



**RIIGIHANGETE
VAIDLUSTUSKOMISJON**

OTSUS

Vaidlustusaja number	248-25/299816
Otsuse kuupäev	02.12.2025
Vaidlustuskomisjoni liige	Taivo Kivistik
Vaidlustus	OÜ Warren Safety vaidlustus riigihanke alusdokumentidele Transpordiameti riigihankes „Ida-Harju hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2026-2031“ (viitenumber 299816)
Menetlusosalised	Vaidlustaja, OÜ Warren Safety, esindaja vandeadvokaat Kristina Uuetoa-Tepper Hankija, Transpordiamet, esindajad Gertrud Suve ja Ege Stiina Järvmägi
Vaidlustuse läbivaatamine	Avalik istung

RESOLUTSIOON

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

1. Jätta rahuldamata OÜ Warren Safety vaidlustus riigihanke alusdokumentidele Transpordiameti riigihankes „Ida-Harju hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2026-2031“ (viitenumber 299816).
2. Jätta OÜ Warren Safety poolt vaidlustusmenetluses kantud 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. 12.09.2025 avaldas Transpordiamet (edaspidi ka Hankija) avatud hankemenetlusega riigihanke „Ida-Harju hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2026-2031“ (viitenumber 299816) (edaspidi Riigihange) hanketeate ja tegi kättesaadavaks muud riigihanke

alusdokumendid (edaspidi koos nimetatult RHAD), sealhulgas Hankelepingu projekti (edaspidi Leping) ning Tehniline kirjeldus (edaspidi TK).

2. 04.11.2025 laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) OÜ Warren Safety (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus riigihanke alusdokumentidele.

3. Vaidlustuskomisjon teatas 10.11.2025 kirjaga nr 12.2-10/248 menetlusosalistele, et vaatab vaidlustuse läbi avalikul istungil, tegi teatavaks otsuse istungi toimumise aja ning andis täiendavate seisukohtade ja dokumentide esitamiseks aega kuni 12.11.2025. Vaidlustuskomisjoni poolt määratud tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad Vaidlustaja. Vaidlustuskomisjoni avalik istung toimus 17.11.2025 kell 11.00.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

4. Vaidlustaja, **OÜ Warren Safety**, põhjendas vaidlustust järgmiselt.

4.1. RHS § 77 lg 1 kohaselt koostab hankija riigihanke alusdokumendid, mis mh peavad sisaldama vähemalt hankelepingu eseme tehnilist kirjeldust ning hankelepingu tingimusi või projekti (RHS § 77 lg 4 p-d 1 ja 4).

Vaidlustatud Riigihanke liigiks on ehitustööd. RHS § 8 lg 5 p-ti 5 kohaselt tellib hankija ehitustööde hankelepinguga ehitustöid või ehitustöid koos projekteerimisega.

RHS § 87 lg 1 p 2 sätestab, et tehniline kirjeldus RHS-i tähenduses on hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavat terminoloogiat ja täpsusastet kasutades hankija kehtestatud ehitustööde hankelepingu esemeks olevate ehitustööde omaduste ja neile esitatavate tehniliste nõuete kogum.

Riigihanke alusdokumentide tingimused peavad olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud (RHS § 3 p 2) ning tagama konkurentsi (RHS § 3 p 3).

4.2. 17.10.2025 muutis Hankija RHAD-i ning mh lisas hankelepingu esemesse Veneküla (Koplimetsa) ja Vao parklad. Parklates tehtavaid töid kirjeldab Leping lisa 26, mille kohaselt tuleb hankelepingu täitjal Veneküla parklas teostada hoonete (söögi hoone (14 m²) ja hügieeni hoonete (41 m²) väli- ja sisekoristust, osutada valve- ja dispetšerteenust, teostada elektrikäitu, tühjendada reoveemahutit (sh hooldada õli- ja liivapüüdurit), hooldada parkla hoonete ventilatsioonisüsteeme ja kliimaseadmeid. Nende teenuste tehnilised kirjeldused näevad mh ette järgmised nõuded:

1) täitja peab omama turvaseaduse § 43 lg 1 alusel Politsei- ja Piirivalveameti väljastatud kehtivat tegevusluba turvateenuse seaduse § 4 lg 1 p-ides 1, 2, 5 märgitud turvateenuse osutamiseks (Leping lisa 26 lisa 2 p 3.1);

2) täitjal peab olema oma autonoomne raadioside võrk, mis võimaldab teostada signaaledastust (Leping lisa 26 lisa 2 p 5.1.1);

3) täitja peab paigaldama objektile vajalikud saatjad, mis peavad edastama objektidelt nii sissetungi- kui ka tulekahjuhäiret täitja juhtimiskeskusesse (Leping lisa 26 lisa 2 p 5.1.2);

4) täitjal peab olema võimekus võtta vastu videosignaali ja teostada juhtimiskeskuses parkla videoalvet (samas, p 5.1.2);

5) patrullekipaazi turvatöötajad peavad kandma kinnitatud vormi, omama töötõendit, turvaseadusega lubatud erivahendeid ja olema edukalt läbinud turvaseadusega nõutud koolituse (samas, p 5.1.3);

6) turvasüsteemide ja ATS hooldusteenus hõlmab soojakute valveseadmestiku hooldamist seadmete töökindluse tagamiseks ning rikete esinemise ärahoidmiseks (samas, p 6);

7) täitja peab omama turvaseaduse nõuetele vastavat juhtimiskeskust ning Politsei- ja Piirivalveameti väljastatud kehtivat tegevusluba juhtimiskeskuse pidamiseks ning tagama

häireteate vastuvõtu, töötlemise, edastamise ja soojakaitse (samas, p 8.1.1);

8) töövõtja koostab objekti kohta digitaalse käidukava täitmisperioodi eel (Lepingu lisa 26 lisa 3 p 4.1);

9) töövõtja koostab digitaalse piksekaitsesüsteemi hoolduskava (samas, p 4.2), jne.

