitab üheselt, et „*Hankija küsis hankes kaks erinevat maksumust kuna soovis, et igakuiselt peaksid lasteaiad maksma ainult välikoristuse ja -heakorra teenuse eest ning pisiremontööde eest saaksid lasteaiad tasuda ainult juhul, kui antud töid on tellitud.*“

Ilmselt kui Ühispakkujad ei oleks selgitanud, et mingid hinnad on *integreeritud*, vaid et tegemist ongi tavapärase ristsubsideerimisega ja tõendanud ära, et see on realselt esitatud hindadega tehtav, siis olekski kõik olnud korrektne. Ühispakkujad aga tunnistasid ise hindade omavolilist *integreerimist* ning Kolmandale isikule teadaolevalt (tuginedes käesolevas menetluses avaldatule), ei ole veenvalt tõendanud ka ära asjaolu, kuidas on võimalik hankelepingu siseselt ristsubsideerida esitatud hindade raames.

---

<sup>10</sup> EÜK T-392/15, p 88.

Vaidlustuskomisjon on selge vastavustingimusena ja hankalepingusisese ristsubsideerimise keeluna tõlgendanud järgmist riigihanke alusdokumentide sätet: „*Hinnapakumise esitamisel on keelatud ristsubsideerimine erinevate hinnapakumiste ridade vahel. Ristsubsideerimiseks loeb hankija, kui pakumuse hinnastatav osis on turu keskmisest hinnast oluliselt madalam või kallim.*“<sup>11</sup> Käesoleval juhul on Hankija mitmel viisil Riigihanke alusdokumentides selgitanud vajadust esitada eraldi hinnad, samuti selle põhjuse. Kui Ühispakkujad seda nõuet ei järginud, siis on nad esitanud pakumuse, mis ei vasta Riigihanke alusdokumentidele.

## VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED

7. Hankija on 20.03.2025 käskkirja nr 1-3/17 p-is 2 lükanud tagasi ühispakkujate Kavepro Kinnisvarateenused OÜ ja Haldo haldus OÜ (Ühispakkujad) pakumuse (edaspidi Otsus), kuna *pakumuse ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele riigihanke eest vastutava isiku protokollis toodud põhjustel.*

Käskkirjas viidatud protokollis on Otsust põhjendatud järgmiselt: „*Pakkuja esitas pisiremonttööde 1h maksumuseks 2,00 eurot. Kuna sellise tunnihinnaga ei ole võimalik isegi miinimumpalka töötajale maksta, palus hankija pakkujal põhjendada põhjendamatult madalat maksumust. Pakkuja põhjendas madalat maksumust sellega, et arvutas remonttööde maksumuse välikoristuse kuumaksumuse sisse. Pakkumuses pidi aga esitada kaks eraldi hinda: välikoristustööde kuumaksumus ja remonttööde 1h maksumus*“

Ühispakkujatele on 20.03.2025 saadetud järgmine Otsuse põhjendus: „*Esitasite pisiremonttööde maksumuseks 2,00 eurot + km ning hankija päringu peale selgitada põhjendamatult madalat maksumust vastasite järgnevalt: „...Soovime selgitada, et meie pakumuses on arvestatud, et pisiremonttööd on integreeritud osa kogu välikoristuse ja haljastusteenuse üldisest kuutasust...“ Hankedokumentides oli aga küsitud kaks eraldi maksumust: välikoristustööde kuumaksumus ja pisiremonttööde 1h maksumus. Välikoristustööde kuumaksumuses ei pidanud sisalduma pisiremonttööd kuna hankija ei tea ette kui palju ja millised lasteaiad pisiremonttöid tellivad. Ning juhul, kui mõni lasteaedadest lepinguperioodi jooksul pisiremonttöid ei telli, siis ei tohiks nende maksumus ka kuumaksumuses sisalduda. Seepärast oli ka küsitud remonttöödele eraldi 1 tunni ühikuhind, et iga lasteaed maksaks remonttööde eest, mida on realselt tellitud ja töövõtja poolt ka teostatud.*“

Vaatamata sellele, et viidatud käskkirjas on preambulis toodud vastu võetavate otsuste õiguslike alustena mh ka RHS § 115 lg-d 1 ja 8, ei tulene Otsuse põhjendustest see, et Hankija on pidanud Ühispakkujate pakumust põhjendamatult madalaks.

Hankija on küsinud Ühispakkujatelt RHS § 115 lg 1 alusel selgitusi, mh ka pisiremonttööde madala maksumuse (2,00 eurot/h) kohta, kuid on oma vastuses vaidlustusele väitnud, et Ühispakkujate antud selgitus oli sarnaselt teise pakkuja selgistustega Hankijale piisav, et mitte kahtlustada põhjendamatult madala maksumuse esitamises. Hankija on vastuses vaidlustusele öelnud ka seda, et kuigi Ühispakkujad ei suutnud oma vastusega Hankijat veenda, et tegemist ei ole põhjendamatult madala maksumusega, otsustas Hankija Ühispakkujate pakumuse tagasi lükata mitte põhjendamatult madala maksumuse pärast, vaid hoopis põhjusel, et pakumuse ei olnud esitatud vastavalt Riigihankes nõutud tingimustele. Samuti on Hankija selgitanud, et oleks Ühispakkujate *pakumuse tagasi lükanud põhjendamatult madala*

<sup>11</sup> VAKO 07.09.2022, 110-22/236193, p 21 ja 21.1.



