



Keidi Kõiv
Advokaadibüroo RASK
rask@rask.ee

Teie 25.06.2025
Meie 10.07.2025 nr 12.2-1/2967-2

Järelevalvemenetluse alustamata jätmine

Austatud vandeadvokaat

Esitasite ettevõtja esindajana Rahandusministeeriumile 24.06.2025. a järelevalveteate Riigi Kinnisvara AS (edaspidi hankija) riigihanke „Tartu Kohtumaja video- ja konverentsiseadmete hankimine“ (viitenumbri 292302, edaspidi riigihange) kohta.

Tõite järelevalveteates välja, et 17.03.2025 riigihangete registris alustatud avatud hankemenetlusega riigihankes on hankija seadmete ostmisel nimetanud kaheksat konkreetset Cisco toodet, lisades küll iga tootenimetuse juurde „või sellega samaväärne“.

Lisaks oli riigihanke tehnilise kirjelduse punktis 4.22 ja 4.23 ette nähtud, et seadmete juurde peavad kuuluma nende kasutuseks ja toimeks vajalikud litsentsid ning seadme keskhalduseks vajalikud Webex Control Hub litsentsid. Nimetatu osas oli lisaks märgitud, et litsentsid ja keskhaldus ei tohi hankijale tuua eraldi kulusid ning keskhaldusena mõeldakse sealjuures üle võrgu teostatavat vähemalt seadmete keskset konfigureerimist, keskset uuendamist, aadressiraamatute muutmist ja kõnede statistika vaatamist (analüüsi). Märkisite, et neist viidetest oli mõistetav, et hankijal oli päriselt soov lubada hankesse ka samaväärseid tooteid koos keskhaldusega, mis vastab tehnilises kirjelduses nõutule.

Pärast pakkumuse esitamise tähtpäeva ja hankija tehtud otsuste põhjendustest selgus aga Teie hinnangul, et kogu riigihange oli tegelikult ülesse ehitatud väga konkreetsete ja tehnilises kirjelduses esitatud toodete ostmiseks, mis on aga riigihangete läbiviimisel keelatud. Seda kinnitab fakt, et hankija otsustes esitatud põhjendustes on „või sellega samaväärne“ klausel tegelikult üksnes formaalse linnukese täitmine, mille täitmine pole hankija soovitud viisil võimalik.

Leiate, et 1) hankija on rikkunud tehnilise kirjelduse koostamisel RHS §-s 88 sätestatud, 2) esitatud seadmete parameetritele ei vasta ükski muu toode, kui tehnilises kirjelduses nimetatu, mistõttu on tegemist suunatud riigihankega; samas on turul teisi tooteid, mis ühilduvad iseseisva süsteemiga. Märkite siinjuures, et ebameeldivused, raskused ja kaasnevad lisatööd ei ole õigustavaks põhjuseks konkreetse toote hankimiseks.

Eeltoodud kaalutlustel palute alustada järelevalvemenetlust riigihanke kehtestatud hanketingimuste õiguspärasuse kontrollimiseks. Osundate, et teile teadaolevalt järelevalvemenetlust välistavaid asjaolusid ei esine, muu hulgas seetõttu, et ettevõtjal ei ole võimalik riigihanke alusdokumente vaidlustada vaidlustustähtaja möödumise tõttu.

Rahandusministeerium tutvus järelevalveteates ja riigihangete registrist (RHR) riigihanke kohta kättesaadava infoga ja tuvastas järgmist.

