



**RIIGIHANGETE
VAIDLUSTUSKOMISJON**

OTSUS

Vaidlustusasja number	16-25/284013
Otsuse kuupäev	17.02.2025
Vaidlustuskomisjoni liige	Taivo Kivistik
Vaidlustus	EKT Teed OÜ vaidlustus Transpordiameti riigihankes „Valga hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2025-2030“ (viitenumber 284013) riigihanke alusdokumentidele
Menetlusosalised	Vaidlustaja, EKT Teed OÜ, esindaja vandeadvokaat Helena Noot
Vaidlustuse läbivaatamine	Hankija, Transpordiamet, esindaja Ege Stiina Järvmägi Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

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

1. Jätta rahuldamata EKT Teed OÜ vaidlustus Transpordiameti riigihankes „Valga hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2025-2030“ (viitenumber 284013).
2. Jätta EKT Teed OÜ 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. 10.12.2024. a avaldas Transpordiamet (edaspidi ka Hankija) avatud hankemenetlusega riigihanke „Valga hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2025-2030“ (viitenumber 284013) (edaspidi Riigihange) hanketeate ja tegi kättesaadavaks teised riigihanke alusdokumendid (edaspidi koos nimetatult RHAD), sh Riigihanke alusdokument (edaspidi HD), Hankelepingu projekt (edaspidi Leping) ja Tehniline kirjeldus (edaspidi TK).
2. 20.01.2025. a laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) EKT Teed OÜ (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus Riigihanke alusdokumentidele.
3. Kooskõlas riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 195 lg-ga 2 ja § 196 lg-dega 1 ja 3 teatas vaidlustuskomisjon 27.01.2025 kirjaga nr 12.2-10/16 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 30.01.2025 ja neile vastamiseks 04.02.2025. Vaidlustuskomisjoni määratud esimeseks tähtpäevaks esitas täiendava seisukoha ning menetluskulude nimekirja Vaidlustaja. Teiseks tähtpäevaks esitas seisukoha Hankija.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

4. Vaidlustaja, **EKT Teed OÜ**, vaidlustuses ja 30.01.2025. a esitatud täiendavates seisukohtades põhjendatakse taotlusi alljärgnevalt.

4.1. RHAD on vastuolus õigusaktidega ning Vaidlustaja palub kohustada Hankijat viima RHAD vastavusse õigusaktides sätestatuga, kuna:

1) arvestades hetkel kehtivaid ühikuhindu on hankelepingu eeldatav maksumus ebamõistlikult madal ja vastuolus turuhinnaga, mis toob kaasa konkurentsimoonutused ning võib viia olukorrani, kus Hankija lükkab tagasi kõik pakkumused;

2) Lepingu p-iga 7.4 on Hankija pannud põhjendamatu suure riski teehooldajale tarbijahinnaindeksi (edaspidi THI) tõusu osas, samas kui sätte eesmärgiks on jagada vastutust Hankija ja teehooldaja vahel;

3) hankelepingu maht ja sisu ei ole RHAD-is piiritletud, mis on vastuolus õiguskirjanduse ja vaidlustuskomisjoni varasema praktikaga ning töömahu arvestamise risk on pandud täielikult pakkujale, mis ei võimalda pakkumust esitada.

4.2. Hankija on määranud Riigihanke eeldatavaks maksumuseks käibemaksuta 12 500 000 eurot. Hankija ei ole eeldatavat maksumust määranud kooskõlas RHS-iga 23.

4.3. Vaidlustaja ei osuta praegu Valgas teenust, aga teeb seda Viljandis ja on seetõttu teadlik seal kehtivatest ühikuhindadest, mida saab kohaldada ka teistele riigihangetele. Vaidlustaja arvutas välja, milline oleks hetkel Viljandi lepingu alusel kehtivaid ühikuhindu arvestades Riigihankes lepinguline kogumaksumus. Kuivõrd Hankija korraldab uue teenusepakkuja leidmiseks paralleelselt riigihankeid Viljandi, Järva ja Valga hoolduspiirkondades, on Vaidlustaja, kasutades Viljandis kehtivad ühikuhindu, esitanud allpool arvutuskäigu kõikide hangete osas:

	Viljandi	Järva	Valga
Hankija määratud eeldatav maksumus (5 aastat)	11 967 150,00	12 620 000,00	12 500 000,00
Vaidlustaja arvatud hind (1 aasta)	3 159 248,89	3 052 959,11	2 823 940,85
Vaidlustaja arvatud hind (5 aastat)	15 796 244,47	15 264 795,56	14 119 704,26

4.4. Eeltoodust nähtub, et Riigihanke eeldatav maksumus on hetkel kehtivat turuhinda arvestades põhjendamatu madal ehk võrreldes hetkel kehtivate ühikuhindadega Viljandis, on ja Riigihanke eeldatav maksumus 1 619 704,26 eurot ehk ligi 11,5% madalam hetke turuhinnast. Ülaloodud tabelist nähtuvalt kehtib see nii Viljandi, Järva kui Valga korrashoiutööde hangetes, kus Hankija määranud oluliselt madalama eeldatava maksumuse, kui turuhindu arvestades peaks olema.

4.5. Eeldatava maksumuse ebaõige määramisega kaasneb konkurentsi moonutus. Olenemata sellest, et eeldatav maksumus ei ole pakkujatele siduv, lähtuvad nad pakkumuse esitamisel ekslikult ebaõigest eelduslikust maksumusest kui indikatsioonist, milline peaks olema teenuse osutamise hind ja seega nende pakkumus. Hankija on lisaks oluliselt piiranud hankelepingus hindade iga-aastast indekseerimist (kuigi indekseerimine on sarnaste lepingute puhul tavapärane). Sealjuures on indekseerimise lagi 2,5% aastas ja see on piiratud üksnes tavahooldega ehk ei kohaldu kõikidele Riigihankes kirjeldatud töödele. Seda enam on ebarealistlik, et pakkuja suudaks teenust osutada juba kehtivast turuhinnast 25% madalamalt ja teades, et hinna indekseerimine THI alusel on järgnevatel aastatel oluliselt piiratud.

4.6. Ebamõistlikult madal eeldatav maksumus võib kaasa tuua alapakkumuste tegemise pakkujate poolt, kes ei pruugi olla teadlikud, et eeldatav maksumus ei ole määratud kooskõlas RHS §-iga 23.

4.7. Eeldatava maksumuse ebaõige määramine võib viia Riigihanke nurjumiseni (RHS § 116 lg 1 p 1 ja HD p 5.1). Juhul kui eeldatavat maksumust ei vaidlustata ja pakkujad esitavad pakkumused kooskõlas tegeliku turuhinnaga, on Hankijal õigus kõik pakkumused tagasi lükata ja seda olenemata sellest, et Hankija on eeldatava maksumuse määranud ebaõigesti ja

RHS §-i 23 rikkudes. See võib omakorda tuua kaasa olukorra, kus Hankija viib peale pakkumuste tagasilükkamist läbi riigihanke väljakuulutamisetega läbirääkimistega (RHS § 49 lg 1 p 1), mille tulemusena ei oleks hankemenetlus enam läbipaistev, kontrollitav ja proportsionaalne, rikuks võrdse kohtlemise põhimõtet ja ei oleks otstarbekas, kuna puudub mistahes põhjus sellise hankemenetluse läbi viimiseks võrreldes avatud hankemenetlusega.

4.8. RHAD-i järgi toimub iga-aastane indekseerimine üksnes tavahoolde osas. Lepingu p-ides 7.4-7.6.4 on kirjeldatud iga-aastast hinna indekseerimist lähtudes THI tõusust. Sealjuures on Lepingu p-is 7.4 rõhutatud, et hindu korrigeeritakse jagatud vastutuse põhimõttel nii, et Hankija hüvitab kuni poole THI tõusust ja maksimaalselt 2,5%-lise hinnatõusu, st ülejäänud osas kannab THI tõusu riski teehooldaja.

4.9. Lepinguaastate maksumuse määramise aluseks on tavahoolde komplekshinnad seisunditasemetega kaupa, mida korrigeeritakse Tellija ja Teehooldaja vahel võrdselt jagatud vastutusega, Statistikaameti ametlikus andmebaasis avaldatud kalendriaastase THI muutusega, maksimaalselt 5%, millest Tellija hüvitab pool ehk kuni 2,5% ja teise poole muutusest kannab Teehooldaja ning millele lisatakse indekseerimata perioodilise hoolde ja remonttööde hinnad.

