

Taivo Kivistik
Riigihangete vaidluskomisjon
vako@fin.ee
Endla 13, 10122 Tallinn

Teie 11.07.2025 nr 12.2-10/165

Meie 16.07.2025 nr 5-7/25-71-2

SEISUKOHT

vaidlustusele Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse 01.07.2025 otsuse pakkumuse edukaks tunnistamise kohta riigihankes nr 290452 "Veebipõhise info- ja teenindusportaali arendus- ja hooldustööd"

- Hankija:** Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus
Registrikood: 77001613
Lõõtsa tn 8a, 11415 Tallinn
- Hankija esindaja:** Fredy Bogomolov
e-post: fredy.bogomolov@rit.ee
- Vaidlustaja:** osaühing BPW Consulting
Registrikood: 10560025
Maakri tn 23a, 10145 Kesklinna linnaosa, Tallinn, Harju maakond
- Vaidlustaja esindaja:** juhatuse liige Ago Meister
e-post: info@bpw-consulting.com
- Kolmas isik:** HEISI IT OÜ
Registrikood: 12765966
Pärnu mnt 105, 11312 Kesklinna linnaosa, Tallinn, Harju maakond
e-post: info@heisi.ee

1. Asjaolud ja menetluskäik

- 1.1. Hankija viis läbi avatud hankemenetluse riigihankes nr 290452 "Veebipõhise info- ja teenindusportaali arendus- ja hooldustööd". Hankija kehtestas hankes detailsed nõuded hanke tehnilise kirjelduse ning selle lisadokumentide kaudu. Hankija kehtestas proovitöö esitamise kohustuse ühes pakkumusega ning hankija sooviks oli hinnata proovitööde kvaliteeti võimaliku täitja valikul.
- 1.2. Vaidlustaja esitas hankes pakkumuse ja proovitöö, tähtaegselt.
- 1.3. Hankija teavitas pakkujaid 01.07.2025 pakkumuse edukaks tunnistamise otsusest ning ühes sellega hindamise tulemustest. Vaidlustaja pakkumus sai proovitöö teise ülesande eest kümme punkti kahekümnest. Hankija otsus oli põhjendatud ning proovitöös sisaldunud puudused otsuse põhjendavas osas kirjeldatud.
- 1.4. Hankija põhjendas proovitöö teise ülesande hindamist järgmiselt: „Teise ülesande hindamismetoodika kohaselt on maksimaalne võimalik punktisumma 20. Pakkuja lahenduses vastasid kaks alakriteeriumi (1. ja 2. täpploend) maksimaalsele tasemele, kuid üks alakriteerium (3. täpploend) ei vastanud täielikult nõuetele (hankija tuvastas kokku kaks puudust). Vastavalt Lisa 6 alajaotuse "Proovitöö hindamismetoodika" 3. täpploendi teises lauses sätestatud põhimõttele – kui hinnatava alakriteeriumi puhul vähemalt üks nimetatud tingimus vastab madalama punkti tingimusele, antakse alakriteeriumi eest madalamad punktid – määrati pakkumusele selle ülesande eest 10 punkti, kuna see vastas hindamismetoodikas sätestatud kolmetasandilise punktisüsteemi (20, 10 ja 1 punkt) kohaselt keskmisele