4.3. Riigihanke objektiks on riigiteede korrashoid, mille eesmärgiks on tagada tavahoolde, perioodilise hoolde ja remonttööde tegemisega ettenähtud teede seisundinõuded. Lepingu lisa 26 kohased täiendavad ülesanded Veneküla parkla osas (hoonete sise- ja väliskoristus jt eelpool kirjeldatud teenused) väljuvad teede korrashoiuga seotud tavapärastest ülesannetest. Hankija nõuab tegevuslubasid, pädevusi (nt seadme ohutuse seaduse ja tuleohutuse seadusega reguleeritud tegevustes) ja vahendeid, mida maanteehooldustööde valdkonnas tegutsevad ettevõtjad tavapäraselt ei oma. Kõiki Hankija kirjeldatud tegevuslubasid ka ei eksisteeri või on nende välja selgitamine Riigihanke valdkonnas tegutsevate ettevõtjate jaoks põhjendamatult keerukas.

4.4. Eeltoodud täiendavad ülesanded on Hankija RHAD-i lisanud 17.10.2025 ning pikendanud pakkumuste esitamise tähtaega kuni 12.11.2025¹. Seega tuleb Riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjatel omandada eespool kirjeldatud ülesannete täitmiseks, mh nõuetele vastav personal ja vahendid või siis leida alltöövõtjad, kes on suutelised Hankija nõudeid täitma. See mõjutab Riigihanke avatust konkurentsile, kuivõrd potentsiaalsete pakujate ring on Hankija täiendavate nõuete tõttu oluliselt vähenenud (RHS § 88 lg 7).

4.5. Vaidlustuse esemeks on kõik Veneküla parkla hoonete sise- ja väliskoristust ning täiendavate teenuste osaks olevad üksikud teenused (toimingud) vastavalt Lepingu lisale 26 ja selle lisadele 1-6.

4.6. 12.11.2025 esitas Vaidlustaja täiendavad seisukohad.

4.6.1. Vaidlustaja ei nõustu Hankija seisukohaga, et 17.10.2025 Riigihanke esemesse lisatud teenused ja ülesanded kuuluvad olemuslikult nn „kompleksteenuse“ koosseisu ning omavad „olulist funktsiooni liiklusohutuse tagamisel“ ja „äärmiselt olulist rolli elutähtsa teenuse tagamiseks“.

4.6.2. Vaidlustuse esemeks ei ole Veneküla parklas (nagu ka Vao parklas) väliterritooriumi ja haljastuse heakorra tagamine (TK lisa 26 lisa 1 p 3.1–3.4). Vaidlustuse esemeks on Veneküla parklas asuvate hoonete sisekoristus (igapäevaselt eelniisutatud koristustekstiiliga (märja lapiga), tarnides spetsiifilistele tingimustele vastavat WC paberit, kätekuivatuspaberit, seepe (TK lisa 26 lisa 1 p-id 1.1.11–1.1.12), teostades põrandate süvapesu ja kaitsevahatamist (p-id 2.1–2.8)) ning hoonete väliskoristus (seinte puhastus, nt grafitist, akende pesemine, katuse puhastamine (TK lisa 26 p 3.5)), samuti kohustus osutada turvateenust (TK lisa 26 lisa 2), elektripaigaldise käidukorraldusteenust (TK lisa 26 lisa 3), tühjendada reoveemahutit (sh hooldada õli- ja liivapüüdurit) (TK lisa 26 lisa 4), hooldada parkla hoonete ventilatsioonisüsteeme (TK lisa 26 lisa 5) ja kliimaseadmeid (TK lisa 26 lisa 5).

4.6.3. Ehitusseaduse (edaspidi EhS) § 92 lg 1 kohaselt on tee rajatis, mis on ette nähtud inimeste, sõidukite või loomade liikumiseks või liiklemiseks. Tee osaks loetakse tunnel, sild, viadukt ja muud liiklemiseks kasutatavad ning tee toimimiseks vajalikud rajatised. Liiklusseaduse (edaspidi LS) § 2 p 50 kohaselt on parkla sõidukite parkimiseks ettenähtud ehituslikult või liikluskorralduslikult kujundatud ala, mille moodustavad parkimiskohad ja neid ühendavad teeosad. LS § 2 p 81 sätestab, et tee on jalakäijate või sõidukite liiklemiseks avatud rajatis või

¹ Vaidlustuskomisjon märgib, et vaidlustuse esitamise järel pikendas Hankija pakkumuse esitamise tähtaega kuni 09.12.2025.

maaomaniku poolt liikluseks ettenähtud muu ala. Tee koosseisu kuuluvad ka teepeenrad, eraldus- ja haljasribad.

Riigitee nii nagu ka teiste avalikult kasutatavate teede seisundinõuded kehtestab 14.07.2015 määrus nr 92 „Tee seisundinõuded“ (edaspidi Määrus). Teedele kehtivad üldised seisundinõuded on toodud Määruse §-is 6, mille lg 1 p-ist 1 tuleneb, et puhastatud peavad olema tee ja tee koosseisu olevate rajatiste paigutamiseks määratud maa (teemaa). Mitte ühestki järgnevast punktist ei tulene, et tee seisundinõuete tagamiseks tuleks teostada selliseid toiminguid, mis on vaidlustuse esemeks.

Parkla on küll teerajatiseks, kuid see ei tähenda, et parklasse mistahes ehitiste püstitamisel (WC, duššruumi või restoran) oleks põhjendatud käsitleda „tavapärase“ teehooldustööna WC, duššruumi või restorani igapäevast sisekoristust, nendes tarvikute vahetust, hoonete valvamist, hoonete tehnosüsteemide hooldamist jne. On mõistetav, et riigiteedega seotult võib olla huvi erinevateks teenusteks, kuid kõik need ei ole ainuüksi seetõttu sisuliselt osa teede hooldamisest.