*maksumuse pärast, kuid kuna pakkuja oli oma vastuses kirjutanud järgmiselt „...pisiremonttööd on integreeritud osa kogu välikoristuse ja haljastusteenuse üldisest kuutasust...” otsustati, et pakkumus oli esitatud vastuolus hankedokumentide hindamiskriteeriumite ning tehnilise kirjeldusega ning otsustati pakkumuse tagasi lükata põhjusel, et pakkumus ei ole esitatud vastavalt hanketingimustele.*

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et lähtudes Otsuse põhjendustest ja Hankija selgitustest vaidlustusmenetluses on vaidlus selles, kas Otsus on kooskõlas RHS § 114 lg-ga 2. Seega pole vaidlustuskomisjonil alust lähtuda Kolmanda isiku arvamusest, et tegemist on Ühispakkujate pakkumuse RHS § 115 lg 8 alusel tagasi lükkamisega.

RHS-i alusel tuleb selgelt eristada RHS § 114 alusel tehtavat otsust (kontrollitakse pakkumuse vastavust riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele ja pakkumus tunnistatakse kas tingimustele vastavaks (RHS § 114 lg 1) või lükatakse tagasi (RHS § 114 lg 2 esimene lause)) RHS § 115 lg 8 alusel tehtavast otsusest. Ka kõikidele riigihanke alusdokumentide tingimustele RHS § 114 lg 1 alusel vastav pakkumus võib lõpptulemusel olla põhjendamatult madala maksumusega RHS § 115 mõttes.

Antud juhul ei ole Hankija Otsust põhjendanud sellega, et ta ei pea Ühispakkujate esitatud põhjendusi (töökorralduslikest lahendust, ristsubsideerimisest, jne) asjakohasteks, sellisteks, mis annaksid kindluse sellest, et Ühispakkujatega sõlmitav hankeping saaks nõuetekohaselt täidetud pakutud hinnaga. Seega näitavad Otsuse põhjendused selgelt seda, et tegemist pole RHS § 115 lg 8 alusel tehtud otsusega.

**7.1.** Pakkumuse tagasilükkamise õiguslikuks aluseks on RHS § 114 lg 2 esimene lause, mille kohaselt lükkab hankija pakkumuse tagasi, kui see ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele.

Seega pakkumuse tagasilükkamise otsuse õiguspärasuse kontrollimiseks tuleb tuvastada, kas Riigihanke alusdokumentides on sätestatud tingimused, mis tuli pakkumuses täita ja millele tuginedes lükkas Hankija Ühispakkujate pakkumuse tagasi ning kui sellised tingimused on, siis kas Ühispakkujate pakkumus nendele tingimustele vastab või mitte.

Hankijal on RHS § 114 lg 2 esimeses lauses sätestatud õigus pakkumus tagasi lükata juhul, kui Ühispakkujate pakkumus ei vasta vähemalt ühele Riigihanke alusdokumentide tingimusele, see puudus on sisuline ega ole selgitustega kõrvaldatav.

Seega Otsuse õiguspärasuseks piisaks ka ühest sisulisest mittevastavusest Riigihanke alusdokumentidele ja Otsus on vale vaid juhul, kui Ühispakkujate pakkumuses ei esine ühtegi Hankija otsuses väidetud sisulist mittevastavust Riigihanke alusdokumentidele.

**7.2.** Hankija on põhjendanud Ühispakkujate pakkumuse tagasilükkamist sellega, et pakkuja pidi esitama kaks eraldi maksumust: välikoristustööde kuumaksumus ja pisiremonttööde 1h maksumus, pisiremonttööde 1h maksumus ei pidanud sisalduma välikoristustööde kuumaksumuses, sest Hankija ei tea ette kui palju ja millised lasteaiad pisiremonttöid üldse tellivad.

Seega heidab Hankija Ühispakkujate pakkumusele ette seda, et pisiremonttööde maksumus ei tohtinud sisalduda välikoristustööde kuumaksumuses. Sisuliselt heidab Hankija

Ühispakkujate pakkumusele ette seda, et Ühispakkujad on ristsubsideerinud ja arvestanud osaliselt pisiremonttööde 1h maksumuse välikoristustööde kuumaksumuses.

See selgus Hankijale Ühispakkujate 17.03.2025 vastusest Hankija 10.03.2025 päringule: „[--] meie pakkumuses on arvestatud, et pisiremonttööd on integreeritud osa kogu välikoristuse ja haljastusteenuse üldisest kuutasust. See tähendab, et me ei käsitlenud pisiremonttöid eraldiseisva iseseisva teenusena, vaid teostame neid jooksvalt ja paralleelselt igapäevaste hooldus- ja koristustöödega. [---].“

**7.3.** Ristsubsideerimise korral saab pakkuja teenuse hinnastada omahinnast madalamalt, kattes sellega kaasneva kahjumi mujal tekkiva kasumiga.

