



RIIGIHANGETE  
VAIDLUSTUSKOMISJON

## OTSUS

Vaidlustusaja number	125-24/280120
Otsuse kuupäev	23.07.2024
Vaidlustuskomisjoni liige	Ulvi Reimets
Vaidlustus	Terre Ehitus OÜ vaidlustus Kohtla-Järve Linnavalitsuse riigihankes „Kohtla-Järve linna tänavate katte taastus- ja säilitusremont”(viitenumber 280120) hanke osas 2 ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuse tagasi lükkamise ning Verston OÜ pakkumuse edukaks tunnistamise otsustele
Menetlusosalised	Vaidlustaja, Terre Ehitus OÜ, esindaja vandeadvokaat Marko Mehilane Hankija, Kohtla-Järve Linnavalitsus, esindaja linnapea Henri Kaselo Kolmas isik Verston OÜ
Vaidlustuse läbivaatamine	Kirjalik menetlus

## RESOLUTSIOON

RHS<sup>1</sup> § 197 lg 1 p-i 5 ja § 198 lg 1 alusel

- 1. Rahuldada Terre Ehitus OÜ vaidlustus ja tunnistada kehtetuks hanke osas 2 tehtud otsused:**
  - 18.06.2024 otsus lükata tagasi ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumus;
  - Kohtla-Järve Linnavalitsuse 21.06.2024 korralduse nr 285 punkt 1 Verston OÜ pakkumuse edukaks tunnistamine.
- 2. Mõista Kohtla-Järve Linnavalitsuselt Terre Ehitus OÜ kasuks välja esindaja kulud 1128 eurot (käibemaksuta) ja riigilõiv 640 eurot.**

## EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kaebuse halduskohtule kümne päeva jooksul otsuse avalikult teatavaks tegemisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku § 270 lg 1).

## 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 (RHS § 200 lg 4).

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 21.05.2024 avaldas Kohtla-Järve Linnavalitsus (edaspidi Hankija) riigihangete registris

---

<sup>1</sup> Riigihangete seadus

riigihanke „Kohtla-Järve linna tänavate katte taastus- ja säilitusremont”(viitenumber 280120) hanketeate. See riigihange on jagatud kolmeks osaks:

- osa 1 - Kohtla-Järve linna tänavate katte taastusremont
- osa 2 - Kohtla-Järve linna tänavate pindamistööd
- osa 3 - Tee nr 3220320 profiiliparandus ja tolmuvaba katte ehitus

Hanke osas 2 esitati kaks pakkumust:

- Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ ühispakkumus maksumusega 157 912,13 eurot;
- Verston OÜ pakkumus maksumusega 189 413,41 eurot.

Hankija on hanke osas 2 teinud järgmised otsused:

- 18.06.2024 tunnistanud vastavaks Verston OÜ pakkumus;
- 18.06.2024 lükanud tagasi Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ ühispakkumuse;
- 21.06.2024 korralduse nr 285 punkt 1 - tunnistanud edukaks Verston OÜ pakkumus.

2. 26.06.2024 laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) Terre Ehitus OÜ (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus hanke osas 2 tehtud otsustele lükata tagasi Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ ühispakkumus ning tunnistada edukaks Verston OÜ (edaspidi Kolmas isik) pakkumus.

3. Vaidlustuskomisjon teatas 03.07.2024 kirjaga nr 12.2-10/125 menetlusosalistele, et vaatab vaidlustuse läbi esitatud dokumentide alusel kirjalikus menetluses, tegi teatavaks otsuse avalikult teatavaks tegemise aja ning andis täiendavate seisukohtade ja dokumentide esitamiseks aega kuni 08.07.2024 ja neile vastamiseks 11.07.2024.

Vaidlustuskomisjoni poolt määratud tähtpäevadeks täiendavaid seisukohti ei esitatud.

## **MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED**

4. Vaidlustaja, **Terre Ehitus OÜ**, põhjendab vaidlustust järgmiselt.

4.1. Hankija lükkas tagasi Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ ühispakkumuse tagasi põhjendusega, et pakkumusega ei olnud esitatud ühispakkujate volikirja.