4.10. RHAD eristab tavahoolde teistest töödest, sh talihooldest (Lepingu p-id 2.7 ja 2.8). Indekseeritakse üksnes tavahoolde hindu. HD lisas III on ühtlasi kululoend, milles pakkujad peavad märkima ühikuhinnad tavahooldele, talihooldele, perioodilisele hooldele, remonttöödele ja sildade remonttöödele, mille tulemusena saadakse esimese aasta teenuse kogumaksumus. Seega – eeltoodud viiest kategooriast toimub indekseerimine üksnes tavahoolde puhul ja sedagi üksnes maksimaalselt 2,5% ulatuses.

4.11. Hankija on rõhutanud, et hankelepinguga läheb hinnatõusu risk teehooldajale. RHAD-i hulka kuulub ka 07.01.2025. a toimunud Riigihanget tutvustava koosoleku protokoll, kus on huvitatud isikud palunud täpsustada, kuidas pakkujate peale nelja aastat hinda peaks arvutama (küsimus 5) millele Hankija vastas: *Pakkujate peab iseseisvalt hindama võimalikke hinnamuutusi lähtuvalt majandusprognosidest ja majanduse arengust. Näiteks Rahandusministeerium koostab erinevaid prognoose ning Pakkujad saavad nende alusel hinnata oma äririske. Lepingu sisendhindade muutuse äririsk on Pakkujate hinnata ja kanda.* Seega nähtub ka koosoleku protokollist, et kogu risk nii talihooldele kui muude teenuste hinna osas langeb tervikuna täitjale. Puudub loogiline põhjendus, miks peaks olema tavahoole erinevalt talihooldest indekseeritud.

4.12. Hinna indekseerimise tingimused on ebaproportsionaalsed ja ebamõistlikult ettevõtja kahjuks. Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt ei tohi hankija panna pakkujatele riigihanke alusdokumentides kohustusi, mida riigihanke eesmärke silmas pidades on võimalik saavutada pakkujaid vähemkoormavate vahenditega. RHS § 123 lg 1 p-i 2 kohaselt peavad hankelepingu muutmise tingimused olema selged, täpsed ja ühemõttelised. Antud juhul ei vasta RHAD-is indekseerimise regulatsioon eeltoodud põhimõtetele ning on ebamõistlikult ettevõtja kahjuks kaldu. Näiteks on vaidlustuskomisjon 08.12.2021 otsuses nr 197-21/242498, p-s 20 pidanud pakkujat ebamõistlikult kahjustavaks tingimusi, mis annavad hankijale õiguse nõuda ettevõtjalt piiramatus mahus tööd, aga keelduda täiendavate tööde hüvitamisest, kuna täiendava hüvitise maksmisele on kehtestatud täiendavad reeglid. Hankija on RHAD-i p-iga 7.4 pannud põhjendamatult suure riski teehooldajale THI tõusu osas, samas kui sätte eesmärgiks on jagada vastutust Hankija ja teehooldaja vahel.

4.13. RHAD-i kohaselt tuleb parandada erinevaid löökauke. TK p-ide 1.5.1-1.5.7, p-i 1.8.4, p-ide 1.9.3 ja 1.16.1 kohaselt tuleb teostada kattega teedel, kergliiklusteedel, kruusateedel ja bussipeatustes ning parklates aukude, sh löökaukude, parandamist. Sealjuures kuuluvad need tööd TK järgi tavahoolde hulka (TK p-is 1 jj on toodud tavahoolde koosseisu kuuluvad korrashoiutööd) ehk tegemist ei ole mingisuguste lisatöödega, mille tasustamine toimiks eraldi tavahooldest vastavalt tehtud tööde kogustele. RHAD ei võimalda pakkujatel ette näha töö mahtu, mille ulatuses tuleb hankelepingu täitmisel löökauke parandada, mistõttu ei ole kohustuste sisu ega maht täpselt piiritletud. Seetõttu ei ole RHAD kooskõlas RHS § 87 lg-ga 1 ja § 88 lg-ga 1.

4.14. TK-s ei ole eraldi määratletud teehooldaja kohustuste mahtu, samuti ei sisalda RHAD-i osaks olev kululoend eraldi ühikhinda TK tingimustes näidatud kohustuste täitmiseks. Kuna

RHAD tingimused mahu ega ühikhindade osas teavet ei sisalda, ei ole pakkumused (ehk nende maksumused) teineteisega võrreldavad ning on ühtlasi vastuolus RHS § 87 lg-ga 1 ja RHS § 88 lg-ga 1. Teenuse osutamise maht on ettevõtjale hädavajalik nii teenuse osutamise planeerimiseks kui ka pakumuse maksumuse arvestamiseks ja TK peab võimaldama aru saada, milline on pakumusele asetatud kohustuse täpne sisu ja maht.

4.15. 30.01.2025. a esitas Vaidlustaja täiendavad seisukohad.

4.15.1. Hankija ei ole ümber lükanud Vaidlustaja argumente, et Riigihanke eeldatav maksumus jääb alla juba hetkel kehtivale turuhinnale. Väites, et Vaidlustaja argumentatsioon põhineb oletustel, ei esita Hankija samas ühtegi tõendit, et eeldatav maksumus oleks tema poolt määratud õiguspäraselt.

4.15.2. Vaidlustaja arvutuskäik kinnitab, et Hankija on määranud eeldatava maksumuse ebaõigesti. Tõendamaks vaidlustuses esitatud tabeli õigsust esitab Vaidlustaja vaidlustuse lisana Viljandi hooldepiirkonnas kehtivatest ühikuhindadest lähtuva arvutuskäigu Exceli tabelina. Tabelis on paremal pool (alates tulbast O) näha kehtivad Viljandi hooldepiirkonna tööde ühikuhinnad. Tabeli vasakul ääres on järjest arvutatud välja, kasutades kululoendeid Riigihankes ja teistes eelmärgitud hangetes, tööde maksumus Viljandis (tulp G), tööde maksumus Valgas (tulp J) ja tööde maksumus Järvamaal (tulp M). Seejärel on tabeli real nr 212 toodud välja piirkondade kaupa kogumaksumus ühe aasta kohta ja selle all tabelis on toodud kokkuvõttev tabel kõigi kolme piirkonna kohta, mis esitati ka vaidlustuses. Vaidlustaja on arvutuskäigu puhul arvesse võtnud hankelepingu maksumust ilma täiendavate tööde ehk ilma 5%-lise reservita (lahtrid G213-M213), mis lisab veel iga lepingu puhul ligikaudu 141-157 tuhat eurot iga-aastasele hinnale ehk 5 aasta peale tähendaks see veel 700-785 tuhat eurot, mida ei ole arvutatud maksumuses välja toodud.

Esitatud tabel kinnitab, et Riigihanke eeldatav maksumus on määratud hetkel kehtivaid ühikuhindu arvestades ebaõigesti. Puudub põhjendus, miks just Viljandi piirkonnas peaks eeldatav maksumus olema madalam võrreldes kahe teise väiksema piirkonnaga, kus on nõutav mh ka väiksem arv masinaid.

4.15.3. Hankija ei lähtu eeldatava maksumuse määramisel RHS-ist. Hankija väitel tuleb arvestada hindasid ja majandust mõjutavaid aspekte nagu inflatsioon, sõda ja riigieelarve kärped. Arvestades, et RHAD näeb ette hindade indekseerimise, sh hindade indekseerimise maksimaalse piiri, on Hankijal juba olnud võimalik sellega arvestada. Arvestades, et viimastel aastatel on THI tõusnud iga-aastaselt, sh kuni 19,4% kalendriaastas, jäävad arusaamatuks Hankija väited, et hinnad on hoopis langustrendis. Inflatsiooni aeglustumine ei tähenda hindade vähenemist. RHS § 23 ei näe eeldatava maksumuse määramisel ette, et hankija peaks hankelepingu maksumuse hindamisel arvestama riigieelarve kärbetega.

4.15.4. Hankija esitab paljasõnalisi väiteid hindade alanemise kohta. Arusaamatuks jääb Hankija viide, et Hankija lähtub eeldatava maksumuse määramisel varasemates hangetes esitatud pakumustest, kuivõrd ka see ei ole kooskõlas RHS § 23 lg-ga 3, sest pelgalt pakumused ei anna õiget ülevaadet kehtiva turuhinna kohta. Ühtlasi jääb arusaamatuks, millisel perioodil esitatud pakumustega on tegemist ning kas selle arvestuse puhul on võetud aluseks üksnes pakutud esimese aasta maksumus või on arvestatud ka tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist nagu näeb ette RHS § 23 lg 2 p 1.

