



**RIIGIHANGE
VAIDLUSTUSKOMISJON**

OTSUS

Vaidlustusasja number	126-24/273842
Otsuse kuupäev	26.07.2024
Vaidlustuskomisjoni liige	Taivo Kivistik
Vaidlustus	MTÜ Sotsiaalne Kaasatus vaidlustus Haapsalu Linnavalitsuse riigihankes „Täiskasvanute varjupaiga teenus“ (viitenumber 273842) hankija otsusele tunnistada riigihange kehtetuks
Menetlusosalised	Vaidlustaja, MTÜ Sotsiaalne Kaasatus, esindaja vandeadvokaat Aldo Vassar
Vaidlustuse läbivaatamine	Hankija, Haapsalu Linnavalitsus, esindaja Erko Kalev Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

RHS § 197 lg 1 p 4 ja § 198 lg 3 alusel

1. Jätta rahuldamata MTÜ Sotsiaalne Kaasatus vaidlustus Haapsalu Linnavalitsuse riigihankes „Täiskasvanute varjupaiga teenus“ (viitenumber 273842).
2. Jätta MTÜ Sotsiaalne Kaasatus poolt vaidlustusmenetluses kantud kulud tema enda kanda.

EDASIKAEBAMISE KORD

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

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 02.01.2024. a avaldas Haapsalu Linnavalitsus (edaspidi ka Hankija) sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihanke „Täiskasvanute varjupaiga teenus“ (viitenumber 273842) (edaspidi Riigihange) hanketeate ja tegi kättesaadavaks teised riigihanke alusdokumendid (edaspidi koos nimetatult RHAD).
Pakkumuste esitamise tähtpäevaks, 22.01.2024. a, esitasid pakkumused MTÜ Sotsiaalne Kaasatus ja Sotsiaalhoole Ühing.
2. 15.02.2024. a tunnistas Hankija edukaks MTÜ Sotsiaalne Kaasatus pakkumuse.
Haapsalu Linnavalitsuse 17. juuni 2024 korraldusega nr 474 „Riigihanke viitenumber 273842 hankemenetluse kehtetuks tunnistamine“ (edaspidi Korraldus) tunnistas Hankija Riigihanke hankemenetluse kehtetuks.
3. 27.06.2024. a laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) MTÜ Sotsiaalne Kaasatus (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus Hankija otsusele tunnistada Riigihanke hankemenetlus kehtetuks.

4. Kooskõlas riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 195 lg-ga 2 ja § 196 lg-dega 1 ja 3 teatas vaidlustuskomisjon 04.07.2024 kirjaga nr 12.2-10/126 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 09.07.2024 ja neile vastamiseks 12.07.2024. Vaidlustuskomisjoni määratud esimeseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad ning menetluskulude nimekirja Vaidlustaja. Teiseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad Hankija.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

5. Vaidlustaja, **MTÜ Sotsiaalne Kaasatus**, vaidlustuses ja 09.07.2024. a esitatud täiendavates seisukohtades põhjendatakse taotlust alljärgnevalt.

5.1. Hankija otsus Riigihanke hankemenetlus kehtetuks tunnistada on alusetu ja seega õigusvastane. Korralduses toodud põhjendused ja kaalutlused on meelevaldsed ega vasta tegelikkusele.

5.2. Haapsalu Linnavalitsuse esindajad ja linnapea on korduvalt (nt 01.06.2024. a Lääne Elu artikkel „Haapsalu kesklinna tuleb kodutute varjupaik“, TV3 Uudised 04.06.2024) avalikult kinnitanud, et on vastu planeeritavale varjupaigale põhjusel, et neile ei meeldi/ei sobi varjupaiga asukoht.

5.3. Korraldusega on lõpetatud hankemenetlus ning tunnistatud Riigihanke hankemenetlus kehtetuks juhindudes RHS § 73 lg 3 p-st 6. Korralduses on toodud 3 põhjust, miks hankemenetlus kehtetuks tunnistatakse:

- 1) olematu konkurents;
- 2) Riigihanke eesmärgi saavutamise võimatus;
- 3) Hankija vigadest tingitud vajadus.

5.4. RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel võib hankija hankemenetluse põhjendatud vajaduse korral omal algatusel kehtetuks tunnistada. Kohtud ja vaidlustuskomisjon on oma praktikas juhindunud EL kohtute lahendites väljendatud arusaamadest. Eeskätt on tunnustatud hankija väga laia diskretsiooniruumi hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsustamisel. Hankemenetluse kehtetuks tunnistamisel on õiguspärane iga kaalutlus, mis on kooskõlas riigihangete korraldamise üldpõhimõtetega ning on reaalne. Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise kaalutlused ei tohi olla meelevaldsed, kaalutlused ei tohi ka olla ebareaalsed ega vastuolus riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega. Vaidlustuskomisjon ja kohtud saavad hinnata, kas hankemenetluse kehtetuks tunnistamine on vastavuses õigusaktidega, nt kas esineb põhjendatud vajadus ning kas põhjendused on asjakohased.

5.5. Haldusmenetluses tuleb igasuguse haldusakti põhjendamisel faktilised asjaolud siduda õigusnormi koosseisuga, mis vastab tuvastatud asjaoludele (Riigikohtu lahend nr 3-3-1-81-08). Muuhulgas on Riigikohus selgitanud, et haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse (Riigikohtu lahend nr 3-3-1-14-00). Seega igasuguse haldusakti juures on põhjendused keskse tähtsusega ning need peavad vastama tegelikkusele ning olema seotud faktiliste asjaoludega.