Ühispakkujate pakkumuse tagasilükkamine ühispakkujate volikirja puudumise tõttu on põhjendamatu ning vastuolus RHS §-ga 3 ja §-ga 114 lg 2.

Pakkumuse koosseisus oli jäänud esitamata ühispakkujate volikiri. Ühispakkujate volikiri oli olemas ja allkirjastatud juba 14.06.2024 ehk enne ühispakkumuse esitamist 17.06.2024, kuid jäi inimliku eksimuse tõttu pakkumusega esitamata.

Volikirja esitamata jätmine ei ole pakkumuse „sisuline kõrvalekalle“ RHS § 114 lg 2 tähenduses. Tegemist on ilmselgelt mittesisulise kõrvalekaldega, millise puhul oli Hankija kohustatud kohaldama diskretsiooni. Kui seadus näeb hankijale ette kaalutlusruumi, siis peab hankija seda realselt kohaldama. Diskretsiooni kohaldamine ei ole üksnes hankija õigus, vaid ka kohustus.

Vaidlustaja esitas 17.06.2024 ehk pakkumuse esitamisega samal päeval Hankijale pakkumusest puudunud ühispakkujate volikirja. Selliselt oli Hankijale juba otsuste tegemisel

teada, et ühispakkujate volikiri oli olemas juba pakkumuse esitamisel. Sellele vaatamata lükkas Hankija 18.06.2024 pakkumuse tagasi volikirja puudumise tõttu.

**4.2.** Esitatud põhjendused pakkumuse tagasilükkamisele (pakkujate väidetav ebavõrdne kohtlemine, läbirääkimiste pidamine, kohtulahend C-599/10) ei ole asjakohased ega vabanda pakkumuse tagasilükkamise õigusvastasust.

Hankija on pakkumuse tagasilükkamisel ekslikult rakendanud ülemäära formalismi, mis ei ole põhjendatud ja õiguspärane. Riigikohtu 13.06.2013 lahendi 3-3-1-24-13 (p 19) kohaselt *riigihankemenetlus sisaldab muu hulgas ka formaalseid elemente, kuid tegemist ei ole põhimõttega, millest tuleks juhinduda hankemenetluse sätete tõlgendamisel (vt RHS § 3).*

**4.3.** Kuivõrd ühispakkujate pakkumuse tagasilükkamine hanke osas 2 on põhjendamatu ja õigusvastane, on tagajärjena õigusvastane ka sellele järgnenud Kolmanda isiku pakkumuse edukaks tunnistamine.

**5. Hankija, Kohtla-Järve Linnavalitsus, vaidleb vaidlustusele vastu.**

**5.1.** Ühispakkumuse volikirja pakkumuse juurde esitatud ei olnud.

Samal päeval kell 12.19 Terre Ehitus OÜ esindaja saatis Kohtla-Järve Linnavalitsuse riigihangete komisjoni esimehe e-postile ühispakkujate volikirja, selgitades, et ühispakkujate volikiri on pakkumisdokumentide seast välja jäänud tehnilise vea tõttu. Kusjuures teised samas riigihankes osalenud ühispakkujad esitasid ühispakkujate volikirja õigeaegselt.

Arvestades, et Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ ühispakkujate volikiri on allkirjastatud 3 päeva enne pakkumuse esitamist (14.06.2024), said ühispakkujad avastades oma „tehnilist viga“ seda esitada riigihangete registri kaudu ajavahemikus 09:37 – 10.00 kasutades teabevahetust Hankijaga.

**5.2.** Dokumendi esitamine väljastpoolt riigihangete registrit kahe tunni pärast ametliku pakkumuse esitamise tähtaega näitab ühispakkujate hooletust ning esitatud dokumendi aktsepteerimine riikuks oluliselt võrdse kohtlemise põhimõtet (eriti samas riigihankes osalejate suhtes), kui lubaks pakkujal oma pakkumust peale pakkumuste esitamise tähtaega muuta.

Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ ühispakkumus ilma tähtaegselt esitatud dokumendita ei vasta riigihanke vastavustingimusele.