hindamistasemele.“

- 1.5. Vaidlustaja esitas teabevahetuse kaudu 02.07.2025.a päringu Sonar testide tulemuse kohta, millele hankija vastas 08.07.2025 viidates Sonar testimise failidele, millest vaidlustaja pidi saama piisava info Sonar hindamise kohta.
- 1.6. Vaidlustaja esitas teabevahetuse kaudu 08.07.2025.a etteheite hankija tegevusele. „Pakkuja arvab, et hankija Sonar on valesti seadistatud ning hindamise tulemused moonutatud. Pakkuja käivitatud testide tulemused on manuses. Kuna hankedokumentides ei olnud kaasas Sonar seadistust, siis ei oska Pakkuja arvata, millest tuleneb erinevus, kuid on selge nii märkimisväärse vahe korral peab eksisteerima kuskil probleem ja kuna hankedokumentides puudusid SonarQube seaded, siis on hindamine antud juhul subjektiivne ja mitteläbipaistev. Pakkuja hinnangul on tema backend kattuvus 81% ja frontend kattuvus 68% testide käivitamise tulemusel.“ Hankija esitas 11.07.2025.a kinnituse, et hankija ei ole Sonar programmi valesti seadistanud.
- 1.7. Vaidlustaja esitas 09.07.2025.a hankijale täiendava selgituse. „/.../ 08.07.2025 15: 14 esitatud Pakkuja küsimuse palume jätta tähelepanuta ja Hankija ei ole Sonar valesti seadistanud. Pakkuja arendaja on unustanud kaasa panna testikattuvuse seadistused. Selgitame alljärgnevalt. Analüüsides projekti, selgus, et testid on korrektselt implementeeritud, kuid SonarQube konfiguratsioonifailid jäid kogemata projekti GITi lisamata. Pakkuja poolt pakkumuse esitamisel oli antud Pakkuja esindajale info, et testide kattuvused on 81% ja 68% ning samuti esialgses täpsustavas küsimuses anti Pakkuja esindajale sama vastus, kuid asjaolude selgitamisel selgus, et arendaja oli unustanud seadistused GIT versiooni viia, mis moonutab tegelikku testide kattuvust.“ Hankija selgitas 14.07.2025.a pakkujale, et pakkumuse terviklikkuse, sh proovitöö terviklikkuse, eest kannab vastutust üksnes pakkuja.
- 1.8. Samuti taotles vaidlustaja 09.07.2025.a teabevahetuse kaudu proovitöö uut hindamist, millele vastusena avaldas hankija 14.07.2025.a, et pakkumuse terviklikkuse, sh proovitöö terviklikkuse, ja tähtaegse esitamise eest kannab vastutust üksnes pakkuja.
- 1.9. Vaidlustaja esitas 10.07.2025.a vaidlustuse hankija otsusele tunnistada edukaks HEISI IT OÜ pakkumus (edukaks tunnistamise otsus). Vaidlustaja leiab, et hankija on rikkunud uurimispõhimõtet, vaidlustaja esitatud proovitöö hindamine ei vasta tegelikule olukorrale, hankija on oma otsusega rikkunud õigustatud ootuse põhimõtet ning hankija on hinnanud proovitöid valesti.

2. Hankija seisukoht ja põhjendused

- 2.1. Hankija vaidlustajaga ei nõustu ning vaidleb vaidlustusele täies ulatuses vastu.
- 2.2. Vaidlustaja on leidnud, et hankija on rikkunud uurimispõhimõtet. Selgituseks on vaidlustaja lisanud, et „RHS § 2 lg 1 kohaselt peab hankija tegutsema läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt. Hankija tuvastas ebaloomulikult madala testikatte (frontend 0%), kuid ei küsinud pakkujalt selgitusi enne hindamisotsuse tegemist.“
- 2.3. Kohtupraktikas on leitud, et „RHS § 3 näeb ette hankija kohustuse järgida riigihanke korraldamisel põhimõtteid, mis peavad kindlustama riigihanke koosõla seaduse esimeses paragrahvis sätestatud eesmärgiga tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel. **Seega on riik huvitatud sellest, et riigihankemenetlus oleks küll läbipaistev, kuid ei oleks liialt kulukas ja aeganõudev. Hankemenetluse läbiviimine ei tohi andmete ja tõendite kogumise tõttu muutuda võimatuks või ebamõistlikult keeruliseks** (Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr asjas 3-3-1-24-13, p 19). Riigihankemenetluse olemusega oleks vastuolus rakendada sellises mahus uurimisprintsipi, mida näiteks maksuhaldur teeb maksumenetluses, kus sarnaste tööde tegemist tõendataks kõikvõimalike tõenditega paikvaatluse ja tunnistajate ütlusteni välja. Riigihankemenetlus on teistsuguse iseloomuga ja sellise uurimispõhimõtte rakendamine tekitaks suure tõenäosusega pakkujate ebavõrdse kohtlemise ja muudaks hankemenetluse ebamõistlikult aeganõudvaks ja rahaliselt kulukaks, mis hakkaks takistama normaalset majanduselu.“¹
- 2.4. Veel enam on rõhutatud nii vaidlustuskomisjoni kui ka kohtupraktikas, et „Kui tõlgendada eesmärgipäraselt ja keeleliselt RHS § 46 lõiget 4 seaduse seletuskirjas ja riigihangete vaidlustuskomisjoni-, ja ka kohtupraktikat arvestades, siis saab asuda seiskohale, et käesolevas asjas poolte vahelise vaidluse põhjustanud küsimuses (hankijale dokumentide tagantjäreli esitamise võimaldamine ja selgituste küsimine) **ei ole seadusandja soovinud anda pakkujatele ulatuslikumat võimalust esialgsele pakkumusele ja koos sellega esitatud dokumentidele lisaks esitada hiljem**