Kui haldusakti põhjendused ei vasta tegelikkusele, on tegemist oluliste haldusmenetluste põhimõtete rikkumisega, mh hea halduse tava põhimõtte rikkumisega. Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise kaalutlused ei tohi olla meelevaldsed, kaalutlused ei tohi ka olla ebareaalsed, vaatamata laiale hankija diskretsioonile.

5.6. Käesolevas asjas on Hankija esindajad avalikes sõnavõttudes kinnitanud, et nad on vastu asukohale, kus Vaidlustaja soovis Riigihankega otsitud sotsiaalteenust linnale pakkuda, mh alludes elanike survele, kes olid vastu varjupaiga rajamisele kesklinna. Seega vaidlustatud Korralduses toodud põhjendused ei vasta tegelikkusele. Väljatoodud kaalutlused on näilikud ja seega ka meelevaldsed, mistõttu on Korraldus Riigihanke lõpetamise kohta õigusvastane.

5.7. Hankija on hankemenetluse kehtetuks tunnistanud mh põhjendusel, et hankemenetluses on *olematu konkurents*. Praktikaks on loetud õiguspäraseks hankemenetluse kehtetuks tunnistamine põhjusel, et hankemenetluses oli konkurents hankija hinnangul liiga vähene või

puudus sootuks – nt ühe pakkujaga menetluses – ning uue riigihanke korraldamisel on reaalne võimalus nii konkurentsiks kui ka rahaliste vahendite säästlikuks kasutamiseks.

5.7.1. Riigihankes oli kaks pakkujat. Hankija tunnistas 15.02.2024. a edukaks Vaidlustaja pakkumuse ning hankemenetlus tunnistati kehtetuks 17.06.2024. a ehk 4 kuud hiljem. Seega Hankija väited seondult *olematu konkurentsiga* on arusaamatud ning eluliselt ebausutavad – tegemist on meelevaldse ja ebaloogilise põhjendusega.

5.7.2. Hankija tunnistas hankemenetluse kehtetuks mh põhjendusel: *hanke eesmärgi saavutamise võimatus*. Põhjendustes on väidetud, et Hankija ei saa käesoleval ajal olla enam kindel, kas ja millal on võimalik antud hankemenetlus lõpetada hankelepingu sõlmimisega ja teenuse alustamisega. Nimelt hankemenetluse kehtetuks tunnistamist võib põhjendatuks pidada, kui ebarealistlikuks on muutunud hankelepingu sõlmimine või lepingu täitmise alustamine esialgselt riigihanke alusdokumentides seatud tähtpäeval. Käesoleval juhul on Hankija põhjendused Riigihanke eesmärgi võimatuse osas arusaamatud ja meelevaldsed. Pakkujat on valmis hankelepingut sõlmima ning teenust osutama. RHAD-is on alustamise tähtaeg 2024, pooled ei ole ületanud hankelepingu sõlmimise tähtaega.

5.7.3. Kolmandaks on Hankija välja toonud põhjuse: *hankija vigadest tingitud vajadus*. Korralduses on sedastatud, et Hankija tunnistas, et RHAD-is puudus konkreetne teenuse alustamise tähtaeg ning seetõttu on määratlemata kui kaua saab pahatahtlikult venitada teenuse alustamisega.

Vaidlustajale jääb arusaamatuks, mida tähendab pahatahtlik venitamine. Tegemist on alusetu väitega. Alustamise tähtaeg on RHAD-is määratletud ning Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamisega ei ole Hankijal võimalik kiiremini soovitud eesmärki saavutada, pakkuja on valmis hankelepingut sõlmima. Hankija põhjendus ei vasta tegelikkusele.

5.8. Kõik Hankija põhjendused on otsitud, ebaloogilised ning meelevaldsed. Tegelik põhjus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks oli see, et osad linna elanikud ja sh linnavalitsuse liikmed olid vastu sellele, et varjupaik tuleb kesklinna. Seda on linnavalitsuse liikmed ja linnapea avalikult kinnitanud. Vastavat tausta ja konteksti arvesse võttes on mõistetav, miks Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamise põhjendused on arusaamatud ja ebaloogilised – tegemist on otsitud põhjendustega, et varjupaiga rajamine kesklinna nurjata.

5.9. Haldusorgan kannab haldusmenetluses alati tõendamiskoormust – koormava haldusakti andmisel peab asutus suutma tõendada, et esinevad haldusakti andmiseks vajalikud faktilised eeldused. Vaidlustaja leiab, et linnavalitsuse liikmete ja linnapea avalikud sõnavõtted selle kohta, et varjupaika ei soovita Haapsalu kesklinna, on piisavad tõendid selle kohta, et tegelik faktiline alus Riigihanke kehtetuks tunnistamiseks oli midagi muud, mida väidetakse Korralduse põhjendustes. Kui isegi eeltoodud seisukohaga mitte nõustuda, siis väljatoodud asjaolud kogumis panevad tõendamiskoormise Hankijale – Hankija peab tõendama faktilisi eeldusi, millele Korralduses tugineti.

5.10. 09.07.2024. a esitas Vaidlustaja täiendavad seisukohad.