4.6.4. Vaidlustajale ei ole mõistetav, kuidas veokijuhtidele avalikus parklas turvaliselt tualeti kasutamise ja pesemisvõimaluse loomine seostub Hankija kohustustega Hankija viidatud majandus- ja taristuministri 09.01.2018 määruse nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“ alusel.

Vaidlustaja ei nõustu Hankija põhjendustega, et vaidlustuses välja toodud tööd on „tavapärase“ ja „iseenesest mõistetav“ osa riigiteede korrashoiust. Hankija pole toonud ühtegi näidet ühestki objektist, mille puhul nõutaks riigiteede hooldajalt sarnaseid hooldustöid nagu on vaidlustuse esemeks seoses Veneküla parklaga. Veelgi enam, Hankija viib alates 30.09.2025 läbi riigihanget „Transpordiameti hoonete ja rajatiste turvateenus“ (viitenumber 300381), mille raames Hankija mh tellib turvateenust Veneküla parklas, kusjuures samadel tingimustel. Samuti korraldab Hankija alates 01.09.2025 riigihanget „Transpordiameti hoonete elektripaigaldiste käidukorraldusteenus 2026-2028“ (viitenumber 299569), mille objektiks on mh Veneküla veoautode parkla.

4.6.5. Ka kogu Hankija eelnev praktika (RHR-i järgi vähemalt aastast 2013) osutab sellele, et Riigihankesse „lisatud“ teenuseid tellitakse järjepidevalt eraldi hangetega.

4.6.6. Kuivõrd vaidlusalused tööd on Riigihanke objekti lisatud alles 17.10.2025 ehk enam kui kuu aega pärast Riigihanke avaldamist, ei ole veenvad ka Hankija põhjendused väidetavate tehnilis-majanduslike kaalutluste kohta, kuivõrd sellised kaalutlused oleksid pidanud olema Hankijale teada juba enne Riigihanke alustamist.

On tõenäoline, et Hankija ainsaks kaalutluseks on soov lihtsustada enda jaoks territoriaalselt ühes piirkonnas mistahes teenuse liigi osas mistahes puuduste esinemisel pretensioonide, kahjunõuete jne esitamist (piirduda ühe lepingupartneriga), mitte riigiteede ohutus, elutähtsa teenusega seotud vajadused vmt.

Olukorras, kus Veneküla parklas tuleks pakkuda turvateenust, elektrikäitu jne mitte ühe osana Hankija poolt samaliigilise teenuse ostmiseks korraldatud suurostust, on kõigi loogikareeglite järgi teenuse osutamine Veneküla parkla osas konkreetse teenuse osas ka kallim, mitte odavam (RHS § 3 p 5).

4.6.7. Hankija ei vaidle, et riigiteede hoolduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate puhul ei ole tavapärase, et nad omaksid Riigihankes nõutud tegevuslubasid, pädevusi ja vahendeid. Sellest järeldub Hankija teadlik tegevus eesmärgiga sisuliselt sundida pakkujaid kasutama vaidlusaluste tööde teostamiseks alltöövõttu. Tegemist on konkurentsi piirava tegevusega. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei tohi hankija kehtestada tingimust, mis piirab pakkuja õigust ise otsustada, kas ta täidab hanke omal jõul või alltöövõtjate abil.

4.6.8. RHAD-is 17.10.2025 tehtud muudatusi ei muuda õiguspäraseks asjaolud, et Hankija pikendas pärast muudatuste tegemist pakkumuste esitamise tähtaega RHS-iga minimaalselt

nõutust mõne päeva enam, et Vaidlustaja töötaja osales 06.10.2025 koosolekul ega ka see, millised avaldused konkreetne Vaidlustaja töötaja koosolekul tegi või tegemata jättis.

4.6.9. Vaidlustus ei ole esitatud pahausksest.

5. Hankija, **Transpordiamet**, vaidleb vaidlustusele vastu ja palub jätta selle rahuldamata järgmistel põhjustel.

5.1. Hankija ei nõustu Vaidlustaja väitega, et Lepingu lisa 26 kohased täiendavad ülesanded Veneküla parkla osas väljuvad teede korrashoiuga seotud tavapärastest ülesannetest. Riigihanke objektiks on riigiteede korrashoid, mille eesmärgiks on tagada tavahoolde, perioodilise hoolde ja remonttööde tegemisega ettenähtud teede seisundinõuded. Ka teeärsed parklad on riigiteede võrgu lahutamatu osa.

5.2. EhS § 97 lg 1 sätestab, et teed ja tee toimimiseks vajalikud rajatised tuleb hoida korras viisil, et need vastaksid nõuetele ning tagatud oleksid tingimused ohutuks liiklemiseks. Kliimaministri 17.11.2023 määruse nr 71 „Tee projekteerimise normid“ § 20 lg 1 kohaselt nähakse riigi põhimaanteedel ette puhkekoht vähemalt iga 50 kilomeetri tagant ja sellesse kavandatakse sõidukite parkla, puhkeala ja sanitaarala. Lisaks on Veneküla veoautode parkla rajatud vastavalt Euroopa Komisjoni „*Safe and secure truck parking*“ pronkstaseme nõuetele, mis seab täiendavalt kohustuse tagada avalikus parklas mh tualetid, pesemisvõimaluse ja muud elementaarsed mugavused veokijuhtidele. Parklad ja nende taristu täidavad seega olulist funktsiooni liiklusohutuse tagamisel. Autojuhtidel on parklates võimalik peatuda ja puhata, mis aitab vähendada väsinud juhtide hulka liikluses ning raskete liiklusõnnetuste riski. Liiklusõnnetuste tagajärjel võib olla oluliselt häiritud elutähtsa teenuse tagamine (majandus- ja taristuministri 09.01.2018 määrus nr 2 „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded riigitee sõidetavuse tagamisel“). Seega on riigiteede võrgus teeäärsetel parklatel ja nende taristul lisaks liiklusohutusele äärmiselt oluline roll ka elutähtsa teenuse tagamise seisukohalt. Ka parklate hooldustööd on osa hangitavast kompleksteenusest, mille raames peab teehooldaja tagama, et kogu hooldepiirkonna teede olem vastab kogu lepinguperioodil ja aastaringsest nõutud tingimustele. Hankija kui parkla (sh rajatiste) omanik on kohustatud korraldama hoolduse ja tagama heakorra kogu parkla territooriumil.