Riigikohus on lahendis 3-20-924 (p 22) pidanud riigihangete puhul võimalikuks hindu (pakkumuse maksumust) nii pakkumuse siseselt kui lepingu üleselt ristsubsideerida, kuid seda ainult siis, kui hankija ei ole riigihanke alusdokumentides ise ristsubsideerimise keeldu kehtestanud.

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et kui riigihankes on ristsubsideerimise keeld, siis peab see olema sätestatud riigihanke alusdokumentides, sest tegemist on pakkumusele esitatava tingimusega. Hankija ei saa pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva pakkumuste vastavuse kontrollimisel kontrollida midagi, mida polnud riigihanke alusdokumentides sätestatud, mida pakkujad enne pakkumuse esitamist ei teadnud.

Vaidlusaluses Riigihankes Hankija ristsubsideerimise keeldu kehtestanud ei ole, seega oli pakkujatel põhimõtteline võimalus ristsubsideerida pakkumuses esitatud maksumusi nii pakkumuse siseselt kui ka väliselt.

**7.4.** Riigihanke alusdokumentides ei ole määratud, milliste kuludega tuli pakkujatel arvestada välikoristustööde kuumaksumuses ja pisiremonttööde 1h maksumuses. Seega oli pakkujatel õigus otsustada, millised kulud millises maksumuses näidata.

„Hindamiskriteeriumid ja hinnatavad näitajad“ järgi selgitatakse edukaks pakkumus välja järgmiste kriteeriumite alusel:

- 1) välikoristustööde kuumaksumus - osakaal 80
- 2) pisiremonttööde 1h maksumus - osakaal 20

Vaidlustuskomisjon mõnab, et hinnakujunduse vabaks jätmine Hankija poolt lõi pakkujatele oma hinnakujundusega võimaluse hindamiskriteeriumidega manipuleerimiseks, kuid vaidlus selle üle, mida või kuidas oleks Hankija pidanud Riigihanke alusdokumentides kehtestama või reguleerima, ei ole Riigihanke praeguses etapis enam võimalik.

**7.5.** Vaidlust pole selles, et Ühispakkujad on esitanud pakkumuses kaks nõutud maksumust. Hankija pole selgitanud oma väidet, et Ühispakkujad pole esitanud Riigihanke alusdokumentides sätestatud kriteeriumidele ja tehnilisele kirjeldusele vastavat pakkumust. Hankija pole viidanud ühelegi kriteeriumile ega ka Riigihanke alusdokumentide tingimusele, millele Ühispakkujate pakkumuses esitatud kaks maksumust ei vasta.

Hankija ei saa põhjendada Ühispakkujate pakkumuse tagasi lükkamist sellega, et sõlmitavat hankelepingut tuleb asuda muutma, sest maksumust on vaja tõsta. Ühispakkujad on Hankijale

selgitanud, et pakkumuses esitatud maksumusi ristsubsideeritakse. Puudub mistahes alus nõustuda Hankijaga, et lasteaed, kes soovib tellida pisiremonttöid, ei saa seda teha Ühispakkujate pakkumuses pakutud maksumusega.

**7.6.** Riigihanke alusdokumentides puudub tingimus, millele Hankija hinnangul Ühispakkujate pakkumus ei vasta.

Eeltoodust lähtuvalt tunnistab vaidlustuskomisjon kehtetuks Hankija otsuse Ühispakkujate pakkumuse tagasi lükkamise kohta.

**8.** Kuna vaidlustuskomisjon tunnistab kehtetuks Hankija otsuse, millega Ühispakkujate pakkumus tagasi lükati, tuleb hankemenetluse etapiviisilisuse põhimõttest lähtudes tunnistada kehtetuks ka Hankija otsus, millega Hankija tunnistas Kolmanda isiku pakkumuse edukaks.

**9. Vaidlustusmenetluse kulud**

Lähtudes sellest, et vaidlustus RHS § 197 lg 1 p-i 5 alusel rahuldatakse, kuuluvad vaidlustusmenetluse kulude osas kohaldamisele RHS § 198 lg-d 1 ja 8.

Hankijalt tuleb Vaidlustajale välja mõista riigilõiv 640 eurot.

Vaidlustaja on esitanud tähtaegselt taotluse lepinguliste esindaja kulude väljamõistmiseks 1955 eurot (käibemaksuta), 9 tunni ja 30 minuti õigusabi osutamise eest (tunnitasudega 215 ja 180 eurot).

Vaidlustuskomisjon peab Vaidlustaja lepinguliste esindajate kulusid vajalikuks ja põhjendatuks ning mõistab need Hankijalt välja.

Kolmanda isiku lepingulise esindaja kulud vaidlustusmenetluses jäävad tema enda kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)

Ulvi Reimets