¹ TlnHKo 3-16-874 22.06.2016

*õigeaegselt esitamata jäänud dokumente. Seda eelkõige seetõttu, et riigihankemenetluses toimib muuhulgas formaliseerituse põhimõte.*²

- 2.5. Hankija leiab, et vaidlustaja oodatud ulatuses uurimispõhimõte riigihankemenetluses ei kohaldu. Hankija arusaamise kohaselt vastutab pakkumuse, sh proovitöö, terviklikkuse ja õigeaegse esitamise eest iga pakkuja ise. Ei saa pidada mõistlikuks olukorda, kus hankija asub igalt pakkujalt, kellele tuleb hindamismetoodika kohaselt anda vähem punkte, küsima, kas tema sooviks oli esitada puudustega pakkumus/proovitöö. Kusjuures kaotaks tagantjärele proovitöö täiendamise võimalusega proovitöö kvaliteedi hindamise mõttekus.
- 2.6. Vaidlustaja leiab, et hindamine ei vasta tegelikule olukorrale. „*Hankija hindas proovitööd formaalselt SonarQube näitajate alusel, kontrollimata tegelikku testide olemasolu ja kattuvust. Vaidlustaja tõendid näitavad, et testid on implementeeritud ja vastavad nõuetele.*“ Hankija väitega ei nõustu.
- 2.7. Mittefunktsionaalsete nõuete dokumendi punktis 3 sätestatakse, et testide olemasolu ja kattuvuse hindamiseks kasutatakse *SonarQubet*. Vaidlustaja oli sellest teadlik ning pidi arvestama seda pakkumust esitades.
- 2.8. Vaidlustaja leidis, et „*SonarQube näitas kunstlikult madalat protsenti puuduvate konfiguratsioonifailide tõttu.*“ *SonarQube* on automaatne koodianalüüsi tööriist, mida kasutatakse tarkvara kvaliteedi kontrollimiseks. Selle eesmärk on tagada hanke raames arendatava info- ja teenindusportaali jätkusuutlikkus ning vähendada tehnoloogilist võlga riiklikes tarkvaralahendustes. *SonarQube* analüüsib lähtekoodi (antud kontekstis pakkuja esitatud teist proovitööd) ning esitab tulemused kategooriate kaupa, nagu vead, turvariskid, testikattuvus jne. Tulemused kuvatakse mõõdikutena (nt kattuvusprotsent), mis võimaldavad hinnata koodi seisukorda vastavalt kvaliteedimõõdikutele. RITis kasutatavad kvaliteedimõõdikud ja nende lubatud väärtused on kirjeldatud hanke alusdokumentides Lisa 2.1.
- 2.9. **Hankija hinnangul on läbiviidud hindamine teostatud õigesti vaidlustaja enda esitatud proovitöö pinnalt.** Kuivõrd vaidlus puudub hindamise käigus saadud tulemuste osas, ei pea hankija täiendavat analüüsi vaidlustuse kontekstis vajalikuks. Tegemist on automaatkontrollisüsteemiga ning testide tulemused on saadud vaidlustaja proovitöö hindamise käigus.
- 2.10. Vaidlustaja leiab, et hankija on rikkunud vaidlustaja kui pakkuja suhtes õigustatud ootuse põhimõtet. „*Pakkuja esitas toimiva lahenduse koos testidega. Hankija ei andnud võimalust selgitada tehnilist olukorda enne otsuse tegemist, kuigi näitajad (0%frontend) viitasid ilmselgelt tehnilisele probleemile.*“ Hankija vaidlustaja käsitlesega ei nõustu.
- 2.11. Hankija peab vajalikuks selgitada, et proovitöö sisu ei olnud mitte vastavuse kontrollimise objekt, vaid proovitöö sisu oli pakkumuse hindamise objekt. Vastavustingimuseks oli proovitöö esimese ja teise ülesande esitamine. Teisele ülesandele olid nõuded vormistamiseks. Vaidlustaja proovitöö vormistus vastas tingimustele.
- 2.12. Hankija poolt täiendavate küsimuste küsimine on hankija kaalutusotsus. Hankija hinnangul ei ole tegemist puudustega, mida saaks lahendada teabevahetuse kaudu küsimuste küsimisega. Vaidlustaja on kinnitanud, et pakkumuses oli konkreetne asi jäetud lisamata. Kuivõrd tegemist oleks olnud uue dokumendi esitamisega, tulnuks käsitleda seda pakkumuse muutmisenä, mis ei ole lubatav.
- 2.13. Hankija kogemusest lähtuvalt ei viita 0%-line tulemus ilmselgelt tehnilisele puudusele, vaid võib olla pakkuja valik. Arendushangete puhul on sage nähtus, kus pakkujad tuginevad soodsale teostushinnale, mitte tugevale proovitööle.
- 2.14. Seega on vaidlustaja etteheide põhjendamatu. Hankija on teinud põhjendatud otsuse ning teostanud kontrolli õigesti. Samuti on hankija õigesti kaalutlenud selgituste küsimise asjakohasust ning õigesti leidnud, et proovitöö kui pakkumuse osa puuduseid ei saa kõrvaldada selgituste kaudu.
- 2.15. Täiendavalt on vaidlustaja selgitanud vale hindamise mõju kogu hanke tulemusele. „*Kui vaidlustaja oleks saanud õiglased 50 punkti, oleks kogupunkti summa 88,27, mis ületab edukaks tunnistatud pakkuja 83,78 punkti. Seega mõjutas vale hindamine otseselt hanke lõpptulemust.*“ Hankija ei nõustu, et proovitöö hindamine oleks läbi viidud ebaõigesti. Tegemist on vaidlustaja hooletusveaga pakkumuse esitamisel.
- 2.16. Hankija hindas proovitööd vastavalt hindamismetoodikale ja tunnistas põhjendatud kirjaliku otsusega edukaks pakkumuste hindamise kriteeriumide kohaselt kõige rohkem punkte kogunud pakkumuse (RHS