5.10.1. Asja lahendamisel tuleb lähtuda otsuse põhjendustest ning haldusakti õigusliku aluse selgumine ja põhjendamine ei saa üle kanduda kohtumenetlusse (antud juhul vaidlustusmenetlusse).

5.10.2. Hankija süüdistab oma vastuses Vaidlustajat „trikitamises“ ja „kalastamises“. Vastavad etteheited on arusaamatud ning meelevaldsed, mis tõendavad, et Korralduse põhjendused olid otsitud ning tegemist on õigusvastase otsusega.

5.10.3. Vaidlustaja on korduvalt teinud kirja teel teinud ettepanekuid teenusega alustamiseks, sh lepingu sõlmimiseks, kuna vastavad ruumid on olemas. Peale ehitusspetsialisti pole Hankija poolt ükski ametnik ruume vaatamas käinud. Ehitusspetsialist selgitas paikvaatlusel, et tema ei tea varjupaigateenusest midagi ja ei oska sellekohaselt ruumide osas mingit hinnangut anda. Paikvaatluse protokollist ei olnud võimalik välja lugeda, millised puudused hoonel on.

5.10.4. Arusaamatuks jäävad Hankija väited, et Vaidlustaja on olnud passiivne.

6. Hankija, **Haapsalu Linnavalitsus**, vaidleb vaidlustusele vastu (Hankija vastus esitati 03.07.2024 ja 12.07.2024 kirjadega) ning palub jätta selle rahuldamata alljärgnevatel põhjustel.

6.1. Vaidlustus on õiguslikult põhjendamata. Hankijale heidetakse läbivalt ette meelevaldsust ja otsustuse ebaloogilisust. Eksitusse on mindud erisuste tegemisel hankemenetluse ja Hankija läbiviidava ehitusseadustiku (edaspidi EhS) alusel teostatava haldusmenetluse.

6.2. Vaidlustuse läbiv etteheide on, et avalikkus ja linnavalitsuse esindajad on avaldanud arvamust, et Vaidlustaja poolt varjupaiga teenuse osutamiseks pakutud hoone Lihula mnt 15, ei sobi Riigihanke eesmärgiks oleva teenuse osutamiseks oma asukoha tõttu kesklinnas. Vaidlustaja etteheited on asjakohatud ja meelevaldsed. Hankija ei eita, et avalikkus, saades ajakirjandusest teada võimaliku varjupaiga uue asukoha, reageeris nii nagu Vaidlustaja on kirjeldanud - paljude meelest on Lihula mnt 15 asukoht varjupaigana ebasobiv. Eelnimetatud arvamused ning artiklid ongi viinud Vaidlustaja eksliku seisukohani, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamine on seostatav avalikkuse eelarvamusega.

6.3. Hankija on hankemenetluses läbivalt järginud RHS-is sätestatud nõudeid ning ei ole lasknud ennast mõjutada emotsioonidel, mis oleks ilmselgelt ka mitteõiguspärane.

6.4. RHAD ei sätestanud muid nõudeid teenuse osutamise ruumidele, kui see, et ruumid peavad asuma Haapsalu linna territooriumil ning peavad vastama Sotsiaalministri 3. aprilli 2002 a määrusele nr 58 "Täiskasvanute hoolekandeesutuse tervisekaitsenõuded" (RHAD lisa 1). Vaidlustaja käitumise tõttu hankemenetluses ruumide kontrollimiseni ei jõutudki.

6.5. Vaidlustaja ajab segamini hankemenetluse ja EhS-i alusel läbiviidava menetluse, mis ei oma mingit puutumust. Hankijale oli teada, et Vaidlustajal puuduvad pakkumuse esitamise hetkel vajalikud ruumid Haapsalu linna territooriumil, kuid Hankija andis võimaluse sellised ruumid rajada. Vaidlustaja ei järginud EhS-is ettenähtud nõudeid uute ehitiste ehitamisele/paigaldamisele ja olemasolevate hoonete ümberehitamisele.

6.5.1. Uute ruumide rajamisel või olemasolevate ruumide ümberehitamisel tuleb vastavalt EhS-ile läbida ehitusteate, ehitusloa, kasutusteate või kasutusloa menetlus. Alles EhS-ile vastavate ruumide olemasolul on võimalik siduda ruumide asukoht hankemenetlusega. Vaidlustaja esitas 21.05.2024. a teate, et uus asukoht saab olema Lihula mnt 15, kus varasemalt on asunud kaubanduspind. Rohkem ühtegi teavet ei esitatud. 03.06.2024. a teavitas Hankija Vaidlustajat EhS-ist tulenevatest nõuetest. 04.06.2024. a esitas Vaidlustaja läbi ehitisregistri kasutusteate kasutusotstarve muutmiseks. Kuna mingitki projektdokumentatsiooni ei esitatud, viidi 10.06.2024. a ehitusjärelevalve ametnike poolt läbi paikvaatlus ning 13.06.2024. a saadeti Vaidlustajale kasutusteate tagasilükkamise teatis, millega juhendati Vaidlustajat EhS-i nõuete suhtes. Käesoleva ajani ei ole esitatud ühtegi täiendavat taotlust, dokumentatsiooni jms.