4.15.5. Asjakohatud on väited, et Vaidlustaja pole kursis turul kehtivate hindadega. Hankija viitab Jõgeva hooldepiirkonna riigihanketele, kus edukas pakkuja pakkus 2 927 069,28 eurot, mis oli samas suurusjärgus eeldatava maksumusega. Hankija ei ole selgitanud, kuidas on riigihanked omavahel võrreldavad, et Jõgeva hangete tuleks üldse käesolevas vaidluses esile tuua. Teiseks näitab ka see asjaolu Riigihanke eeldatava maksumuse põhjendamatus, kuivõrd arvestamata iga-aastaselt indekseerimist, tähendab see, et lepingu viie aastane maksumus saab olema Jõgeval vähemalt 14 635 346,40 eurot. Seejuures viitab Hankija eksitavalt, et selles riigihankes oli eeldatav maksumus 2 983 000 eurot (viidates ilmselt aastasele hinnale), kuivõrd riigihangete registrist nähtuvalt oli riigihankes viitenumbriga 268083 eeldatav maksumus ligi 14,915 miljonit eurot. Ka eeltoodu kinnitab, et Riigihanke eeldatav maksumus on teiste sarnaste riigihangetega võrreldes turuhinnast oluliselt madalam.

4.15.6. Asjaolu, et Viljandis on ühikuhindu indekseeritud, ei tähenda, et see ei kajastaks turuhinda. Hankija viitab asjaolule, et kuivõrd Eesti Taristuehituse Liidu (edaspidi ESTEL)

eestvedamisel sõlmiti 2022. aastal hankelepingute muudatused, sh Viljandi lepingu puhul, millega suurendati sel aastal ühikuhindu mitte aastase THI indeksi, vaid kvartaalse indeksi alusel, siis ei kajastagi Viljandi leping ühikuhindu. Nagu Hankija ise viitab, ei ole Hankijal kohustust hankelepinguid sel viisil muuta, mis tähendab, et Hankija on ise otsustanud 2022. aastal täitjatele vastu tulla ja täiendavalt ühikuhindu indekseerinud. Teiseks, isegi kui 2022. aastal toimus lisa-indekseerimine, mille tulemusena suurenesid ühikuhinnad, siis näevad hankelepingud, sh ka Viljandi kehtiv hankeleping igal juhul ette iga-aastase THI võrra indekseerimise, mistõttu ei ole asjakohane väita, et kuna toimus indekseerimine, siis ei saa Viljandi hinnad olla turuhinnad. Kolmandaks nähtub ESTEL-i 2022. a pöördumisest, et libedusetõrje kallinemine oli tegelikult 50%, mis tähendab, et täiendava indekseerimise kaudu kompenseeriti täitjate kulude kasvu üksnes osaliselt. Eeltoodut arvestades on põhjendamatu väita, et indekseerimine tähendab, et tegemist ei ole kehtiva turuhinnaga.

4.15.7. Muutused võrreldes varasemate riigihangetega ei tähenda, et eeldatav maksumus oleks määratud õigesti. Hankija toob välja, et kuna varasemate riigihangetega võrreldes on tehtud muudatusi, siis ei ole asjakohane võrrelda omavahel hetkel kehtivaid Viljandi hindu Riigihankega:

- asjaolu, et ei nõuta uusi masinaid ei tähenda, et Riigihanke maksumus väheneb mitukümmend protsenti. Vanemate masinate remondikulud on kõrgemad ning ühtlasi on sel juhul vaja ka lisatehnikat rikete katmiseks.

- see, et ennetavat puistamist eraldi ei tasustata, ei tähenda, et töövõtjal see kohustus kaoks. – ehk, kulud jäävad, aga need tuleb lisada vastava taseme talihooldete kuludesse ning kuna talihooldete kulusid ei indekseerita, siis peab pakkujad need kulud hinna sisse arvutama. Mis puudutab kruusateede täiendamist, siis on Vaidlustaja oma arvestuses selle vähenemisega arvestanud, aga sellest hoolimata on eeldatav maksumus oluliselt arvutuskäigust madalam.

4.15.8. Asjaolu, et varasemalt on kohtud nõustunud Hankija seisukohaga ei tähenda, et hankelepingu maht on RHAD-is õiguspäraselt piiritletud. Hankija on muutnud Teehoiukava viimasel ajal ligi igal aastal, mis tähendab, et töövõtjal on võimatu hinnata 5 aasta perspektiivis Hankija tegevust. See muudab aga ka pakkumuse esitamise võimatuks.

5. Hankija, **Transpordiamet**, vaidleb vaidlustusele vastu (Hankija vastus esitati 24.01.2025 ja 04.02.2025 kirjadega) ning palub jätta selle rahuldamata alljärgnevatel põhjustel.

5.1. Riigihangete eeldatava maksumuse määramisel juhindub Hankija esmajoones RHS-is sätestatud reeglitest. RHS § 23 lg 3 kohaselt peab hankija riigihanke eeldatava maksumuse arvestamisel lähtuma riigihanke alustamisele vahetult eelneva aja keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest, mis peab kehtima riigihanke alustamise hetkel. See tähendab sh seda, et vastavalt riigihanke objektile tuleb hinnata, milline saab konkreetsel juhul olla ajavahemik, mida hinnataseme arvesse võtmisel arvestada, et hankelepingu eeldatav maksumus oleks korrektselt määratud ka selliste hankelepingute esemete puhul, mille hinnad kõiguvad lühema aja jooksul või olenevad aastaajast. Selle juures tuleb samuti arvestada, et ehitustööde hinnad on viimastel aastatel vägagi kõikumad, mitte üksnes vaid pidevas tõus. Seda enam, võib majanduse tsüklilisusest tulenevalt asuda seisukohale, et pigem on ehitustööde hinnad (nt Ukraina sõjast tingitud majandusmuutustest) hetkel langustendentsis (arvestades nende järsku tõusu sõja alguses). Seega tuleb riigihanke alustamisele vahetult eelneva aja hinnataseme määramisel keskmisele turuhinnale vastavusel hinnata selle suurt suhtelisust.

5.2. Suur osa Vaidlustaja argumentatsioonist keskendub oletustele, milliseid asjaolusid ei ole Hankija oma eeldatavas maksumuses arvestanud. Vaidlustaja matemaatika on vaid näiline, kuna liidetavad maksumused põhinevad Vaidlustaja enda väidetud ühikhindadel, mis ei ole aga kuidagi tõendatud. Lisaks sellele ei saa Vaidlustaja väita, et tema hinnakujundus on ainuvõimalik.

5.3. Vaidlustaja ei ole ilmselt igapäevaselt kursis turuhindadega ja seda kujundavate aspektidega. Hankijal tuleb arvestada hindu ja majandust mõjutavaid aspekte nagu inflatsioon, sõda ja riigieelarve drastilised kärped. Lisaks on Hankijal palju teisi riigihankeid, milles esitatavate hindade põhjal on võimalik hinnata mõistlikku tegelikku maksumust ning mille läbi tunnetada ka riskide mõju maksumusele. Käesoleval aastal tuleb arvestada ka majandust mõjutavate kärbetega riigieelarves.

5.4. Hankija on pädev hindama riigihanke eeldatavat maksumust ega ole kohustatud

Vaidlustaja pakutud ühikhindasid järgima. Hankija on koostanud analüüsi Eesti erinevate piirkondadele tehtud hinnakalkulatsioonidest, mille alusel Hankija oma eeldatavad maksumused kujundab. Antud analüüs tõendab, et Hankija on määranud Riigihanke eeldatava maksumuse õiguspäraselt, arvestades eelkõige RHS § 23 lg-st 3 tulenevaid eelduseid. Hankija määratud Riigihanke eeldatav maksumus on tuletatud Hankija varasema praktika kohaselt hankele eelnenud aastal toimunud hooldehangete pakkumuste alusel. Selline lähenemine on kõige asjakohasem tegeliku turuhinna prognoosimisel.