5.3. Riigihanke alusdokumendid on hankija kujundada ning RHS ei kohusta hankijat arvestama kõikide pakkumuse esitamisest huvitatud isikute võimaluste ja huvidega. Hankija on TK-d koostades lähtunud määrustest, juhendmaterjalidest, riiklikust riigiteede tehoiukavast, kuid võimalusel ka potentsiaalsete pakkujate soovide ja ühistest kokkulepetest, mida tehakse kvartaalsetel kohtumistel valdkonna asjatundjatega. Eelnevat arvestades on Hankijal õigus valida, kuidas korraldada riigiteede koosseisu kuuluvate parklate korrashoidu ning Hankija hinnangul on tehnilis-majanduslikult ning lähtuvalt kasutajate huvidest otstarbekas parkla ja seal asuvate rajatiste hooldus ja heakord hankida kompleksteenusena ühe lepingupartneri käest. Sellisel juhul vastutab kogu parkla eest tervikuna üks lepingupartner, kes tagab selle tõrgeteta toimimise kasutajate jaoks koos õigeaegsete hooldustööde teostamisega.

5.4. Vaidlustaja väidab, et Hankija nõuab tegevuslubasid, pädevusi ja vahendeid, mida maanteed hooldustööde valdkonnas tegutsevad ettevõtjad tavapäraselt ei oma, ning et Riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjatel tuleb omandada erinevate ülesannete täitmiseks, nõuetele vastav personal ja vahendid või siis leida alltöövõtjad, kes on suutelised Hankija nõudeid täitma. Vaidlustuse kohaselt mõjutab see Riigihanke avatust konkurentsile, kuivõrd potentsiaalsete pakkujate ring on Hankija täiendavate nõuete tõttu oluliselt vähenenud.

5.5. Hankija muutis RHAD-i 17.10.2025, lisades TK-sse Veneküla (Koplimetsa) ja Vao parklate hooldustööd (Lepingu lisa 26). Seejuures pikendas Hankija pakkumuste esitamise

tähtaega kuni 12.11.2025, s.o 26 päeva võrra - rohkem kui RHS seda nõuab.

5.6. Enne RHAD-i muutmist selgitas Hankija 02.10.2025 Riigihanget tutvustaval koosolekul, et kavatseb Ida-Harju hooldepiirkonna koosseisu lisada Veneküla (Koplimetsa) ja Vão parkla, sh hooned ja puhkeala. Koosoleku protokoll koos tutvustavate slaididega lisati RHR-i 06.10.2025. Sellel koosolekul osales ka Vaidlustaja esindaja. Ükski potentsiaalne pakkuja ei esitanud küsimusi seoses parkla ning selle taristu hooldustöödega. Ka pärast RHAD-i muutmist pole Hankija saanud tagasisidet, et vaidlusalusel tingimused oleks potentsiaalsete pakkujate jaoks ebaproportsionaalsed või et nende tõttu ei ole võimalik pakkumust esitada.

5.7. Hankija hangib kompleksteenust ning ei eelda, et on olemas ettevõtja, kellel on võimekus, pädevus, personal ja tehnika kõikide TK-s väljatoodud üksikute tööde teostamiseks. Hankija ei nõua pakkumuste esitamise hetkel ühegi Vaidlustaja väljatoodud tegevusloa, pädevuse, vahendi, isiku vms olemasolu. Suure tõenäosusega on kõikidel pakkujatel vajalik teatud tööde teostamiseks küsida hinnapakumusi ja/või konsulteerida teatud valdkonna asjatundjatega. Hankija ei eelda, et kõik teehooldajad omavad kompetentsi ühel ajal nii asfalteerimises, kaitsealuste puude hoolduslõikuses kui ka bussiootepaviljonide klaaside paigaldamises.

5.8. Hankija tegi 27.10.2025 RHR-is kättesaadavaks teabe tänaste teenuseosutajate/lepingupartnerite kohta. Hankijale teadaolevalt on potentsiaalsed pakkujad võimalikelt teenuseosutajatelt küsinud hinnapakumusi, mis kinnitab Hankija veendumust, et lisatud tööd on valdkonnas tegutsevate ettevõtete poolt aktsepteeritavad ning tegeletakse pakkumuste koostamisega (või täiendamisega). Riigihange on RHR-is avaldatud 12.09.2025 ning reaalne lepingu täitmine ehk tööde teostamine algab 2026. aasta oktoobris. Riigihange on seega avaldatud piisavalt varakult, et pärast otsuste jõustumist ning lepingu sõlmimist oleks teehooldajal on piisavalt aega lepingu täitmisega alustamiseks ettevalmistusi teha.

5.9. Hankijale jääb arusaamatuks vaidlustuse eesmärk. Vaidlustaja ei ole Riigihankes esitanud ühtegi küsimust, mis puudutaks käesoleva vaidluse eset.

5.10. Vaidlustus on esitatud pahatahtlikult ja selle eesmärk on pakkumuste esitamise tähtaja edasilükkamine.

5.11. 14.11.2025 esitas Hankija täiendavad seisukohad.