6.5.2. EhS-i alusel on Hankijal kohustus viia läbi menetlus, mille käigus hinnatakse, kas soovitud ehitis vastab nõuetele või ei vasta (sh vajadusel kaasatakse kinnisasja naabrid. EhS § 36 lg 5 p 4, § 44 p 4, § 48 lg 5 p 3, § 55 p 3) ning vajadusel hinnatakse ka kasutusotstarvejärgset asukohta. Kui eelnimetatud menetluse käigus selgub, et menetluse lõpuks keeldutakse ehitusloa või kasutusloa andmisest, alles siis oleks võimalik seostada teenuse osutamise asukoht hankemenetlusega.

6.6. Korralduse vastuvõtmise hetkel ei olnud Hankijal teada, millises asukohas ja mis ruumides kavatses Vaidlustaja teenust osutama hakata. Sellest tulenevalt ei olnud ka võimalik anda hinnangut teenuse osutamise asukohale.

6.7. Arvestades eelnevat on Hankija seisukohal, et Vaidlustaja etteheited haldusakti põhjendamatusle või ebaselgusele ei ole põhjendatud. Kaalutlused on kohased ning kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega.

6.8. Kuigi Riigihankes esitati 2 pakkumust, on käesolevaks ajaks tekkinud olukord, kus Vaidlustaja nn trikitamise tulemusel oli jäänud hankemenetluses osalema ainult Vaidlustaja. „Trikitamise“ all peab Hankija silmas alusetute lubaduste andmist teenuse osutamise alustamisel ettenähtud tingimustel juba 5 kuud. Selline olukord on Hankija hinnangul

tekitanud olukorra, kus Vaidlustaja hoiab ilma teenust osutamata lukus hinda, mis ei pruugi olla samane pakkumuse esitamise ajal pakutud hinnaga ning sellise käitumisega tekitab ebaterve konkurentsikeskkonna. Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamisega ning uue riigihanke korraldamisega võimaldaks Hankija taastada konkureerimisvõimaluse uuesti rohkematele pakkujatele.

6.9. Meelevaldsed ei ole Hankija põhjendused hanke eesmärgi saavutamise võimatuse kohta. Vaidlustajal puudus pakkumuse esitamisel igasugune ettevalmistus (peale varasema kogemuse Pärnus) teenuse osutamiseks Haapsalu linnas. Alles peale Hankija päringut hakati otsima teenuse osutamise asukohta ja ruume. Kuigi Hankija ehitusspetsialistid andsid koheselt tagasisidet, milliseid menetlusi on vajalik enne ruumide kasutuselevõttu läbi viia, ei ole Vaidlustaja teinud midagi nõuetekohase menetluse alustamiseks. Ka käesoleva vastuse koostamise ajaks ei ole esitatud nõuetekohaseid ruumide ümberehitusprojekte, mis teoreetiliselt võiksid viia nõuetele vastavate ruumide kasutamisele ning millega Vaidlustaja oleks valmis osalema võimalikus uues hankemenetluses. Juhul kui Vaidlustajal oleks esinenud Hankijaga eriarvamused EhS-i kohase menetluse rakendamisel, oleks Vaidlustajal olnud võimalus neid nõudeid vaidlustada, mis omakorda seaks viivitusse teenuse osutamise alustamise. Vaidlustaja ei ole teinud ühtegi tegevust, mis näitaks soovi asuda teenuse osutamisele. Eelnev annab Hankijale piisava aluse olla seisukohal, et Riigihanke eesmärgi saavutamise võimatus on ülekaalukalt suurem, kui võimalus, et eesmärk saavutatakse.

6.10. Asjaolu, et Vaidlustaja väitel on Vaidlustaja valmis lepingut sõlmima ei ole üllatav. Kuid Hankija jaoks ei ole tähtis ainult lepingu sõlmimine, vaid ka reaalne teenuse osutamine võimalikult kiiresti. Vaidlustaja väide lepingu sõlmimise võimalikkuse kohta, omamata selleks vajaminevaid ruume, on näide Vaidlustaja „trikitamisest“.

6.11. Hankija tunnistab oma viga, et RHAD-is oli märkimata jäänud üheselt selge teenuse alustamise tähtaeg ning selle tulemusel on saanud tekkida olukord, kus Hankija on oodanud 5 kuud Riigihanke eesmärgi täitumist. Hankija on pidanud ostma teenus 1 kuuliste perioodide kaupa ning on juhus, et sellises formaadis on senine teenuse pakkuja pikendamistega nõus olnud. Selliste lühiajaliste teenuslepingutega rikutakse omakorda avalike vahendite läbipaistvuse ja avatud konkurentsi põhimõtteid. Kuid Hankija jaoks on Riigihanke eesmärgiks olev teenuse osutamine õigusaktidest tulenev kohustus. Seetõttu on põhjendatud Riigihanke kehtetuks tunnistamine Hankija enda vigade tõttu ning uue hanke läbiviimine konkreetsete tähtaegadega ning tingimustega. Vaidlustajal on võimalus osaleda uuel hankel.

6.12. Vaidluses läbivalt Riigihanke kehtetuks tunnistamise eesmärgina esitletud *mittesobiv asukoht* ei oma Korraldusega puutumust, kuna RHAD-is sätestatud nõuetele vastava asukoha hindamiseni isegi ei jõutud. Teenuse osutamiseks vastavaid ruume saab pida seotuks ainult ulatuses, mis on seotud nende EhS-ist tulenevate nõuetele vastavusse viimiseks.

6.13. 12.07.2024. a esitas Hankija täiendavad seisukohad.