5.5. Vaidlustaja on ülesehitanud oma seisukohad eeldatava maksumuse suhtes, tuginedes Vaidlustaja täna kehtiva Viljandi hooldelepingu maksumusele ja selle ühikhindadele. Selle lepingu maksumus ei vasta tegelikule turuolukorrale. Seda põhjusel, et Ukraina sõjast tingitud hindade olulise kallinemise kompenseerimiseks leppis Hankija läbi ESTEL-i kokku 2022. a korrashoiulepingu ühikhindade täiendava indekseerimise. Lisaks olulisele hinnatõusule oli selle eelduseks veel hooldelepingute täitmiseks vajaminevate materjalide tarnetes ületamatud takistused ja viivitused. Sellest tulenevalt otsustati tekkinud olukorra leevendamiseks muuta aastaks indekseerimine kvartaalseks ehk aastal 2022 indekseeriti korrashoiulepingute ühikhindu kogu aasta jooksul 4 korda ehk 1 kord kvartalis.

5.6. Viljandi hooldelepingus, millele Vaidlustaja tugineb, tähendas selline lähenemine, et:

- 1) 26.05.2022. a tehtud lepingu muudatusega oli THI +12,9%, mistõttu indekseeriti kogu 12,9%-iga läbi;
- 2) 29.08.2022. a muudatusega suurendati ühikhindu THI +8,2% võrra;
- 3) 28.10.2022. a muudatusega oli THI +6,1 %;
- 4) viimane sellise kokkuleppekohane indekseerimine toimus 23.01.2023. a tehtud muudatusega, kus THI oli +0,4%.

Seega suurenesid Viljandi hooldelepingus, millele Vaidlustaja tänase turusituatsiooni hindamisel tugineb, tavahoolde (st suvihoole ja talihoole) maksumus 1 908 332,90 eurolt kuni 2 482 455,66 euroni ehk kokku ca 30% (ühe lepingu aastaga). Kogu lepingu maksumuse osas võis tekkida ja ilmselgelt ka tekkis, nõ ülekompensatsioon pakkujale, mis muudab täna Hankija jaoks poolte kohustuste vahetõrva oluliselt Hankija kahjuks. Seetõttu on meelevaldne võrrelda Riigihanke eeldatavat maksumust täna kehtiva Viljandi hooldelepingu maksumusega, kuivõrd need hinnad ei ole kujunenud tegeliku turuolukorra tulemusena, vaid Hankija poolsete täiendavate indekseerimiste kaudu ning mistõttu ei ole need ka võrreldavad.

5.7. Hankija toob välja olulised asjaolud, mis on tänases Riigihankes võrrelduna eelmiste perioodide hooldehangetega eeldatavat maksumust kujundanud:

- 1) võrreldes eelmise perioodi hooldehangetega ei toimu enam riigihankes nõutud teehooldaja poolt kasutatava tehnika väärtushindamist, millest tulenevalt pidid pakkujad varasematel riigihangetel parima pakkumise esitamiseks tegema investeringuid uude tehnikasse. Seega ei ole Riigihankes enam otsest vajadust uude tehnikasse investeerimise järgi, kuna see ei anna enam eelist ega soodsamat võimalust Riigihanke võitmiseks. Samuti ei anna Riigihankes enam täiendavalt väärtuspunkte pakkujate poolt lisatehnika esitamine;
- 2) lisaks tehnikale on Riigihankes võrreldes varasemate hangetega kaotatud talvise ennetava puistamise eest tasustamine, mille kohta pakkujad pidid pakkuma eraldi ühikhinda;
- 3) kaotatud on töövõtjatele boonussüsteem, mille eesmärgiks oli motiveerida teede hooldelepingu partnereid panustama rohkem hooldetööde kvaliteeti ja operatiivsusse boonustasude maksimisega. Varasemates hooldehangetes oli teehooldajal saada boonustasu, mis moodustas kuni 3% tavahoolde maksumusest;
- 4) Riigihankes on muudetud ühikhindade indekseerimist. Varasemates riigihangetes sätestati kord aastas indekseerimine THI-ga ja seda kõigi korrashoiulepingu osade puhul (s.o tava-, perioodilise hoolde ja remonttööde ühikhindadele). Riigihankes indekseeritakse ainult tavahoolde ühikhindu ja seda ka piiritletult ehk maksimaalselt 2,5%. Varasemalt sellist piirangut ega limiiti THI tõusule ei olnud, mistõttu tuleb ka seda asjaolu eeldatava maksumuse kujundamisel arvestada;
- 5) võrreldes varasemate hooldehangetega on Riigihankes tavahooldes oluliselt vähendatud TK-s väljatoodud kruusateede kulumiskihi purustatud kruusaga täiendamist.

5.8. Hankelepingu mahu vähendamised ja teised olulised aspektid on mõjutanud Riigihanke eeldatava maksumuse kujundamist.

Vaidlustaja väited konkurentsimoontonutusest ja ohust alapakkumuste tegemisele vähemkogenud pakkujate poolt on paljasõnalised ja ebaõiged. Hinnavahead ei ole riigihangetes tavatud ja ei viita automaatselt alapakkumustele. Kahtluse korral on Hankijal

kontrollimenetluse käigus võimalik vajalikud asjaolud välja selgitada.

5.9. Teede hooldelepingute puhul on tegemist keerulise hinnamoodustamisega, kus üksikute komponentide hinnad ja nende proportsioonid mängivad suurt rolli. Riigiteede hooldehanked ei ole otseselt võrreldavad üksikhangetega, millele Vaidlustaja viitab.

Hankija on adekvaatselt hinnanud Riigihanke eeldatava maksumuse kujunemist ning esitanud sellekohased põhjendused ja kaalutlused, mis vastavad RHS § 23 lg-le 3.

5.10. Vaidlustaja arvates on Hankija Lepingu p-iga 7.4 pannud põhjendamatult suure riski teehooldajale THI osas, samas kui sätte eesmärgiks on jagada vastutust Hankija ja teehooldaja vahel.

Hankijale jäävad mõistmatuks etteheited põhjendamatult suure riski panemise osas teehooldajale, kuivõrd THI-ga indekseerimise näol maandatakse pakkujatele kohalduvaid töö teostatavuse ja kasumlikkuse riske. Need on riskid, mida tavapäraselt hankijad, kui tellijad, kanda ei saa. Pakkujatele peab jääma võimalus teatavaid ärriske ise võtta, et konkurentsiolekorrast edu saavutada. Tavapärase inflatsiooniga arvestamine on iga pakkuja ärrisk.

5.11. Hankija on selgitanud ESTEL-iga kohtumisel riigieelarve kärpepoliitika valguses kaasnevatest mõjudest ja muudatustest tulevastele korrashoiulepingutele (14.11.2024. a toimunud ümarlinal). Teehooldajatel on seetõttu olnud olemas eelinfo tulevaste hangete muudatustest. Kuigi Hankija on oma varasema praktika kohaselt korrashoiulepingutes indekseerimist nõuetäieliselt rakendanud, siis tänase tehoiu alarahastamise tõttu ei ole seda võimalik sellisel kujul enam jätkata.

5.12. Hankijal ei ole kohustust kehtestada potentsiaalsetele pakkujatele meelepäraseid hanketingimusi ja võimalikud pakkujad ei saa hankedokumentide vaidlustamisega kaubelda endale sobilikke või soodsamaid hankelepingu tingimusi. Kui Vaidlustajale ei ole hanketingimused vastuvõetavad või lepinguga kaasnev ärrisk on põhjendamatult suur, võib ta jätta pakkumuse esitamata.

5.13. Vaidlustaja on seisukohal, et Riigihanke hankelepingu maht ja sisu ei ole RHAD-is piiritletud, mis on vastuolus õiguskirjanduse ja vaidlustuskomisjoni praktikaga ning töömahu arvestamise risk on seega pandud täielikult pakkujale, mis ei võimalda pakkumust esitada. Hankija viitab Vaidlustajaga seotud varasemale kohtumenetlusele haldusasjale nr 3-23-2547, milles on samad Vaidlustaja etteheited läbi analüüsitud.

5.14. Kõigile pakkujatele on vaidlustatud TK p-id sisu osas selged ja üheselt mõistetavad, st et pakkujatele on arusaadav, mida tuleb tavahoolde tööde hulgas teha. Samuti on RHAD-is teada hooldepiirkonna teed, kus tuleb neid töid teha, ja eesmärk, mida tuleb nende töödega saavutada. Sedavõrd on vaidlustatud TK p-id piisavalt täpsed hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt ja hankelepingu sõlmimiseks.