² TlnHKO 3-18-1248 09.08.2018 p-d 16-17

§ 117 lg 1). Hindamismetoodika on hanke alusdokument. Hanke alusdokumente ei ole vaidlustatud, järelkult on need kehtivad. Hankija hindas kõigi vastavaks tunnistatud pakkujate proovitöid ühetaoliselt. Vaidlustaja nõuab hankijalt enda suhtes teha otsus, millega hankija rikuks riigihanke alusdokumentides sätestatud tingimusi. See oleks alusdokumentides sätestatud nõuete rikkumine ja RHS § 3 p 2 rikkumine ja samuti RHS § 3 p 1 rikkumine.

Sonar test tuvastas kõigil kolmel esitatud proovitööl hälbed nõutud määrast. Paranduste sisseviimiseks oleks pidanud andma võimaluse kõigile pakkujatele- pakkujate võrdne kohtlemine. Pärast paranduste tegemist oleksid kõik pakkumused maksimaalse kvaliteediga ja kõik oleks saanud maksimaalsed 50 punkti. Proovitöö hindamine sellisel moel ei omaks mõtet. Kusjuures, olukorras, kui kõik proovitööd oleks saanud 50 punkti, ei oleks vaidlustaja saanud edukaks pakkujaks.

- 2.17. Kokkuvõtvalt leiab hankija, et esitatud vaidlustus on sisutühi ja põhjendamatu, selles avaldatud etteheited vastuolulised ning mittetõeste järeldustega. Hankija leiab, et vaidlustus tuleb jätta rahuldamata.

3. Menetluslikud küsimused ja taotlused

3.1. Jätta vaidlustaja vaidlustus rahuldamata.

3.2. **Menetluskulud.** Jätta vaidlustaja menetluskulud vaidlustaja kanda.

3.3. **Vaidlustuse läbivaatamise viis.** Hankija on nõus vaidlustuse menetlemisega kirjalikus menetluses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Fredy Bogomolov
jurist

Lisad: Lisa 1. Volikiri Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse esindamiseks
(Bogomolov)