6.13.1. Sisutühjad on Vaidlustaja katsed jätta mulje, et Vaidlustaja on teinud kõik endast oleneva lepingu sõlmimiseks ja teenuse alustamiseks. Vaidlustajal ei ole olnud ega ole ka käesoleval ajal teenuse osutamiseks nõuetekohaseid ruume. Pelgalt asjaolu, et suvalisse ruumi (sihtotstarve „kauplus“) proovitakse sobitada magamiskohad, ei tee neid ruume nõuetekohaseks. Varjupaigateenuse osutamiseks on kehtestatud nõuded ning ehitise sihtotstarve peab ehitisregistris olema „varjupaik“. Ehitamine peab olema läbiviidud vastavalt nõuetele ning valminud ehitise peab vastama EhS-is ettenähtud nõuetele.

6.13.2. Vaidlustaja soovile sõlmida hankeleping on vastatud, et lepingu sõlmimiseks peavad olema nõuetele vastavad ruumid. Vaidlustaja passiivsus väljendub Vaidlustaja käitumises mitte teha toiminguid alustamaks teenuse osutamise õigusaktides ettenähtud ruumides. Kui Vaidlustaja teatab ootamatult, et kavatseb muuta teenuse osutamise asukohta, siis Hankijal ei jää muud üle, kui võtta see teadmiseks ning oodata vastavate õigusaktides ettenähtud toimingute tegemist, et vaadata üle nõuetele vastavad ruumid.

6.13.3. Ehitusspetsialist ei peagi teadma varjupaigateenuse osutamise nõudeid, vaid ehitusjärelvalve ülesanne on kontrollida ehitamise seaduslikkust. Aselinnapea ei pea kontrollima ja hindama ruumide vastavust, kui ruumi kasutusotstarve on „mööblipood“.

VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED

7. Hankija on tunnistanud Riigihanke hankemenetluse kehtetuks RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel. Riigihange on korraldatud sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusena. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse reeglid määrab RHS § 126. RHS § 126 lg 3 esimene lause sätestab: *Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus [---] lõpeb käesoleva seaduse § 73 lõikes 3 sätestatud alusel.*

RHS § 73 lg 3 p 6 sätestab ühe hankemenetluse lõppemise alusena hankemenetluse kehtetuks tunnistamise hankija enda otsusega põhjendatud vajaduse korral omal algatusel. RHS ei sätesta konkreetseid aluseid, millistel juhtudel on hankija õigustatud hankemenetluse RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel kehtetuks tunnistama.

Määratlemata õigusmõiste *põhjendatud vajaduse korral* sisustamisel tunnustab nii Euroopa Kohtu kui ka Eesti kohtute praktika hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsustamisel hankija väga laia diskretsiooniruumi. Kokkuvõtvalt on Eesti kohtud seisukohal, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamisel on õiguspärane iga kaalutus, mis on kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega ning on reaalne (Tallinna Ringkonnakohtu otsus 3-18-452, p 13 teine lõik). Põhjendatud vajadus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks võib olla nii hankijast sõltumatu kui ka hankijast tulenev, see ei pea olema kaalukas või oluline (Euroopa Kohtu otsus C 27/98, p-id 23 ja 25), kuid see ei tohi olla meelevaldne.

8. Vaidlustuskomisjon lähtub Korralduse õiguspärasuse kontrollimisel üksnes Korralduses toodud põhjendustest ega nõustu Vaidlustaja väitega, et avalikud sõnavõtted, milles linnavalitsuse liikmed ja linnapea on märkinud, et ei poolda kodutute varjupaiga asukohana kesklinna, on *piisavad tõendid* selle kohta, et tegelik alus Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks on muu, kui on toodud Korralduse põhjendustes. Asjaolu, et linnavalitsuse liikmed on teinud arvamuse avaldusi ajakirjanduses ei anna mingit alust asuda seisukohale, et nimelt need arvamused on hankemenetluse kehtetuks tunnistamise tegelikuks põhjuseks ning Korralduses toodud põhjendused on näilikud. Vaidlustuskomisjon ei saa tuvastada, kas lisaks Korralduses esitatud põhjustele hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks võisid Hankijat vaidlustatava otsuse tegemisel mõjutada veel mingid muud asjaolud (nt elanike vastuseis kodutute varjupaiga asukohale). Samas, isegi, kui selline mõjutamine oleks esinenud, oleks Hankija otsus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ikkagi õiguspärane, kui Korralduses esitatud põhjendused on reaalsed ja asjakohased.

9. Korraldusest on tuvastatavad kolm erinevat põhjendust Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel:

- 1) konkurentsi puudumine;
- 2) Riigihanke eesmärgi saavutamise võimatus;
- 3) Hankija vea tõttu puudub RHAD-is teenuse alustamise tähtaeg.

Vaidlustuskomisjon märgib, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamises otsus on õiguspärane juhul, kui vähemalt üks Korralduses esitatud põhjendustest on reaalne, asjakohane ja võimaldab mõista Hankija vajadust Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks.

10. Hankija põhjendab Korralduses hankemenetluse kehtetuks tunnistamist esmalt konkurentsi puudumisega.

Vaidlustaja peab Hankija põhjendust otsituks ning kohatuks olukorras, kus pakkumuse on esitanud kaks pakkujat, Vaidlustaja pakkumus on tunnistatud edukaks ning hankemenetluse alustamisest on möödunud ligi 5 kuud.