5.15. Hankija on RHAD-i kehtestamisel lähtunud eelkõige majandus- ja taristuministri 14.07.2015 määrusest nr 92 „Tee seisundinõuded“. Sellest tulenevalt on ka tavahoolde näol tegemist komplekstöödega (seda kinnitab ühtlasi tehoiukava, mille alusel toimub riigiteedega seonduva tegevuse rahastamine vastavalt liiklusseaduse § 11 lg-le 1) ja mille teostamisel eraldi mahulist arvestust ei peeta – eesmärgiga tagada tee seisundinõuded. St, et lepingu eesmärgi saavutamiseks tuleb teha kõiki tööliike (mis on mh kirjeldatud TK esimeses peatükis). Arvestades tavahoolde olemust ja eesmärki ei ole Hankija RHAD-is viimse detailini lahti kirjeldanud, kuidas täpselt peab teehooldaja nõutud seisunditaseme tagama, millise graafiku alusel töid teostama või mitu meeskonnaliiget peab teehooldaja mingi töö jaoks varuma. Tee seisundinõuete tagamise eest tasutakse teehooldajale igakuiselt, mitte iga üksiku tööliigi eest.

5.16. RHAD on koostatud piisavalt arusaadavalt ja täpselt ning Vaidlustaja, kui vastavas valdkonnas tegutsev eeldatavat kompetentsust omav oma ala professionaal, peaks mõistma talle etteantud kohustuste sisulist tähendust ja vajadust ning sedavõrd suutma vastavalt kokkulepitud põhimõtetele ka töid eesmärgipäraselt täita ja planeerida. Lisaks eeldab Hankija, et teede hooldamisega tegelevad ettevõtted ehk potentsiaalsed pakkujad on tutvunud valdkonnas kehtivate määruste ja juhendmaterjalidega.

5.17. Hankija eesmärk hankemenetluses on leida lepingupartneriks usaldusväärne

teehooldaja, kes võtab endale kohustuse tagada riigiteedel toimepidevus ja elutähtsa teenuse osutamine. Pakkumused peavad Hankijat veenma, et tulevasel teehooldajal on olemas vajalik võimekus, soov ja tahe niivõrd olulist teenust osutada. Selle täitmiseks on Hankija kõikidele potentsiaalsetele pakkujatele kättesaadavaks teinud kogu hanke hooldepiirkonna teede olemi ning RHAD-is sätestatud tingimused ei saa olla teedeala asjatundjatele (seda enam teehooldusega tegelevatele ettevõtetele) erinevalt mõistetavad. Kõikidele pakkujatele on arusaadav, et tavahoolet tuleb teostada teede olemile vastavas mahus ja ulatuses ning selleks vastavaid töömeetodeid kasutades, millega teehooldaja suudab tagada teedel nõutavad seisunditasemed.

5.18. Seda, et hankijalt ei saa nõuda detailsuseni täpse tehnilise kirjelduse koostamist, ning et tehniline kirjeldus peab olema piisavalt täpne ja arusaadav vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele, toetab ka asjakohane kohtupraktika (vt Tallinna Halduskohtu 09.05.2016 lahend nr 3-16-608, p 13; Tallinna Halduskohtu 19.01.2016 lahend nr 3-15305, p 13; Euroopa Kohtu 22.04.2010 otsus asjas nr C-423/07, p 58; Riigikohtu 22.02.2012 lahend nr 3-3-1-2-12, p 15.2).

5.19. 04.02.2025. a esitas Hankija täiendavad seisukohad.

5.19.1. Hankija esitas vaidlustuskomisjonile ühikhindade analüüsi, mis põhineb 16 piirkonnas sõlmitud korrashoiulepingutel ja nende kehtivatel ühikhindadel¹. Selle analüüsiga tõendab Hankija, et on määranud Riigihanke eeldatava maksumuse õiguspäraselt, arvestades eelkõige RHS § 23 lg-st 3 tulenevaid eelduseid. Analüüsis on toodud välja Eesti madalaim (tulp D) ja kõrgeim (tulp E) ühikuhind vastavalt tööde liikidele. Tulbas G on esitatud Eesti keskmine ühikuhind ja tulbas H on näidatud hooldelepingute arv, milles ühikuhind ületab keskmist (näiteks reast 239 „Seisunditase 3 (1+1 sõiduteega)“ nähtub, et Eesti keskmine ühikuhind on xx eurot/km (lahter G239), samas kui nt x arv piirkonnas (lahter H239) on ühikuhind sellest kõrgem). Lisaks sellele tuleb eeldatava maksumuse määramisel arvesse võtta ka piirkondlikke erisusi ja leevendatud tingimusi.

5.19.2. Vaidlustaja arvutuskäik baseerub tema Viljandi hooldepiirkonnas kehtivatel ühikhindadel, mis on tänases turuolukorras nõ üle tasustatud. Arvestades, et Viljandi hooldepiirkonnas puuduvad nt 2+2 ristlõikega teelõigud, ei saa nende teelõikude ühikhinnad olla kuidagi adekvaatsed ja põhjendatud. Samuti tekitab arusaamatust, kuidas on Vaidlustaja oma arvutustes määranud nt suvise hoolde ühikhinna 1517,01 eurot ja talvise hoolde ühikhinnaks 5200,00 eurot, kui need tööd ei ole Viljandi piirkonna lepingus üldse kajastatud.

5.19.3. Eeldatavat maksumust ei arvutata baasmasinate arvu järgi, vaid see põhineb teede mahul vastavalt määratud seisunditasemetele (mis määratakse omakorda vastavalt tee liiklussagedusest). Teedevõrgu summaarne pikkus on toodud allpool olevas tabelis, millest nt nähtub, et Järva piirkonna teedevõrk on küll pikkuselt lühem kui Valga ja Viljandi, kuid see eest on Järva piirkonnas liiklussagedus oluliselt suurem. Seetõttu on ka nt osaliselt nõuded Järva piirkonna teede hooldamisele kõrgemad võrreldes teiste piirkondadega.

Töö liik	Tööde maht (pikkus)		
	Viljandi	Valga	Järva
Kattega tee seisundi-tase 3 (1+1 sõiduteega)	124,046	91,222	145,765
Kattega tee seisundi-tase 3 (2+2 sõiduteega)	x	x	31,784
Kattega tee seisunditase 2	221,862	149,991	115,355
Kattega tee seisunditase 1	521,256	343,874	448,304
Kruusatee seisunditase 2	302,22	306,75	140,834
Kruusatee seisunditase 2 (tolmutõrjelõigud)	73,536	150,954	96,2
Kokku	1242,92	1042,79	978,242

5.19.4. Lisaks kujundavad hindasid teedevõrgu jaotus seisunditasemete kaupa – nii suvisel,

¹ Kuivõrd see analüüs sisaldab kehtivate hooldelepingute ühikhindasid või on need esitatud andmete pinnalt tuletatavad, siis võib see otseselt kahjustada pakkujate vahelist konkurentsi ja/või nende ärisaladust, mistõttu palub Hankija selle teise menetlusosalise ees varjatuks jätta.

kui talvisel perioodil. Põhjendatud ei ole eeldatava maksumuse arvutamine vaid üldise piirkondliku suuruse alusel. Teede seisunditasemed ja liikluskoormus on olulisemad faktorid, kui lihtsustatud jaotus „suur ja väike piirkond“, mida kasutab Vaidlustaja.

5.19.5. Hankija esitatud väidet, et ehitustööde (sh materjalide) hinnad on viimastel aastatel vägagi kõikumad, mitte üksnes vaid pidevas tõusus, ning et majandustsüklilisusest tulenevalt saab ka järeldada, et pigem on ehitustöodes hinnad (nt Ukraina sõjast tingitud majandusmuutustest) isegi langustendentsis (arvestades nende järsku tõusu sõja alguses), kinnitab sellele kõige ligilähedasem statistika ehitusmaterjalide osas. Lisaks viitavad hindade suurele suhtelisusele THI muutused nii aastate, kui kuude lõigetes. Neist on võimalik omakorda järeldada juba tekkinud (üli)madalat inflatsiooni või pigem isegi deflatsiooni.

5.19.6. Kvartaalsete indekseerimistega on toimunud sõjast tekkinud hindade kallinemistest tulenevalt lepingu kogumaksumuse osas nende kulude täielik kompenseerimine. Teehooldajatest turuosalised on ise nentunud, et lühikese perioodi jooksul kvartaalsetest indekseerimistest tulenevalt on pigem neil lepingute täitmise kasumlikkus kokkuvõtvalt suurenenud. Lisaks on oluline arvestada, et enne 2022. aastat tarniti Viljandi hooldepiirkonnas kasutatud libedustõrjematerjale peamiselt Valgevenest ja hiljem Saksamaalt. 2023. aasta III kvartalis saatis Hankija oma hooldepartneritele päringu libedustõrjematerjali päritolu kohta. Selle küsitluse tulemusel selgus, et Vaidlustaja kasutab Tuneesiast pärit materjali, mis viitab tõenäosusele, et Vaidlustaja on leidnud varasemast soodsama alternatiivi. Seetõttu on ebakohane Vaidlustajal ka väita, et libedustõrjematerjali hinnatõus on tänases olukorras samaväärne 2022. aasta sõja algusaegse hinnatõusuga.

VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED

6. Vaidlustaja leiab, et RHAD on õigusaktidega vastuolus järgmistes osades:

1) Hankija on määranud valesti Riigihanke eeldatava maksumuse - 12 500 000 eurot (avaldatud riigihangete registri jaotises Hanke üldandmed);

2) Lepingu p-id 7.4-7.6.4, eelkõige Lepingu p 7.4, milles Hankija näeb ette lepingu maksumuse iga-aastast korrigeerimist lähtudes THI tõusust;

3) RHAD-is puuduvad andmed, mis võimaldaksid pakkujatel ette näha töö mahtu, mille ulatuses tuleb hankelepingu täitmisel teostada kattega teedel, kergliiklusteedel, kruusateedel ja bussipeatustes ning parklates aukude, sh lõukaukude, parandamist (TK (Lepingu lisa 2) p-ides 1.5.1-1.5.7, 1.8.4, 1.9.3 ja 1.16.1).

Riigihanke eeldatava maksumuse määramine

7. Vaidlustaja hinnangul on Hankija määranud Riigihanke eeldatava maksumuse arvestamata Riigihanke alustamisel tegelikult kehtivat turuhinda, mistõttu eeldatav maksumus on liiga väike (12 500 000 eurot) ning selle määramine ei ole olnud kooskõlas RHS §-iga 23. Vaidlustaja on lähtunud oma arvestustes (vt käesoleva otsuse p 4.3) Viljandi hoolduspiirkonnas (kus ta praegu teenust osutab) kehtivatest ühikuhindadest ning leiab, et Riigihanke tegelik eeldatav maksumus peaks olema 14 119 704,26 eurot.

8. Hankija selgituse kohaselt lähtus ta Riigihanke eeldatava maksumuse määramisel Eesti erinevatele piirkondadele tehtud hinnakalkulatsioonide analüüsist. Antud analüüsiga soovib Hankija tõendada, et ei ole eksinud Riigihanke eeldatava maksumuse määramisel ja on arvestanud RHS § 23 lg-st 3 tulenevaid eelduseid. Hankija määratud Riigihanke eeldatav maksumus on tuletatud Hankija varasemast praktikast - hankete eelnenud aastal toimunud hooldehangete pakkumustes esitatud hinna alusel. Selline lähenemine on Hankija hinnangul kõige asjakohasem tegeliku turuhinna prognoosimisel.

9. Vaidlustusmenetluses esitas Hankija vaidlustuskomisjonile ühikuhindade analüüsi (edaspidi Analüüs), millest Hankija kinnitusele on Riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtunud. Analüüs on detailne hooldeliikide loetelu 245-s positsioonis, millest igähe kohta on välja toodud Eesti madalaim ja kõrgeim ühikuhind, Eesti keskmine ning hooldelepingute arv, milles ühikuhind ületab keskmist. Vaidlustuskomisjonil ei ole alust kahelda, et selliste hindadega on Hankija korraldatud riigihangetes pakkumused esitatud ja et Riigihanke eeldatava maksumuse määramisel on Hankija Analüüsist lähtunud. Seega on Hankija määranud Riigihanke eeldatava maksumuse lähtudes Eesti erinevate hooldepiirkondade

asjakohaste/analoogsete teenuste maksumustest.

10. Vaidlustaja esitas koos 30.01.2024. a täiendavate seisukohtadega tema arvestuste aluseks oleva tabeli Kolme piirkonna võrdlus (edaspidi Võrdlus), milles on aluseks võetud Vaidlustaja kui praegu Viljandi hooldepiirkonnas töid tegeva ettevõtja² osutatava teenuse ühikuhinnad ajavahemikul 01.10.2024-30.09.2025.

Vaidlustaja on Võrdluses korrutanud HD III Kululoendis toodud tööde mahud läbi kehtivas lepingus olevate ühikuhindadega ning saanud lõppkokkuvõttes summa, mis tema hinnangul peaks olema Riigihanke eeldatav maksumus - 14 119 704,26 eurot. Samast loogikast on Vaidlustaja lähtunud ka Viljandi ning Järva hooldepiirkondade puhul, leides, et riigihangetes „Viljandi hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2025-2030“ (viitenumber 287982) ja „Järva hooldepiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2025-2030“ (viitenumber 287982) peaks riigihanke eeldatav maksumus olema vastavalt 15 796 244,47 eurot ja 15 264 795,56 eurot. Vaidlustaja arvestused ei ole siiski lõpuni läbinähtavad. Nii on Võrdluses toodud Järva hooldepiirkonnas Katttega tee seisunditase 3 (2+2) sõidutee tavahoolde ühikuhinnaks 1517,01 eurot ning talihoolde ühikuhinnaks 5200 eurot, kuid Viljandi hooldepiirkonnas sellised tööd ning vastavalt ka ühikuhinnad puuduvad, seega pole arusaadav, kust Vaidlustaja nimetatud ühikuhinnad on võtnud või miks ta peab neid turuhindadeks.

11. Hankija on seisukohal, et Vaidlustaja arvutused, mis baseeruvad Viljandi hooldepiirkonnas praegu kehtival ühikuhindadel, ei peegelda tegelikku turuhinda, kuna seoses Ukraina sõjast tingitud hindade olulise kallinemisega 2022. aastal toimus hooldelepingute hindade erakorraline indekseerimine 4 korda aastas (vt käesoleva otsuse p 5.6), mistõttu tavahoolde (suvihoolde ja talihoolde) maksumus kasvas ühe aastaga ca 30%. Hankija leiab, et nende erakorraliste indekseerimiste tõttu tekkis kogu lepingu maksumuse osas ülekompenatsioon pakkujatele.

Vaidlustaja hinnangul ei tähenda see, et hooldeperioodi jooksul on Viljandis ühikuhindu indekseeritud, et need ei kajastaks turuhinda. Seda eelkõige põhjusel, et lisaindekseerimisega 2022. aastal on Hankija ise soovinud pakkujatele vastu tulla ning ka hankeleping näeb ette iga-aastase indekseerimise THI tõusu võrra.

12. Vaidlustuskomisjon ei nõustu Vaidlustaja seisukohaga, et ühikuhinnad, mis kehtivad käesoleval ajal ühes hooldepiirkonnas, tema poolt täidetavas lepingus, ning mida lepingu perioodi jooksul on korduvalt indekseeritud, *ongi riigihanke alustamisele vahetult eelneva aja keskmisele turuhinnale vastav hinnatase*, millest RHS § 23 lg 3 alusel tuleb lähtuda mitte üksnes Riigihanke, vaid kõigi Hankija poolt korraldatavate riigihangete eeldatava maksumuse määramisel.

Vaidlustuskomisjoni arvates ei saa turuhinnana käsitleda ühe pakkuja poolt täidetava lepingu maksumust. Sama loogika kohaselt võiks ka iga teine ettevõtja, kes täidab mingis hooldepiirkonnas hankelepingut, väita, et nimelt tema täidetavas lepingus toodud ühikuhindade põhjal arvatav maksumus on „õige“ turuhind, millest järgnevate riigihangete puhul tuleb riigihanke eeldatava maksumuse puhul lähtuda.

Vaidlustuskomisjon mõnab, et alates 2022. aastast on majandustingimused olnud väga keerulised (tegelikult ulatub see tagasi ka varasematesse aastatesse e pandeemia aega), kuid seda enam ei ole alust lähtuda sellest, et praegust teenuse turuhinda näitab adekvaatselt ühe pakkuja poolt 2020. aasta alguses pakutud hind, mida on aasta-aastalt indekseeritud. Pärast 2022. a alanud Ukraina sõjast tingitud hüppelist hinnatõusu³ on üldjuhul loodud uued tarneahelad ning paljude toormete hinnad on oluliselt alanenud, kohati on leitud varasemast soodsamadki alternatiivid, mistõttu vaidlustuskomisjon ei saa välistada, et 2022. a toimunud ca 30%-lise tavahoolde hinna suurenemisega on toimunud Hankija väidetav ülekompenatsioon. Vaidlustaja sellele sisulisi vastuväiteid esitanud ei ole.