5.11.1. Hankija ei nõustu Vaidlustaja seisukohaga, et riigiteede hooldelepinguga peaks hankima üksnes teemaa hooldamist ja ei midagi muud. Riigiteede korrashoiu korraldamisel ei saa lähtuda kitsalt üksnes Määrusest kui miinimumnõudeid sätestavast aktist, vaid arvesse tuleb võtta kogu Hankijat siduvat normistikku, sh EHS-i ja LS-i sätteid, valdkondlikke juhendeid ning Euroopa Liidu õigust. Just sellest raamistikust tulenevad lisakohustused, mille täitmiseks ongi vaja hankelepinguid üles ehitada nii, et need hõlmaksid ka teeäärset taristut ja selle kasutusmugavust, mitte ainult sõidutee seisundit kitsas tähenduses.

5.11.2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2024/1679 käsitleb üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist ja ütleb selgesõnaliselt, et maanteetransporditaristu hulka kuuluvad ka parkimis- ja puhkealad, sh ohutud ja turvalised parkimisalad tarbesõidukitele. Preambula p-is 57 rõhutatakse, et elukutselistel juhtidel peab olema võimalik kasutada asjakohaseid puhkerajatisi, ning et põhivõrgus ja laiendatud põhivõrgus tuleb välja ehitada puhkealad ja ohutud, turvalised parkimisalad. Sama määruse artikkel 30 paneb liikmesriikidele kohustuse võtta kasutusele vahendid ohutusega seotud juhtumite avastamiseks ja liiklusohutusega seotud teabe kogumiseks ning artikkel 31 näeb ette, et 31.12.2040. aastaks peab põhivõrgu ja laiendatud põhivõrgu maanteede ääres olema puhkealad maksimaalselt 60 km vahedega, kus on ohutu parkida, piisavalt ruumi ning mitmekesise tööjõu vajadustele vastavad sanitaarruumid

ja muud rajatised. See tähendab, et tee omanik ei saa enam käsitleda parklaid ja puhkealasid kui „lisamugavust“, mille eest ta ei vastuta, vaid need saavad olema lahutamatuks osaks teetariistust ja liiklusohutust tagavast süsteemist.

Sellest tulenevalt on Hankijal teomanikuna lisaks Määruses, EhS-is ning LS-is sätestatud kohustus tagada ka sellistes parklates nagu Veneküla turvalisus, sanitaarruumide olemasolu ja korrashoid, rajatiste toimivus ning nende püsiv korrasolek. Hankelepingu ulatus, mis hõlmab muu hulgas parkla taristu, sanitaarruumide ja ohutuse tagamisega seotud tegevusi, ei ole seega meelevaldne laiendus, vaid otsene järeldus Hankijat siduvatest rahvuslikest ja EL õiguse normidest. Vaidlustaja püüd taandada riigiteede hooldusleping ainult kitsale teemaa hooldamisele eirab seda õiguslikku raamistikku ning ei arvesta, et Hankija peab oma hangetega looma eeldused nende kohustuste täitmiseks nii täna kui ka pikemas perspektiivis.

5.11.3. Ka tänased korrashoiulepingud sisaldavad lisaks teemaa hooldamisele palju muid kohustusi, mille täitmine ei pruugi igapäevaselt hooldeautojuhtide või traktoristide tööülesannete hulka kuuluda. Vaidlustaja on sõlminud Hankijaga kolm sarnase sisuga riigiteede hoolduslepingut ning esitanud pakkumusi mitmetes sarnastes riigihangetes. Viidatud lepingutes ja hangetes on korrashoiupiirkonna teede olemi hulka kuulunud muuhulgas nii parklad kui ka bussiootekojad, -ooteplatvormid, -ootelad, prügikastid, müraseinad, truubid, loomarestid, peenrad, liikluskorraldusvahendid, ohutus- ja eraldussaadet jpm. Nii on nendes lepingutes võtnud teehooldaja (sh Vaidlustaja) enda kohustuseks lisaks teemaa puhastamisele ka katttega teede pragude täitmise, teekatte serva remondi, kergliiklusteede lõõkaukude parandamise, pragude ja vuukide täitmise, teepeenarde maha lõikamise, teede olemis nimetatud bussiootekodade, -ooteplatvormide, -ootelade ja parklate koristamise, nende koosseisu kuuluva inventari puhastamise, parandamise ja värvimise, välis- ja siseseinte ning katuse parandamise ja värvimise, istepinkide, klaaside ja muu ootekoja koosseisu kuuluva inventari puhastamise, parandamise ja värvimise, vajadusel asendamise, vigastatud ja kadunud liiklusmärkide, tähispostide, liikluspeeglite ning pimestamisvastaste vahendite asendamise ning lume ja lõrtsi eemaldamise tee koosseisu kuuluvatelt ristmikelt, kiirendus- ja aeglustusradadelt, ühissõidukite peatuskohtadelt, ooteplatvormidelt, ülekäigukohtadelt ja -radadelt, parklatest, autobusside ümberpööramise kohtadelt, ning kasutusel olevatelt mahasõitudelt. Kõik need tööd on olulised liiklusohutuse tagamisel, kuid mitmete nende tööde tegemiseks on vajalik erineva kogemuse, väljaõppe ja oskustega inimeste kaasamine. Seega on Vaidlustaja varasemalt aktsepteerinud, et teeärsed parklad ja ka näiteks bussiootepaviljonid on riigiteede võrgu lahutamatu osa.

Veneküla parkla ja selle taristu hooldustööde hankimine osana Ida-Harju hooldepiirkonna korrashoiutöödest ei ole pelgalt Hankija huvi (nagu Vaidlustaja üritab väita) vaid Hankijal on kohustus tagada kõikide hanketingimustes nimetatud tööde teostamine.