10.1. Euroopa Kohtu otsustest C-27/98 (p-id 26, 32, 34) ja C-44/13 (p-id 35-36) tulenevalt on hankijal õigus mitte jätkata hankemenetlust ja tunnistada see RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel kehtetuks, kui menetlusse on jäänud vaid üks pakkuja.

Eelnimetatud Euroopa Kohtu otsuste sisu on avanud Tallinna Ringkonnakohus oma otsuse 3-18-452 p-is 13: *Euroopa Kohtu lahendis nr C-27/98 märgiti [---], et hankijal puudub kohustus hankelepingu sõlmimiseks hankemenetluse ainsa pakkujaga (p-d 21, 24, 33 ja 34) ning hankemenetluse lõpetamiseks ei pea hankijal olema mingeid mõjuvaid põhjuseid ning hankemenetluse lõpetamine ei ole piiratud erijuhtudega (p-d 23 ja 25). Euroopa Kohus on selles lahendis tuletanud hankemenetluse lõpetamise õiguse efektiivse konkurentsi ärakasutamise eesmärgist hankemenetluse läbiviimisel (p-d 26, 27, 31 ja 32). Euroopa Kohus on kohtuasjades T-383/06 ja T-71/07 lisaks märkinud, et hankijal ei ole enne väljavalitud pakkujaga lepingu allkirjastamist lepingu sõlmimise kohustust ja ta võib üldisest huvist lähtuva ülesande raames vabalt hankest loobuda või hankemenetluse kehtetuks tunnistada (p 59). Asjas nr C-440/13 on Euroopa Kohus tuginenud lahendile nr C-27/98 ning arendanud*

oma mõtet edasi, leides, et hanketeate kehtetuks tunnistamise otsus võib tugineda põhjustel, mis on seotud eeskätt hinnanguga, kas avaliku huvi seisukohast on kohane viia hankemenetlus lõpuni, arvestades muu hulgas majandusliku konteksti, faktiliste asjaolude või ka hankija vajaduste võimaliku muutumisega. Selline otsus võib põhineda ka asjaolul, et konkurents ei ole piisava tasemega, kuivõrd riigihankemenetluse tulemusel osutus vaid üks pakkuja võimaliseks riigihankelepingut täitma (p 35). Euroopa Kohus lisas, et tingimisel, et on järgitud läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid, ei ole hankija kohustatud algatatud riigihankemenetlust lõpuni viima ja hankelepingut sõlmima, isegi kui hankemenetlusse on jäänud ainult üks pakkuja (p 36). Kokkuvõtvalt leidis Euroopa Kohus, et kui hankemenetlusest kõrvaldamise aluste kohaldamise tingimused ei ole täidetud, ei takista see hankijal võtta vastu otsust mitte sõlmida riigihankelepingut, mille kohta viidi läbi hankemenetlus, ning jätta hankeleping sõlmimata ainsa hankemenetlusse jäänud pakkujaga, kelle pakkumus oli edukaks tunnistatud (p 37).

Viidatud kohtuotsustest nähtuvalt ei ole oluline, kui palju pakkumusi riigihankes üldse esitati (kas hinnakonkurents oli olemas) vaid kui palju jääb pakkujaid lõpuks menetlusse (kui mitu pakkujat on võimalised hankelepingut täitma). Seega konkurentsi puudumisena on käsitletav olukord, kus erinevatel põhjustel on hankemenetlusse jäänud vaid üks pakkuja, millise juhtumiga on tegemist ka praegu: Riigihankes esitasid pakkumuse kaks pakkujat - MTÜ Sotsiaalne Kaasatus ja Sotsiaalhoole Ühing, mõlemad pakkumused tunnistati vastavaks ning Vaidlustaja pakkumus edukaks. Kuna hankelepingu sõlmimine Vaidlustajaga viibis, keeldus teine pakkuja - Sotsiaalhoole Ühing - 15.03.2024. a pakkumuse jõusoleku tähtaja pikendamisest ja hankemenetluse kehtetuks tunnistamisel oli Vaidlustaja ainus hankemenetlusse jäänud pakkuja.

10.2. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et konkurentsi puudumist olukorras, kus hankemenetlusse on jäänud vaid üks pakkuja, on eespool toodud kohtupraktika jaatanud. See, et menetlusse oli jäänud vaid üks pakkuja, on kontrollitav ja see põhjendus on reaalne. Konkurentsi puudumise väite esitamisel ei pea Hankija põhjendama lisaks seda, et Riigihankega jätkamine ei ole objektiivselt võimalik (hankemenetluse lõpetamiseks ei pea hankijal olema mingeid mõjuvaid põhjuseid ning see ei ole piiratud erijuhtudega). Isegi juhul, kui Hankijal on põhimõtteline võimalus jõuda Vaidlustajaga hankelepingu sõlmimiseni, ei pea Hankija seda võimalust kasutama ning Vaidlustaja ei saa seda temalt ka nõuda.

11. Vaidlustuskomisjon leiab, et hankemenetluse lõpetamise põhjendused, mille kohaselt Hankija eesmärgi saavutamine on muutunud võimatuks ning Hankija on teinud RHAD-is vea, mis seisneb teenuse osutamise täpse tähtpäeva määramata jätmises, on omavahel seotud ning neid tuleb käsitleda koos.