- 1) Riigihange on korraldatud avatud hankemenetlusena, milles pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli 17.04.2025 kl 12.00. Pakkumuste esitamise tähtpäevaks esitas pakkumuse 3 ettevõtjat, sh järelevalveteate esitaja.
- 2) Riigihanke alusdokumentide hulka kuuluv Lisa 1 tehniline kirjeldus sisaldab muu hulgas järgmisi tingimusi:
„2.1. Iga viidet, mille hankija teeb käesolevas dokumendis mõnele riigihangete seaduse paragrahvi 88 lõikes 3 nimetatud alusele, kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, tuleb lugeda selliselt, et see on täiendatud märkega „või sellega samaväärne”.
2.2. Iga viidet, mille hankija teeb käesolevas dokumendis ostuallikale, protsessile, kaubamärgile, patendile, tüübile, päritolule või tootmisviisile, tuleb lugeda selliselt, et see on täiendatud märkega „või sellega samaväärne”.“
Punktid 4-11 sisaldavad Cisco toodete nimetusi koos märkega „või sellega samaväärne”. Samas on iga punkti alapunktides toodud täpsemad tehnilised nõuded, millele pakutav seade peab vastama, mõne toote puhul on loetletud 26 alapunkti tehniliste nõuetega, samas mõned alapunktid sisaldavad viidet „Cisco“.
- 3) Hankija on järelevalvete teate esitanud ettevõtjat teavitanud pakkumuse tagasilükkamise otsusest koos põhjendustega 9.06.2025. a riigihangete registris saadetud teavitusega. Teates on märgitud, et ettevõtja on pakkunud Lisa 1 tehnilises kirjelduses (p-des 6 ja 7) märgitud toodete kirjeldustele mittevastavaid seadmeid. Muu hulgas on märgitud, et pakutud kaameral ei ole minimaalselt 200x suurendust ega kaldeulatus (tilt range): -20 kraadi kuni +60 kraadi.
- 4) Riigihanke alusdokumentide peale ei ole ükski ettevõtja vaidlustust ei esitanud.
- 5) 18.06.2025. a esitas järelevalveteate esitaja vaidlustuse riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi VAKO), vaidlustades pakkumuse tagasilükkamise ja edukaks tunnistamise otsused. Vaidlustus on võetud menetlusse.

Riigihanke alusdokumendi Lisan 1 on hankija esitanud hangitavate toodete tehnilise kirjelduse kirjeldades toodete omadusi, parameetreid, funktsionaalsust. Lisaks on hankija selgelt välja toonud, et igale viitele, mille hankija ostuallikale, protsessile, kaubamärgile, patendile, tüübile, päritolule või tootmisviisile, tuleb lugeda selliselt, et see on täiendatud märkega „või sellega samaväärne”.

Rahandusministeeriumi ülesandeks on teha avalikes huvides riiklikku ja haldusjärelevalvet (edaspidi järelevalvet) RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle (RHS § 180 p 6 ja § 203). Järelevalvemenetluses kontrollitakse üksnes hankija tegevuse õiguspärasust – järelevalvemenetlust ei tehta hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimiseks ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamiseks. Tõdemusest, et Rahandusministeerium teeb

RHS-i alusel järelevalvet üksnes avalikes huvides, tuleneb, et erinevalt vaidlustus- ja kohtumenetlustest ei ole riigihangete järelevalve ülesandeks erahuvide ja subjektiivse õiguste vahetu kaitse (vt RHS-i eelnõu, 450 SE I. Seletuskiri, lk 141). Seetõttu jätavad RHS-i 9. ptk-i sätteid Rahandusministeeriumile ulatusliku otsustusvabaduse küsimuses, kas järelevalvemenetlust konkreetsel üksikjuhtumil üleüldse alustada või mitte, nagu ka diskretsiooni-õiguse igakordselt otsustada, millist järelevalvemeedet rakendada.

Rahandusministeerium võib jätta järelevalvemenetluse alustamata, kui järelevalveteate esitaja ei ole tähtaja jooksul esitanud vaidlustust riigihangete vaidlustuskomisjonile (VAKO). Järelevalvemenetlus ja vaidlustusmenetlus erinevad oma olemuselt: esimene kontrollib objektiivset õiguspärasust, teine kaitseb subjektiivseid õigusi. Järelevalve ei ole mõeldud ettevõtjate subjektiivsete õiguste kaitseks, selleks on tõhusaim viis pöörduda VAKO-sse. Järelevalve ei dubleeri vaidlustus- ja halduskohtumenetlust. Kui ettevõtja jätab vaidlustamata riigihanke dokumendi või otsuse VAKO-s ja algatab järelevalvemenetluse, võib see kahjustada õiguskindlust ja õigusrahu.