5.11.4. Vaidlustajal on õigus, et Hankijal ei ole varasemast praktikast esitada ühtegi näidet Veneküla parklaga täpselt sarnaste tööde kohta. Selle põhjuseks on asjaolu, et Eestis ei ole täna teisi sarnaseid parklaid ning tegemist ongi uue praktika ja riigiteede korrashoiulepingu kontseptsiooni laiendamisega. Arvestades eeltoodud suuniseid Euroopa Liidu liikmesriikidele, võib sarnaseid parklaid tulevikus lisanduda mitmete piirkondade hooldelepingutesse.

5.11.5. Vaidlustaja viited Hankija praktikale ei oma vaidluse lahendamise seisukohast tähtsust. Veneküla parkla avati kasutamiseks 2023. a juulis ning mitmed teenused lisandusid alles 2024. aastal. Seega tekkis Hankijal vajadus tagada parkla hooldamine alles hiljuti.

5.11.6. Hankekorra p-ist 8.1.1 ei saa järeldada, et Hankija oleks pidanud Riigihankes toimima teisiti või et summeerimise reegleid oleks rikutud. Vastupidi, säte kinnitab, et määrav ei ole üksiku sõna „samaliigilised“ eraldiseisvalt esiletõstmine, vaid terviklik hinnang hangete sisulisele ja funktsionaalsele seotusele.

5.11.7. Väär on Vaidlustaja etteheide, nagu sunniks Hankija RHAD-iga pakkujaid teadlikult alltöövõtjaid kasutama. RHAD-is pole kohustust alltöövõtjate kaasamiseks ega dikteeritud, millisel viisil peab pakkuja oma ressursid ja pädevused korraldama. See, kuidas tulevane teeholdaja oma igapäevase teenuse korraldab – kas kasutab alltöövõtjaid, ühispakkujaid, uusi töötajaid, koolitusi või muid lahendusi – kuulub ettevõtja äririskide ja -vabaduse sfääri. Hankija ei piira pakkuja õigust valida, kas ta täidab lepingu üksnes oma jõududega või kaasab partnerid, vaid peab täiesti ootuspäraseks, et kompleksete teeholduslepingute puhul kasutatakse, kus see on otstarbekas, pädevaid alltöövõtjaid ja muid koostöövorme.

5.11.8. Vaidlustaja etteheide ei saa tugineda asjaolule, et pakkumuse esitamise hetkel ei nõuta tegevuslubasid ega konkreetsete alltöövõtjate nimelist esitamist. Need on lepingu täitmise etappi kuuluvad kvaliteedi ja ohutuse tagamise vahendid, mis tuleb tagada enne teenuse osutamise alustamist, mitte pakkumuse esitamise hetkel. Selline raamistik on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt on lubatav seada tingimusi, mis on seotud hankelepingu esemega ja proportsionaalsed teenuse eesmärgiga (nt liiklusohutuse, kättesaadavuse, reageerimisaegade tagamine jms), isegi juhul, kui kõigil turuosalistel ei ole kõiki ressursse pakkumise esitamise hetkel veel endal olemas (vt nt Euroopa Kohtu otsust asjas C-513/99 Concordia Bus p 69, samuti otsust asjas C-406/14 Wrocław p-d 30-37). Hankija ei piira alltöövõttu vaid võimaldab ja soodustab seda seal, kus see on majanduslikult ja tehniliselt mõistlik, tagamaks et lepingut täidab usaldusväärne teeholdaja, kes suudab tagada riigiteedel toimepidevuse ja elutähtsa teenuse osutamise.

5.11.9. Arusaamatuks jääb etteheide, et Hankija ei viidanud Riigihanget tutvustaval koosolekul kavatsusele nõuda parklaga seotud teenuste osutamist. Lisaks sellele, et esitatud slaididel oli kirjas *Lisandub Veneküla/Koplimetsa veoautode parkla, puhkeala, hooned*, kirjeldas Hankija esindaja, et Ida-Harju korrashoiulepingusse lisatakse Veneküla parkla ja selle hoonete korrashoid, sealhulgas hoonete heakord ja lisateenused. Seega olid pakkujatele teada lisanduvate tööde maht ja lisanduvad teenused.

5.11.10. Vaidlustuskomisjoni varasem praktika (vt nt otsus nr 153-23/268083) kinnitab Hankija seisukohta, et hankijal on hanketingimuste määratlemisel avar kaalutlusruum ning üksnes hankija enda otsustada on, mida ja millistel tingimustel ta hankida soovib ning kui pakkujale ei ole hanke tingimused vastuvõetavad on tal õigus jätta pakkumus esitamata.

VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED

6. Vaidlustuskomisjoni istungil täpsustas Vaidlustaja oma taotlust, selgitades, et Vaidlustaja hinnangul on RHAD õigusvastane osas, mille kohaselt Riigihanke pakkumus peab sisaldama Veneküla parklas teenuste osutamist seoses hoonete sise- ja välikoristusega ning turvateenus (valve ja dispetšer), elektrikäidukorraldusteenus, reoveemahuti tühjendamine (sh õli ja liivapüüduuri hooldus), parklahoonete ventilatsioonisüsteemide ja kliimaseadmete hooldus (edaspidi koos nimetatult Vaidlusalused tööd ja teenused).

Vaidlustaja taotleb Vaidlusaluste tööde ja teenuste välja jätmist RHAD-ist, seega hankelepingu eseme muutmist.

7. Vaidlustuskomisjon leiab, et käesoleva vaidluse keskseks ning ainsaks sisuliseks küsimuseks on see, kas Hankijal poolt 17.10.2025 Lisaga 26 Vaidlusaluste tööde ja teenuste lisamine RHAD-i on õiguspärane või mitte.