11.1. Puudub vaidlus, et RHAD-is ei ole määratud täpset tähtpäeva, millal edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud isik peab alustama Riigihanke esemeks oleva varjupaigateenuse osutamist. RHAD-i dokumendist Vorm 1 Hinnapakkmus ning Hankelepingu projekti p-dest 2.1 ja 3.1 nähtub, et teenuse perioodiks on 2024-2027. Seega on teenuse osutamisega alustamise aeg antud aasta (2024) „täpsusega“.

11.2. Iseenesest ei ole see, et Hankija on jätnud RHAD-is teenuse osutamisega alustamise konkreetse tähtpäeva määramata, kuidagi õigusvastane ega peaks automaatselt tooma kaasa hankemenetluse kehtetuks tunnistamist, kuid Riigihanke asjaoludest ilmneb, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamise päevaks - 17.06.2024. a - ei olnud hankelepingut sõlmitud ega teenuse osutamisega alustatud (mida teenuse alustamise määramine 2024 aastaga võimaldab) ning Hankija kinnitusel on see tema jaoks probleem.

Arvestades, et Riigihanget alustati 02.01.2024. a ja otsus Vaidlustaja pakkumuse edukaks tunnistamiseks tehti 15.02.2024. a, on mõistlik eeldada, et Hankija ei pidanud Riigihanke alustamisel silmas, et hangitavat varjupaigateenust hakatakse osutama alles 2024 aasta teises pooles või koguni aasta lõpus. Pakkuja küsimusele hanke perioodi kohta vastas Hankija 04.01.2024. a - *Hanke periood 1.02.2024- 31.01.2027.*¹ Vaidlustuskomisjon mõnab, et eeltoodud Hankija selgitus ei oma otsest õiguslikku tähendust, kuid tõendab siiski, et Hankija sooviks oli, et teenuse osutamisega alustataks võimalikult pea.

Vastuses vaidlustusele on Hankija selgitanud, et kuna Vaidlustaja ei ole alustanud teenuse osutamisega, peab Hankija, kelle jaoks varjupaigateenuse osutamine on õigusaktidest tulenev kohustus, ostma teenust 1 kuuliste perioodide kaupa seniselt teenuse osutajalt.

¹ Riigihangete register: Sõnumi ID 807216.

11.3. Pooled süüdistavad hankelepingu sõlmimise ning teenuse osutamise alustamisega venitamises teineteist. Objektivne fakt on igal juhul see, et 21.05.2024. a teatas Vaidlustaja Hankijale, et *muutub planeeritava varjupaigateenuse osutamise aadress – Lihula mnt 15, Haapsalu*.² Seega enam kui 3 kuud pärast Vaidlustaja pakkumuse edukaks tunnistamist teatas Vaidlustaja, et ei hakka teenust osutama aadressil Lihula mnt 27, nagu ta oli Hankijat teavitanud 06.02.2024. a, enne oma pakkumuse edukaks tunnistamist ning hiljem korduvalt kirjavahetuses üle kinnitanud, vaid teises asukohas.

11.4. Korralduse p-is 13 on märgitud, et 03.06.2024. a teavitas Hankija edukat pakkujat asjaolust, et Lihula mnt 15 kasutusotstarve on ärimaa, millel ehtisregistri andmetel asub kaubandushoone koodiga 105000015. Hankija teatas, et hoolekandeteenuste osutamine eeldab hoone kasutusotstarbe muutmist ning selgitas, mida selleks teha tuleb. 04.06.2024. a esitas Vaidlustaja kasutusteate läbi ehtisregistri. 13.06.2024. a edastati Vaidlustajale läbi ehtisregistri kasutusteate tagasilükkamise teade ning selgitati, millised menetlusetapid ja dokumendid tuleb ehitise ümberehitustööde teostamiseks ja kasutusotstarbe muutmiseks teha³.

Eeltoodust ilmneb, et vahetult enne Korralduse andmist ning ca 4 kuud pärast Vaidlustaja pakkumuse edukaks tunnistamist ei olnud Vaidlustaja kasutuses endiselt õigusaktide nõuetele vastavaid ruume, milles oleks võimalik osutada Riigihankega ostetavat teenust. Seega oli teenuse osutamisega alustamine Vaidlustaja poolt lähiajal välistatud.

11.5. Hankelepingu projekti p-i 7.6 kohaselt: *Lepingul on sõlmimise hetkel lisa 1 – „Täiskasvanute varjupaigateenuse 2023-2028“ hanke Tehniline kirjeldus*.

Lisa 1 Hanke „Täiskasvanute varjupaigateenus“ kirjeldus p 4 sätestab:

Teenuse osutaja peab teenuse osutamiseks omama või kasutama õigusaktidele vastavaid ruume Haapsalu linna territooriumil.

Seega eeldab hankelepingu sõlmimine, et teenuse osutajal on teenuse osutamiseks Haapsalu linna territooriumil õigusaktidele vastavad ruumid.

Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et olukorras, kus Vaidlustajal puudusid õigusaktide nõuetele vastavad ruumid teenuse osutamiseks, ei olnud Hankijal võimalik sõlmida Vaidlustajaga hankelepingu. Kujunenud olukorras ei oleks ka hankelepingu sõlmimine, isegi kui see oleks olnud võimalik, hoolimata Vaidlustajal nõuetele vastavate ruumide puudumisest, taganud kiiret alustamist varjupaigateenuse osutamisega.