Peamiseks veaks Vaidlustaja väidete juures on vaidlustuskomisjoni arvates siiski see, et Vaidlustaja peab enda, so ühe pakkuja varasemat hinnakujundust ühes hooldepiirkonnas, sisuliselt turuhinnaks ja eitab võimalust, et Hankija kalkulatsioon, mis hõlmab rohkemaid riigihankeid (riigihangetes esitatud pakkumuste maksumusi), võiks olla õige.

13. Hankija on seisukohal, et Riigihanke eeldatava maksumuse kujunemist mõjutab ka see, et

² Riigihangete registrist nähtub, et Viljandi hooldepiirkonna riigiteede korrashoiuks aastatel 2020-2025 sõlmiti EKT Teed OÜ-ga (Vaidlustaja) hankeleping 09.03.2020. a, riigihanke Viljandi hooldepiirkonna riigiteede korrashoiuks aastatel 2020-2025 (viitenumber 215160) alusel.

³ Aastal 2022 oli THI muutus võrreldes eelneva aastaga 19,4%.

vaidlusaluses Riigihankes on Hankija teinud olulisi muudatusi, mis kujundavad Riigihankes eeldatavat maksumust võrreldes eelmise perioodi hooldushankega:

- 1) Riigihankes ei toimu enam kasutatava tehnika väärtushindamist, mille tõttu pakkujad ei pea tegema parima Pakkumuse esitamiseks investeringuid uude tehnikasse;
- 2) kaotatud on ennetava puistamise eest tasustamine;
- 3) kaotatud on boonussüsteem (kuni 3% tavahoolde maksumusest) töövõtjale, mille eesmärgiks oli motiveerida hooldelepingu partnerit panustama rohkem hooldustööde kvaliteeti ja operatiivsusesse;
- 4) piiratud on indekseerimist.

Vastuseks Hankija eeltoodud argumentidele selgitas Vaidlustaja, et asjaolu, et Riigihankes ei nõuta uut tehnikat ei tähenda, et Riigihanke maksumus oluliselt väheneb, kuna vanema tehnika ülalpidamiskulud on vastavalt kõrgemad. Kui ennetavat puistamist eraldi ei tasustata, jääb töövõtjale see kohustus alles ning pakkujat peab lisama need talihoolde kuludesse.

Vaidlustuskomisjon mõnab, et Hankija poolt esitatud asjaolud võivad tuua kaasa pakkumuse maksumuse alanemise, kuid ei Hankija ega Vaidlustaja argumentidest ei nähtu, millises ulatuses võib see toimuda. On ilmne, et isegi kõik eeltoodud asjaolud kogumis ei saa vähendada pakkumuse maksumust selles ulatuses nagu on Vaidlustaja arvestatud Riigihanke eeldatava maksumuse ning Hankija arvestatud Riigihanke eeldatava maksumuse vahe.

14. Õiguskirjanduses toodud seisukoha järgi: *[V]vaidlustamaks riigihanke eeldatava maksumuse määramisest tingitud hankija tegevust, peab vaidlustaja tõendama, et esineb põhjendatud kahtlus hankija määratud eeldatava maksumuse õigsuses⁴.*

Käesoleval juhul tugineb Vaidlustaja põhjendustes, et Hankija on määranud Riigihanke eeldatava maksumuse ebaõigesti, üksnes sellele, et see on oluliselt väiksem Vaidlustaja poolt Viljandi hankepiirkonnas praegu kehtivate ühikuhindade alusel arvestatud maksumusest, mida Vaidlustaja käsitleb kehtiva turuhinnana. Kuna Vaidlustaja poolt Võrdluse alusel leitud eeldavat maksumust vaidlustuskomisjoni hinnangul kehtivaks turuhinnaks pidada ei saa, leiab vaidlustuskomisjon, et puudub põhjendatud kahtlus, et Hankija on eksinud Riigihanke eeldatava maksumuse määramisel. Seetõttu on Vaidlustuskomisjon seisukohal, et Hankija on määranud Riigihanke eeldatava maksumuse õigesti.

Indekseerimine (Lepingu p 7.4)

15. Vaidlustaja on seisukohal, et Lepingu p-ides 7.4-7.6.4, eelkõige Lepingu p-is 7.4, ettenähtud iga-aastane hinna indekseerimine, mis lähtub THI tõusust, on eaproportsionaalselt ettevõtja kahjuks kaldu, kuna näeb ette, et indekseeritakse üksnes tavahoolde hindu ning sedagi piiratud ulatuses. Vaidlustaja leiab, et Hankija kehtestatud hinna indekseerimise tingimused on vastuolus RHS § 3 p-is 1 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega ning RHS § 123 lg 1 p-iga 2.

16. Lepingu p 7.4 on sõnastatud järgmiselt: *Lepinguaastate maksumuse määramise aluseks on tavahoolde komplekshinnad seisunditasemetega kaupade, mida korrigeeritakse Tellija ja Teehooldaja vahel võrdselt jagatud vastutusega, Statistikaameti ametlikus andmebaasis avaldatud kalendriaastase tarbijahinnaindeksi muutusega, maksimaalselt 5%, millest Tellija hüvitab pool ehk kuni 2,5% ja teise poole muutusest kannab Teehooldaja ning millele lisatakse indekseerimata perioodilise hoolde ja remonttööde hinnad.*

17. Eelkõige märgib vaidlustuskomisjon, et ükski RHS-i säte ei näe ette, et hankelepingu täitmise käigus peab olema võimalik pakkumuses esitatud maksumust muuta. Indekseerimise sätestamine RHAD-is on Hankija õigus, mitte kohustus. Asjaolu, et Hankija on indekseerimise Lepingus ette näinud, ei tähenda, et Hankija peaks korraldama indekseerimise konkreetsele pakkujale või pakkujatele kõige soodsamatel tingimustel.

Üldreeglina peaks pakkumuses näidatav maksumus katma pakkujat kogu hankelepingu täitmise vältel. Lepingus ette nähtud indekseerimise näol on tegemist pakkujat (Lepingus Teehooldajat) soodustava mehhanismiga, mis on loodud võimaliku kulude kasvu hüvitamiseks, arvestades lepingu pikka kehtivusaega ja teenuse elutähtsat iseloomu, kuid pakkujal puudub õigus sellist mehhanismi nõuda. Kohtupraktikas on korduvalt märgitud, et isegi pikaajaliste lepingute puhul ei ole hankijal kohustust lepingutasu perioodiliselt korrigeerida pakkujat suurenenud kulude hüvitamiseks (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu

⁴ RHS § 23 kamm 7. M.A.Simovart, M.Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

21.06.2018 otsus nr 3-18-587 p 12). Samalaadset seisukohta on väljendanud ka Euroopa Kohus (C-152/17 p 36). Tavapärase inflatsiooniga arvestamine on pakkujate enese äririsk. Seejuures väärib märkimist, et vaidlusaluses Riigihankes on pakkumuste maksumus ainus pakkumuste hindamise kriteerium.

18. Kuna indekseerimise näol ei ole tegemist õigusaktidest tuleneva kohustusega vaid nii indekseerimise kasutamine üldse kui ka sellele konkreetsete tingimuste kehtestamine on hankija kaalutusotsused, siis on vaidlustuskomisjoni kontroll nende üle väga piiratud. Vaidlustuskomisjon ei saa hinnata indekseerimise korralduse majanduslikku mõistlikkust, seda aga Vaidlustaja sisuliselt kahtluse alla seabki, vaid üksnes õiguspärasust. Sealjuures tuleb arvestada, et hanketingimused, mis on kõigile potentsiaalsetele pakkujatele ühtmoodi ebasoodsad või ebaseaduslikud, kuid mille kehtestamiseks on hankijal olnud asjakohane ja mõistlik põhjus, võivad küll olla ebaotstarbekad, kuid see ei anna pakkujale veel õigust nõuda tingimuste muutmist (Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas nr 3-20-1202, p 10). RHS ei anna pakkujale õigust nõuda, et hankelepingu tingimuste koostamisel tuleks esikohale seada tema huvid ja iga tingimus peab olema selline, millise ettevõtja ise kehtestaks.