**6. Kolmas isik, Verston OÜ, seisukohti ei esitanud.**

## **VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED**

**7.** Vaidlustaja vaidlustab hanke osas 2 tehtud Hankija otsuseid, millega:

- 1) ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumus lükati tagasi;
- 2) Verston OÜ pakkumus tunnistati edukaks.

**8.** Ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuse tagasilükkamise otsus

**8.1.** Hankija on 18.06.2024 otsusega lükanud Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuse RHS § 114 lg 2 alusel tagasi ja põhjendanud seda otsust järgmiselt:

*„Pakkujad esitades pakkumuse ühispakkujatena, ei esitanud ühispakkumuse volikirja. Tulenevalt RHS § 114 lg-st 2 hankija lükkab pakkumuse tagasi, kui see ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele. Dokumendi tähtajaliselt mitteesitamine loeb Hankija sisuliseks puuduseks, vastasel korral eiraks hankija pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet, kui lubaks pakkujal, kes jättis nõutud andmed esitamata, oma pakkumust peale pakkumuste esitamise tähtaega muuta. Muuhulgas dokumendi esitamine väljaspoolt riigihangete registrit on välistatud, kuna tekib kahtlus läbirääkimiste pidamise kohta võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes. Hankija arvestab Euroopa Kohtu praktikat "Kui lubada hankijal nõuda taotlejalt, kelle pakkumust ta peab ebatäpseks või hankedokumentides esitatud kirjeldusele mittevastavaks, selle kohta selgitusi, tekiks oht, et kui selle taotleja pakkumus lõpuks edukaks tunnistatakse, näib teistele, et hankija pidas neid ebasoodsamasse olukorda seades ja võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes selle pakkumuse üle konfidentsiaalselt läbirääkimisi. (EKO C-599/10, p 37)" tunnistab pakkumust mittevastavaks.“*

„Vastavustingimused“ osa „ÜHISPAKKUJATE VOLIKIRI“ kohaselt ühispakkujad nimetavad riigihankega ning hankelepingu sõlmimise ja täitmise seotud toimingute tegemiseks endi seast volitatud esindaja.

**Küsimused ettevõtjale:**

1. Kas tegemist on ühispakkumusega? (Raadionupp valikutega "Jah/Ei")
2. Kui tegemist on ühispakkumusega, kas olete lisanud pakkumuse "Lisadokumentide" lehele ühispakkujate volikirja? Kui tegemist ei ole ühispakkumusega, vastake "Ei". (Raadionupp valikutega "Jah/Ei")

Vaidlust ei ole selles, et:

- 1) „Pakkumus. Vastavustingimused“ on Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ kinnitanud sõnaga „jah“, et esitatud on ühispakkumus ja lisatud on ühispakkujate volikiri;
- 2) Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuses on Terre Ehitus OÜ-d nimetatud peapakkujaks, Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ hankepassidest tuleneb, et pakkumus esitatakse koos, ühispakkumusena;
- 3) Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuses „Vastavustingimustes“ nõutud ühispakkujate volikiri puudus.

**8.2.** RHS § 114 lg 2 sätestab, et hankija lükkab pakkumuse tagasi, kui see ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele, kui pakkuja ei esita tähtajaks hankija nõutud selgitusi või pakkuja selgituste põhjal ei ole võimalik üheselt hinnata pakkumuse vastavust riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele. Hankija võib tunnistada pakkumuse vastavaks, kui selles ei esine sisulisi kõrvalekaldeid riigihanke alusdokumentides nimetatud tingimustest.

Seega on üheks pakkumuse tagasilükkamise eeldusteks, et pakkumuse ei vasta riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele.

Kuid mitte igasuguse puudusega pakkumus ei kuulu RSH § 114 lg 2 esimese lause alusel tagasi lükkamisele. Kui pakkumuses esinev puudus on mittesisuline, siis peab hankija:

- 1) selgituste küsimisega laskma puuduse kõrvaldada, või
- 2) selgituste küsimisega laskma muuta puuduse mõistetavaks.

Hankijal peab olema mõjuv põhjus mittesisulise puuduse korral jätta pakkujalt selgitused küsimata ja võimaldamata esitada pakkumuses puuduolevat dokumenti.