RHS § 206 lg 2 p 1 sätestatu näeb ette, et Rahandusministeerium võib järelevalvemenetluse jätta alustamata või alustatud järelevalvemenetluse lõpetada, kui järelevalveteate esitaja ei ole kasutanud õigust esitada rikkumise peale vaidlustust vaidlustuskomisjonile. Kui pakkuja, taotleja või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja leiab, et RHS-i hankija poolt rikub tema õigusi või kahjustab tema huvisid, võib ta vaidlustada hankija tegevuse, esitades VAKO-le sellekohase vaidlustuse (RHS § 189 lg 1). RHS § 189 lg-st 2 tuleneb, et vaidlustuse võib esitada muu hulgas järgmiste hankija dokumentide või otsuste peale: i) riigihanke alusdokumendid; ii) pakkumuse tagasilükkamine või kõigi pakkumuste tagasilükkamine; iii) pakkumuse edukaks tunnistamine. Tähtjaid vaidlustuse esitamisele on ette nähtud RHS §-s 189.

Riigihangete registrist nähtuvalt registreerus järelevalveteate esitanud ettevõtja riigihanke juurde pakkumuse esitamisest huvitatud isikuna 21.03.2025. Eelduslikult vähemalt samast kuupäevast alates oli või vähemalt pidi olema teate esitaja teadlik kõigist RHAD-i tingimustest, sh järelevalveteates esile toodud tehnilise kirjelduse nõuetest.

Hankija ei ole RHAD-i tingimusi vahepeal muutnud. Nagu eelnevalt märgitud, oli pakkumuste esitamise tähtpäevaks 17.04.2025. Tulenevalt RHS § 189 lg 2 p-st 2 (riigihanke eeldatav maksumus ületas riigihanke piirmäära ja hankija ei olnud pakkumuste esitamise tähtaega lühendanud) tulnuks RHAD-i vaidlustamiseks esitada vaidlustus VAKO-le hiljemalt viis tööpäeva enne pakkumuste esitamise tähtpäeva.

Teate esitaja on järelevalveteates õigustanud vaidlustuse esitamata jätmist üldsõnalise väitega, et samaväärsuse klausli etteheidetav näilisus ei olnud talle varem teada. Riigihangete registrist nähtub, et teate esitajal tekkis juba enne pakkumuse esitamist kahtlus, kas ta suudab tehnilise kirjelduse tingimustele vastavaid seadmeid pakkuda – teate esitaja heitis hankijale ette, et tehnilised nõuded on funktsionaalselt põhjendamatud ja ebaproportsionaalselt kitsendavad, mis viitavat konkreetse seadmetootja spetsifikatsioonide järgimisele ja piiravat põhjendamatult teiste tootjate samaväärsete lahenduste pakkumist (vt sõnumi ID 953850).

Seega oli teate esitajal piisavaajaline võimalus oma õiguste kaitseks VAKO-s. Teate esitaja ei ole toonud esile ühtegi objektiivset põhjust, mis oleks olnud mõjuv ja oleks reaalselt takistanud vaidlustuse esitamist. Jättes RHAD-i tähtaegselt VAKO-s vaidlustamata ning initsieerides seeasemel Rahandusministeeriumi järelevalve tulemusel hankijale riigihanke

menetluse kehtetuks tunnistamiseks ettekirjutuse tegemise, saavutaks riigihankes osalev ettevõtja võimaluse minna mööda RHS-is ettenähtud vaidlustusmenetluse instituudist ja vaidlustuse esitamise tähtajast, mis oleks õiguskindluse ja õigusrahu suhtes lubamatu ning võiks seeläbi kahjustada avalikku huvi kiire ja kulutõhusa riigihanke menetluse vastu.