Vaidlustaja põhiväiteks on, et Vaidlusalused tööd ja teenused ei ole teeholdushanke objekti loogiline osa ning nende lisamine RHAD-i on vastuolus RHS §-is 3 kehtestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, eelkõige põhimõtetega, et isikutele seatavad piirangud peaksid olema proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud (need tingimused piiravad konkurentsi ja

ei ole põhjendatult vajalikud).

Hankija tugineb eelkõige seisukohale, et Hankija soovib hankida kompleksteenust, millesse lisaks otsesele teehooldusele kuulub ka tee infrastruktuuri kuuluvate objektide (parkla) funktsioneerimiseks vajalike teenuste osutamine.

8. Vaidlustuskomisjon ei nõustu Hankija väidetega, et Vaidlusaluste tööde ja teenuste lisamine RHAD-i on tingitud vajadusest järgida Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2024/1679 või teiste õigusaktide nõudeid.

Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga küll selles, et parklad ja nende taristu täidavad olulist funktsiooni autojuhtide mugavuse ning kaudselt ka liiklusohutuse tagamisel ning Hankijal võib olla kohustus ehitada välja parklad ning tagada nende toimimine ja püsiv korrashoid (vt käesoleva otsuse p-id 5.2 ja 5.11.2), kuid leiab, et Hankija poolt menetluskirjanduses ning avalikul istungil esitatud argumentidest ei nähtu kuidagi, et õigusaktid kohustaksid Hankijat korraldama riigihankeid riigiteede korrashoiuks nn „kompleksteenuste“ hankimisena, mis sisaldavad ka Vaidlusaluseid töid ja teenuseid. Seega ei ole Hankija esitanud vaidlustuskomisjoni arvates ühtegi põhjendust, et esineksid mingid Hankija tahtest sõltumatud põhjused selle kohta, miks riigiteede korrashoiu nn „kompleksteenuse“ raames peaks Hankija hankima ka Vaidlusaluseid töid ja teenuseid.

9. Hankemenetluses ei ole Hankija vaidlustuskomisjonile teadaolevalt kuidagi põhjendanud seda, miks hankelepingu esemesse on lisatud ka Vaidlusalused tööd ja teenused, mis ei ole otseselt seotud teehooldusega (RHR Hanke üldandmete kohaselt CPV põhikood 45233139-3 Maanteede hooldustööd, lisakoodid 45233142-6 Teeremonditööd ja 45221100-3 Sillaehitustööd). RHS § 27 lg 2 kohases põhjendus selle kohta, miks Riigihanget ei ole osadeks jaotatud (Riigihanke alusdokument p 1.7) *Hankija otsustas hanget osadeks mitte jaotada järgmistel põhjendustel: Hankija hangib erinevatel aegadel riigiteede korrashoidu 16 erinevas piirkonnas eraldi riigihangetena, seega hankija on jaganud hankeid osadeks*, ei ole Hankija ilmselgelt esitanud põhjendust selle kohta, miks pole Riigihanget osadeks jaotatud lähtudes sellest, et Riigihanke esemesse on lisatud Vaidlusalused tööd ja teenused.

Samas ei ole Vaidlustaja taotlenudki Riigihanke osadeks jaotamist.

10. Hoolimata eeltoodust leiab vaidlustuskomisjon, et kuna Hankijal on õigus määrata hankelepingu ese oma vajadusest lähtuvalt, ei ole käesoleval juhul alust kohustada Hankijat viima Riigihanke alusdokumente vastavusse õigusaktidega ettenähtud nõuetega.

Vaidlustusmenetluses põhjendas Hankija Vaidlusaluste tööde ja teenuste lisamist RHAD-i sellega, et soovib hankida kompleksteenust ühelt pakkujalt, kuna Hankija hinnangul on see tehnilis-majanduslikult soodsam ning ka teede kasutajate huvides on, et teehooldaja tagab, et kogu hooldepiirkonna teede olem, sh ka parkla ning seal asuvad rajatised, vastavad kõigile heakorranõuetele. Vaidlustaja ei väida, et parklate korrashoiu tellimine poleks üldse Hankija ülesanne vaid väidab, et Hankija peaks seda tellima kuidagi teisiti. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et Hankijal on põhimõtteline õigus valida, kuidas korraldada riigiteede koosseisu kuuluvate parklate korrashoidu.

Hankija otsuste majanduslikku põhjendatust ega otstarbekust vaidlustuskomisjon ei kontrolli.

11. Vaidlustuskomisjon leiab, et isegi siis, kui Hankija ei ole kohustatud kompleksteenust hankima, ei ole tal keelatud seda teha soovi korral oma vajadustest lähtuvalt.

RHS ei sätesta reegleid, millest lähtuvalt hankelepingu ese tuleb määrata ega sea piiranguid sellele, milliseid teenuseid võib ühe riigihanke raames hankida.

Kohtu- ja vaidlustuskomisjoni praktikas on aktsepteeritud, et hankijal on hanketingimuste määratlemisel avar kaalutlusruum ning üksnes hankija enda otsustada on, mida ja millistel tingimustel ta hankida soovib.

Nii on Tartu Ringkonnakohus 08.12.2022 otsuse 3-22-1145, p-is 13.3 välja toonud [---] *Pakkujatele riigihankes võrdsete tingimuste loomist ei saa käsitleda hankija kohustusena*

koostada lepinguprojekt või tehniline kirjeldus nii, et pakkumust oleks võimalik teha kõikidel seda soovivatel isikutel. Isikute võrdne kohtlemine riigihankel ei tähenda, et hankija peaks määratlema hanke objekti ning koostama projekti ja tehnilise kirjelduse viisil, et pakkumuse saaks esitada võimalikult suur hulk pakkujaid. Hankedokumentide koostamisel peab hankija lähtuma oma vajadustest. Hankija kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi konkurentsile ning kasutada ära olemasolevat konkurentsi, ei tähenda, et hankija oleks kohustatud RHAD-i koostamisel arvestama kõikide hankemenetluses osalemisest huvitatud isikute võimaluste ning huvidega. Kuna hankelepingu eseme määratlemine on hankija vabadus, ei ole pakkujatel õigust vaidlustada RHAD-is esitatud lahenduste otstarbekust. RHS-st tulenevalt ei ole alust kohustada hankijat tellima asju või teenuseid, mis oma omadustelt hankija vajadusi ei rahulda. Ka kohustus järgida riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid ei saa tuua kaasa kohustust hankida eset või teenust, mis hankija vajadusi ei rahulda.