11.6. Eeltoodust tulenevalt leiab vaidlustuskomisjon, et Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ajaks oli hankelepingu sõlmimine ning varjupaigateenuse osutamisega alustamine viibinud ebamõistlikult kaua (üle 4 kuu arvates Vaidlustaja pakkumuse edukaks tunnistamisest) ning seda teadaolevalt Vaidlustajal õigusaktide nõuetele vastavate teenuse osutamiseks vajalike ruumide puudumise tõttu. Vaidlustaja ei ole vaidlustusmenetluses tõendanud vastupidist. Vaidlustuskomisjon mõnab, et Vaidlustaja ei rikkunud teenuse osutamisega alustamise tähtaega, sest see on RHAD-is määratud aastaga – 2024, mistõttu põhimõtteliselt oleks RHAD-iga kooskõlas isegi see, kui teenust hakataks osutama 31.12.2024. a. Teenuse osutamise alustamise viibimine (Vaidlustaja on pikendanud oma pakkumuse jõusoleku tähtaega kahel korral – vastavalt kuni 13.06.2024 ja 31.07.2024) ei ole aga ilmselt kooskõlas Hankija vajaduse ning tahtega Riigihanke alustamisel ega mõistlik olukorras, kus pakkumuse edukaks tunnistamise otsus tehti juba 15.02.2024. a. Korralduse ühe põhjenduse kohaselt seisneski Hankija viga RHAD-i koostamisel selles, et ei määratud täpset tähtpäeva teenuse osutamisega alustamiseks. Asjaolusid arvestades nõustub vaidlustuskomisjon, et Hankija on selle vea RHAD-is teinud.

11.7. Vaidlustuskomisjon leiab, et arvestades seda, et Riigihanke esemeks oleva varjupaigateenuse osutamisega alustamiseks puudus Vaidlustajal oluline eeldus - õigusaktide nõuetele vastav ruum - ka 4 kuud pärast Vaidlustaja pakkumuse edukaks tunnistamist ning Hankija ei olnud RHAD-is kehtestanud teenuse osutamisega alustamise tähtpäeva, mis oleks andnud pakkujatele selge suunise, millal teenuse osutamisega tuleb alustada (ning milliseks tähtpäevaks teenuse osutamisega alustamata jätmisel kuuluks hankemenetlus kohustuslikult kehtetuks tunnistamisele), on Hankija Korralduses toodud põhjendused, mille kohaselt on

² Riigihangete register: Sõnumi ID 852569.

³ 26.07.2024. a seisuga nähtub ehtisregistrist, et Lihula mnt 15 hoone peamine kasutusotstarve on endiselt kaubandushoone. Juhul, kui Vaidlustaja ja Haapsalu Linnavalitsuse vahel on vaidlus seoses Lihula mnt 15 asuva ehitise kasutusotstarbe muutmise, siis selle vaidluse lahendamine ei ole vaidlustuskomisjoni pädevuses.

muutunud võimatuks Hankija eesmärgi saavutamine ning Hankija on teinud RHAD-is vea, mis seisneb teenuse osutamise täpse tähtpäeva määramata jätmises, asjakohased ning põhjendavad Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamist.

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et juhtumitel, kus hankija eksimuse tõttu on tarvis riigihanke alusdokumente muuta või täiendada, on lubatav hankemenetluse kehtetuks tunnistamine RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel. Nagu juba eespool öeldud ei pea põhjendatud vajadus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks seejuures olema erandlik või oluline (Euroopa Kohtu otsus C 27/98, p-id 23 ja 25).

12. Kokkuvõttlikult on vaidlustuskomisjon seisukohal, et kuna hankemenetlusse oli jäänud vaid üks pakkuja, võis Hankija pidada konkurentsi Riigihankes ebapiisavaks ja juba üksnes sel põhjusel võis Hankija tunnistada Riigihanke hankemenetluse kehtetuks, eesmärgiga korraldada uus riigihange, mis annab Hankijale võimaluse uues konkurentsiolukorras välja selgitada edukas pakkumus. Samuti leiab vaidlustuskomisjon, et Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamine oli põhjendatud ka seetõttu, et teenuse osutamisega alustamise viibimise tulemusel esines Hankijal vajadus RHAD-i muutmiseks. Kehtestades uue võimaliku riigihanke alusdokumentides konkreetse tähtpäeva, millal peab algama teenuse osutamine, saab Hankija välistada olukorra, milles teenuse osutamisega alustamine jääb venima, nagu on juhtunud Riigihankes. Vaidlustajal on võimalus uues Riigihankes pakkumus esitada.

13. Tulenevalt eeltoodust leiab vaidlustuskomisjon, et Hankija otsus Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks RHS § 73 lg 3 p-i 6 alusel on põhjendatud ja puuduvad alused selle kehtetuks tunnistamiseks.

Vaidlustusmenetluse kulud

14. Lähtudes sellest, et vaidlustus jääb RHS § 197 lg 1 p-i 4 alusel rahuldamata, kuulub vaidlustusmenetluse kulude osas kohaldamisele RHS § 198 lg 3.

14.1. Hankija ei ole esitanud taotlust lepingulise esindaja kulude väljamõistmiseks.

14.2. Vaidlustaja kulud vaidlustusmenetluses jäävad Vaidlustaja kanda.

Taivo Kivistik
(allkirjastatud digitaalselt)