Tehnilises kirjelduse koostamise nõuetega seoses peame vajalikuks märkida, et iseenesest on õige järelevalveteate esitaja viide RHS §-le 88, mille lg-test 6-7 tulenevalt peaks hankija tehnilises kirjelduses konkreetse kaubamärgiga toodete nimetamist üldjuhul vältima ja konkurentsile avatuse eesmärgi saavutamiseks püüdma kirjeldada hankelepingu eset ennekoike selle kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kaudu. Teisalt võib hankelepingu esemest tulenevalt hankijal siiski esinda vältimatu vajadus konkreetse toote nimetamiseks (samaväärsuse klausliga varustatult) põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kaudu ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada.

Hankija ei pea määratlema sõlmitava hankelepingu eset viisil, et pakkumuse saaks esitada võimalikult suur hulk pakkujaid ning hankija ei ole kohustatud arvestama kõigi riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjate võimaluste ja huvidega. Hankija on RHAD-i tingimuste määratlemisel avar kaalutlusruum ja õigus iseseisvalt otsustada, millist toodet ta peab vajalikuks osta. RHS § 88 lg 7 järgi ei tohi tehniline kirjeldus tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentsile. Seega on RHS-iga kooskõlas ka tehniline kirjeldus, mille puhul on konkurentsi piiramine objektiivselt põhjendatud (vt VAKO 13.02.2024 nr 9-24/272185, p-d 8.1-8.3). Hankijal ei ole kohustust hankida valdkonna miinimumnõuetele vastavat toodet, vaid tal on õigus kehtestada enda eesmärkidele vastavad täiendavad tingimused, lähtudes muu hulgas oma varasematest kogemustest. Senikaua kuni tingimusele on objektiivne põhjendus olemas ja see ei ole diskrimineeriv, ei ole tingimus RHS § 88 lg-ga 7 vastuolus (vt RKHKO 05.11.2020, nr 3-20-718, p 17). Hankijal võib põhjendatult esinda vajadus ka selle järele, et hankelepingu ese oleks võimeline töötama või ühilduma hankijal juba mõne olemasoleva eseme, süsteemi või seadmete kogumiga.

Kuigi ilma järelevalvemenetlust läbi viimata ei võta Rahandusministeerium seisukohta küsimuses, kas kõik RHAD-i tingimused on RHS-iga kooskõlas või mitte, ei ole järelevalveteates nimetatud tehnilise kirjelduse tingimuste väidetav õigusvastasus eelneva arutuskäigu valguses Rahandusministeeriumi jaoks ilmselge ja Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole järelevalvemenetluse läbiviimine avaliku huvi kaitseks tarvilik. Kirjeldatud olukorras menetluse mittealustamine on kooskõlas nii järelevalvetegevuse otstarbekuse kui ka piiratud avalike ressursside võimalikult efektiivse kasutamise eesmärgiga.

Kuna riigihanke alusdokumente ei ole ükski ettevõtja, sh järelevalveteate esitaja vaidlustanud, esineb järelevalvemenetluse alustamata jätmise alus. Samas on VAKO-s vaidlustatud hankija otsus pakkumuse tagasilükkamise ja edukaks tunnistamise kohta ning võimalik RHS-i rikkumine riigihanke alusdokumentide alusel pakkumuse tagasilükkamise ja edukaks tunnistamise otsuste tegemisel on VAKO menetluses.

Lähtudes ülalmärgitud asjaoludest ning juhindudes RHS § 205 lg 1 p-st 1, § 206 lg 1 p-st 4, lg 2 p-dest 1-2 ja lg-st 3 teatame, et Rahandusministeerium ei alusta ettevõtja nimel 24.06.2025 esitatud Riigi Kinnisvara AS riigihanke „Tartu Kohtumaja video- ja konverentsiseadmete hankimine“ (viitenumbriga 292302) kohta esitatud järelevalveteate ajendil järelevalvemenetlust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht

Estella Põllu 58851336
Estella.Pollu@fin.ee