Vaidlus ongi selles, kas Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuses ühispakkujate volikirja puudumine on sisuliseks puuduseks ja kas selgitusi küsimata pakkumuse tagasilükkamine oli kooskõlas RHS-iga.

**8.3.** Hankija ei saanud tunnistada vastavaks pakkumust, kus tulenes, et esitatud on ühispakkumus, aga ühispakkujate volikiri puudus. Hankijal tuli võtta seisukoht selle puuduse sisulisuse osas.

Tallinna Halduskohus on 22.10.2018 otsuses haldusasjas 3-18-1736 (p 23) leidnud, et *kui hankija ei tea, kas volikirja puudumine on sisuline (esindusõigust ei ole) või vormiline (esindusõigus on olemas, kuid sellekohane dokument on jäänud esitamata) puudus, tuleb hankijal lähtuda eeldusest, et puudus on vormiline ja anda isikule võimalus esindusõigust tõendava dokumendi esitamiseks.*

Ühispakkujate volikirja esitamise eesmärgiks on volitatud esindaja määramine. Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuse on allkirjastanud Terre Ehitus OÜ esindaja. Pakkumusest tuleneb, et Terre Ehitus OÜ on peapakkujaks. Selleks, et Terre Ehitus OÜ esindajal oleks olnud õigus ühispakkumust allkirjastada ja esindada ühispakkujaid, oli vajalik Road West OÜ volikiri.

**8.4.** RHS-iga ega selle riigihanke alusdokumentidega pole vastuolus lähtuda tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TsÜS) § 129 lg-st 3 - *kui isik on teinud tehingu esindusõigust omamata või esindusõigust ületades, võib tehingu teine pool teha isikule, kelle nimel tehing tehti, ettepaneku tehing heaks kiita. Heakskiit on kehtiv, kui see on avaldatud ettepaneku tegijale.* Seega oleks Hankija pidanud kaaluma heakskiidu taotlemist ühispakkumuse esitamisele ja volitamisele.

Vaidlustuskomisjon leiab, et peapakkuja Terre Ehitus OÜ volitus esitada pakkumust Road West OÜ nimel ja esindada ühispakkujaid võib tuleneda ka TsÜS § 118 lg-st 2, mille kohaselt *kui esindajana tegutseva isiku avaldused või käitumine mõjutavad teist isikut mõistlikult uskuma, et esindajana tegutsevale isikule on antud volitus tehingu tegemiseks, ning esindatav teab või peab teadma, et isik tegutseb tema nimel esindajana ja talub selle isiku sellist tegevust, siis loetakse, et esindatav on volituse andnud.* Vaidlustuskomisjon leiab, et Hankija võis esitatud pakkumusest eeldada, et Terre Ehitus OÜ-l oli volitus esitada ühispakkumust ja esindada ühispakkujaid.

Seega Hankija ei saanud asuda seisukohale, et ühispakkujate volikirja puudumine pakkumuses on sisuline puudus.

**8.5.** Tallinna Ringkonnakohus on oma 14.11.2023 otsuses haldusasjas 3-23-1783 (p 18.) leidnud, et *kuna hankija tohib võimaldada pakkumuses esitatud andmeid üksnes täpsustada või parandada, siis ei saa pakkuja esitada tagantjärele uusi andmeid, vaid üksnes selliseid dokumente või andmeid, mille puhul on võimalik objektiivselt kontrollida, et need on varasemad kui pakkumuste esitamise tähtaeg (nt Riigikohtu 20.12.2019 otsus nr 3-19-1501, p 17; Euroopa Kohtu 11.05.2017 otsus kohtuasjas C-131/16, Archus ja Gama, p 36; 10.10.2013 otsus kohtuasjas C-336/12, Manova, p-d 36–37 ja 39).*

Hankijale on 17.06.2024 kell 12.18 esitatud Road West OÜ volikiri, mis on allkirjastatud 14.06.2024, st enne pakkumuste esitamise tähtpäeva (17.06.2024 kell 10.00). Seega oli juba pakkumuse esitamisel olemas volitus, mis andis Terre Ehitus OÜ-le õiguse esitada ühispakkumust ja esindada ühispakkujaid.