Seoses vaidlusega selle üle, kuidas kohaldada hankelepingu eseme suhtes proportsionaalsuse põhimõtet, on Tallinna Halduskohus oma 24.04.2020 otsuse 3-20-582 p-is 12 leidnud: *Kohtu hinnangul ei peeta hanketingimuste kontekstis RHS § 3 punktide 1 ja 2 tähenduses proportsionaalsuse all silmas mitte seda, et hankes kehtestatud tingimused oleksid igal juhul vastuvõetavad pakkujale või et hankes kehtestatud tingimustel sõlmitavas hankelepingus oleksid hankija ning (ausa konkurentsi tingimustes edukaks osutunud) pakkuja õigused ja kohustused mistahes hinna juures omavahel tasakaalus. Hanketingimuste proportsionaalsus tähendab seda, et hanke eseme ja muude hanketingimuste määratlemisel ei seaks hankija hankeeset silmas pidades põhjendamatuid piiranguid, mis välistavad ausa ja läbipaistva konkurentsi või et tingimused oleks ilma mõistliku põhjenduseeta piiravad. Samuti ei saa RHS § 3 punktist 1 järeldada, et hankijal kui teenuse tellijal lasub kohustus luua teisele lepingupoolele sellised tingimused, millega oleks teise lepingupoole äririsk võimalikult suures ulatuses maandatud. Sama otsuse p-is 13 leiab kohus: Riigihankes kohaldatakse proportsionaalsuse põhimõtet eeskätt nendel juhtumitel, kui hankija piirab pakkujal riigihanke menetluses osaleda. Seda aga kaebaja ei väida. Kui hankija kehtestatud tingimused on sellised, mis on kõigile potentsiaalsetele pakkujatele ühtmoodi ebasoodsad või ebameeldivad, siis võivad need küll olla ebaotstarbekad, ent kui need on hanke eesmärgi arvestades põhjendatud, siis ei saa pidada neid õigusaktide nõuetega vastuolus olevaks ning potentsiaalne pakkuja ei saa iseenda subjektiivsete õiguste kaitse eesmärgil nende muutmist (õigusaktidega kooskõlla viimist) nõuda. Kui potentsiaalne pakkuja (kaebaja) leiab, et hanke tingimused (sh hankelepingu tingimused) ei ole temale vastuvõetavad või on lepinguga kaasnev äririsk põhjendamatult suur, on tal õigus jätta pakkumus esitamata. Samuti on võimalik määrata sõlmitavas hankelepingus lepinguliste õiguste ja kohustuste tasakaalustamiseks pakkumuse hind selliselt, et see oleks hanketingimustes sätestatud kohustusi ja riske arvestades piisav.*

Eeltoodud otsustest nähtub, et kohtupraktikas on hankija õigust määrata hankelepingu ese oma vajadusest lähtuvalt eelistatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest tulenevale kohustusele mitte teha põhjendamatuid takistusi konkurentsile ja proportsionaalsuse põhimõttele. Vaidlustaja tugineb vaidlustuses, väites Riigihanke alusdokumentide õigusvastasust, just neile põhimõtetele.

12. Täiendavalt märgib vaidlustuskomisjon, et käesolevas vaidluses ei ole asjakohased argumendid, kuidas Hankija on või ei ole varasemates riigihangetes Vaidlusaluste tööde ja teenustega samalaadseid töid või teenuseid hankinud või millised lepingud sõlminud.

Kohtu- ja vaidlustuskomisjoni pikaajalise praktika kohaselt tuleb iga riigihanget vaadelda eraldi ning hankija ei ole hilisemas riigihankes seotud varasemates riigihangete koostatud riigihanke alusdokumentidega ja otsustega või tõlgendusega nendest. Iga riigihanke ning selles seatud nõuete õiguspärasust tuleb hinnata eraldi, lähtuvalt konkreetse riigihanke asjaoludest.

Käesoleval juhul on oluline ka see, et vaidlustuskomisjoni avalikul istungil selgitas Hankija, et Riigihankes kasutusele võetud praktika ongi esmakordne ning Hankija eesmärk on sellele üldiselt üle minna. Seega ei saa käesolevas vaidluses olla argumendiks see, et Hankija varasemate riigihangete puhul niisugust praktikat pole rakendatud.

13. Vaidlustuskomisjon on samuti seisukohal, et tähelepanuta tuleb jätta Hankija väited selle kohta, et vaidlustuse esitamine on pahatahtlik, kuna Vaidlustaja pole eelnevalt küsinud Riigihanke teabevahetuses või 02.10.2025 toimunud Riigihanget tutvustaval koosolekul küsimusi riigihanke alusdokumentide kohta. RHS ei näe ette, et vaidlustuse esitamise eelduseks oleks varasem küsimuste küsimine hankijalt. Vaidlustuse esitamine viisil nagu Vaidlustaja seda tegi on igati õiguspärane.

14. Vaidlustusmenetluse kulud

Lähtudes sellest, et vaidlustus jääb RHS § 197 lg 1 p-i 4 alusel rahuldamata, kuuluvad vaidlustusmenetluse kulude osas kohaldamisele RHS § 198 lg-d 3 ja 8.

14.1. Hankija ei taotlenud kulude väljamõistmist.

14.2. Vaidlustaja kulud jäävad tema enda kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)

Taivo Kivistik