**8.6.** Road West OÜ volikiri on Hankijale 17.06.2024 esitatud e-kirjaga, Hankija hinnangul on tegemist läbirääkimiste kahtlusega ja võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega. Vaidlustuskomisjon sellega ei nõustu. Ühispakkujate volikirja hilisem esitamine ei anna mistahes eelist teiste pakkujate ees ega tähenda ka läbirääkimisi Hankijaga. Asjaolu, et teiste pakkujate pakkumuses ei esinenud volikirjaga seonduvat puudust, ei saa takistada Hankijal selgituste küsimist viitega pakkujate võrdsele kohtlemisele. Võrdselt saab ja tuleb kohelda isikuid, kes on sarnases olukorras, kuid samas olukorras ei ole pakkuja, kelle pakkumuses esinevad selgitamist vajavad asjaolud ning pakkuja, kelle pakkumuses neid ei esine.

Volituse tõendamine on võimalik ilma märkimisväärse ajakuluta, mistõttu ei too Vaidlustaja pakkumuses esineva puuduse kõrvaldamise lubamine vaidlustuskomisjoni arvates kaasa pakkujate ebevõrdset kohtlemist põhjendusel, et Vaidlustaja saaks rohkem aega pakkumuse koostamiseks – volikiri oli juba olemas.

Siis, kui Hankija oleks volikirja puudumisega seonduvalt pöördunud Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ poole riigihangete registri vahendusel, oleks 14.06.2024 allkirjastatud volikiri esitatud vastuseks. Ühispakkujate volikirja esitamine Hankijale peale pakkumuse esitamist ei kujutaks endast käesoleval juhul pakkumuse sisulist muutmist, vaid üksnes kinnitaks, et pakkumuses toodud andmed, et tegemist on ühispakkumusega, on õiged ja Terre Ehitus OÜ-l on volitused olemas.

**8.7.** Eeltoodu alusel on Hankija otsus lükata hanke osas 2 ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumus tagasi vastuolus RHS § 114 lg-ga 2 ja tuleb tunnistada kehtetuks.

## **9. Kolmanda isiku pakkumuse edukaks tunnistamise otsus**

Kolmanda isiku pakkumuse hanke osas 2 edukaks tunnistamise otsus on vaidlustatud üksnes põhjusel, et ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuse õiguspärasel vastavaks tunnistamisel oleks ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumus tulnud tunnistada edukaks. Kuna Hankija otsus hanke osas 2 ühispakkujate Terre Ehitus OÜ ja Road West OÜ pakkumuse tagasilükkamise kohta tunnistatakse kehtetuks, siis tulenevalt hankemenetluse etapiviisilisuse põhimõttest RHS-is ei saa pakkumuse edukaks tunnistamise otsus, millele ei eelne õiguspäraseid otsuseid kõigi pakkumuste vastavaks tunnistamiseks või tagasilükkamiseks, iseenesest olla kooskõlas RHS-iga. Seega tulenevalt RHS § 117 lg-st 1 tunnistab vaidlustuskomisjon kehtetuks hanke osas 2 tehtud Hankija otsuse Kolmanda isiku pakkumuse edukaks tunnistamiseks.

## **10. Vaidlustusmenetluse kulude jaotamine**

Lähtudes sellest, et vaidlustus rahuldatakse RHS § 197 lg 1 p-i 5 alusel, kuulub kohaldamisele RHS § 198 lg 1.

Vaidlustaja on esitanud tähtaegselt taotluse lepingulise esindaja kulude hüvitamiseks summas 1128 eurot käibemaksuta, 4 tunni ja 42 minuti õigusabi osutamise eest, tunnihinnaga 240

käibemaksuta.

Vaidlustuskomisjon peab Vaidlustaja esindaja kulusid põhjendatuks ja vajalikuks. Hankijalt kuulub välja mõistmisele 1128 eurot käibemaksuta.

Lisaks mõistab vaidlustuskomisjon Vaidlustajale Hankijalt välja tema poolt tasutud riigilõivu 640 eurot.

(allkirjastatud digitaalselt)

Ulvi Reimets