19. Vaidlustuskomisjon ei nõustu Vaidlustaja käsitlusega, kes näeb indekseerimist Hankija poolt Lepingu p-is 7.4 kehtestatud tingimustel RHS § 3 p-is 1 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisena. Vaidlustaja sisustab seejuures proportsionaalsuse põhimõtet konkreetsetes kontekstis järgmiselt: *hankija ei tohi panna pakkujatele hanke alusdokumentides kohustusi või kehtestada hanke alusdokumente viisil, millega kaasnevad pakkujatele kohustused, mida hanke eesmärgi silmas pidades on võimalik saavutada pakkujaid vähemkoormavate vahenditega.*

Vaidlustuskomisjon leiab, et kehtestades Lepingu p-is 7.4 jj indekseerimise korra, ei ole Hankija pannud pakkujatele mingeid kohustusi, mis saaks pakkujat (Teehooldajat) koormata, vastupidi, Lepingu p-i 7.4 kohane indekseerimine näeb ette võimaluse hinna korrigeerimiseks hankelepingu täitmisel, jagades THI tõusust tulenevad riskid teatud ulatuses Hankija (Tellija) ning Teehooldaja vahel. See, et THI tõusust tulenevat hinnatõusu ei hüvitata Teehooldajale sellises ulatuses või korras nagu Vaidlustaja sooviks, on Hankija majanduslik otsus ning selle põhjendatust vaidlustuskomisjon kontrollida ei saa (vt käesoleva otsuse p 18).

Lisaks on ka kohtupraktikas leitud, et hankija kehtestatud indekseerimise kord ei saa olla üldse vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Nt on Tartu Ringkonnakohtu oma 23.08.2018 otsuses nr 3-18-1031, p 9, asunud seisukohale: *Käesoleval juhul ei saa ringkonnakohtu arvates rääkida vedaja õiguste piiramisest, sest nagu vastustaja on osutanud, puudub vedajal tegelikkuses subjektiivne õigus sellele, et tema tasu lepinguperioodi jooksul indekseeritaks (vt tl 46, kd II koos seal viidatud Euroopa kohtu lahendiga asjas C-152/17). Seega on ükskõik millisel viisil indekseerimine kaebajale tegelikult igal juhul soodne ning kui mitme soodsa lahenduse seast valib haldusorgan sellise, mis kaebajale mingil põhjusel ei meeldi [---], ei saa ringkonnakohtu hinnangul rääkida proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisest, sest nagu öeldud, ei toimu sellega kaebaja õiguste riivet ega piiramist. Seega ei ole väited RHS § 3 p 1 ja 2 rikkumisele tegelikkuses üldse asjakohased.*

20. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et Lepingu p-i 7.4 (vt käesoleva otsuse p 16) ning p-ide 7.5-7.6.4 puhul ei esine vastuolu RHS § 123 lg 1 p-iga 2, millele Vaidlustaja viitab.

RHS § 123 lg 1 p 2 on sõnastatud järgmiselt: [Hankijal on õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui] [---] *muudatuse väärtusest sõltumata ei muudeta hankelepingu üldist olemust ja muudatuse ulatus, sisu ja kohaldamistingimused, näiteks hinna läbivaatamise kohta, olid riigihanke alusdokumentides selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud;*

Vaidlustuskomisjon leiab, et Lepingu p-ides 7.4-7.6.4 kehtestatud hinna indekseerimise tingimused on *selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud* ning iga mõistlik hankemenetluses osalemisest huvitatud isik peaks aru saama, kuidas indekseerimine hankelepingu täitmisel toimub. See, et Vaidlustaja hinnangul peaks indekseerimine toimuma mingil teisel, talle soodsamal viisil, ei muuda Lepingus kehtestatud korda ebaselgeks või arusaamatuks.

Vaidlustuskomisjon märgib, et Vaidlustaja viide vaidlustuskomisjoni 08.12.2021 otsuse nr 197-21/242498, p-ile 20 ei ole praeguses kontekstis asjakohane, kuna selles ei ole käsitletud indekseerimist vaid olukorda, kus hankija jättis endale ühepoolse õiguse tellitavate teenuste mahtu piiramatult suurendada või karmistada esialgu paika pandud hooldusnõudeid, ent samal ajal ei olnud töövõtjal korrespondeerivat õigust nõuda (algse) pakkumuse kogumaksumust ületavate kulude hüvitamist. See ei ole samastatav ega isegi võrreldav indekseerimisega.

21. Eeltoodud põhjustel on vaidlustuskomisjon seisukohal, et Lepingu p 7.4 (ja p-id 7.5-7.6.4) ei ole vastuolus õigusaktidega ettenähtud nõuetega.

Löökaukude parandamise mahu puudumine RHAD-is

22. Vaidlustaja on seisukohal, et RHAD-is puuduvad arusaadavad tingimused pakkumuse esitamiseks, kuna TK p-ide 1.5.1-1.5.7, 1.8.4, 1.9.3 ja 1.16.1 kohaselt tuleb teostada kattega teedel, kergliiklusteedel, kruusateedel ja bussipeatustes ning parklate aukude, sh löökaukude parandamist, kuid RHAD ei sisalda löökaukude parandamise mahtu, samuti ei sisalda HD lisa III Kululoend eraldi ühikuhinda eelnimetatud TK p-ides toodud kohustuse täitmiseks.

Vaidlustaja leiab, et kuna RHAD ei võimalda pakkujatel ette näha töö mahtu, mille ulatuses tuleb hankelepingu täitmisel löökauke parandada, ei ole RHAD kooskõlas RHS § 87 lg-ga 1 ja § 88 lg-ga 1.

23. Eelkõige märgib vaidlustuskomisjon, et kõik TK p-ides 1.5.1-1.5.7, 1.8.4, 1.9.3 ja 1.16.1 ettenähtud tööd kuuluvad TK p-i 1 kohaselt tavahoolde hulka. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et kõik eelloetletud TK punktid sisaldavaid töid, mille sisu on TK-s kirjeldatud üheselt mõistetavalt ja vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaavalt. Seega ei saa Vaidlustajale olla arusaamatu, milliste konkreetsete tööde teostamist Hankija vaidlustatud TK punktides soovib, kuid Vaidlustaja hinnangul oleks Hankija pidanud RHAD-is määrama konkreetsete tööde mahu.

24. RHS § 88 lg 1 sätestab: *Kui vastavas valdkonnas puudub tehniline norm, koostab hankija tehnilise kirjelduse kas hankelepingu eseme kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kirjeldusena, mis võib sisaldada ka keskkonnahoidlikkuse kriteeriume ja mis peab olema piisavalt täpne hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt ja hankelepingu sõlmimiseks [---].* Vaidlustuskomisjon juhib tähelepanu asjaolule, et RHS § 88 lg 1 kohustab Hankijat koostama TK piisavalt täpse hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt, kuid nimetatud säte ei kohusta Hankijat hankelepingu eset ise täpselt kindlaks määrama. Vaidlustuskomisjoni arvates ei saa olla mõistlikku vaidlust, et ka Hankija aukude parandamise tegelikke mahtusid praegusel hetkel ei tea ja välja selgitada ei saa (vajalike tööde maht sõltub paljudest erinevatest asjaoludest, sh ilmastik ja kolmandate isikute tegevus), st Vaidlustaja nõuab sisuliselt RHAD-i täiendamist andmetega, mida Hankijal ei ole ega mõistliku pingutuse juures ka olemas olla ei saa. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et RHS § 88 lg 1 ei nõua piisava täpsuse saavutamiseks TK-s selliste andmete esitamist, mida Hankijal olemas ei ole.

25. Arvestades, et hankemenetluses osalemisest huvitatud isikud peavad olema valdkonnas professionaalsed teenuse osutajad, kellel on kogemused tee-ehitustöodes või tee korrashoiutöodes (hooldustöodes)⁵, peaksid TK p-id 1.5.1-1.5.7, 1.8.4, 1.9.3 ja 1.16.1 oma sisu osas olema neile arusaadavad (TK-st on arusaadav, mida tuleb tavahoolde tööde hulgas teha). Kuna RHAD-ist on teada hooldepiirkonna teed, kus tuleb neid töid teha, ja eesmärk, mis tuleb nende töödega saavutada, on vaidlustuskomisjoni arvates RHAD kogumis piisavalt täpne hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt ja hankelepingu sõlmimiseks ning vastuolu RHS § 88 lg-ga 1 ei ole. Hankija ei pea RHAD-i, sh TK-d, koostama nii, et Vaidlustaja saaks pakkumuses absoluutse või suure kindlusega prognoosida või tõsikindlalt fikseerida kõigi talle hankelepingu täitmisega kaasnevate kulude/tulude suuruse.

26. RHS § 3 p-ides 1 ja 2 kehtestatud üldpõhimõtted ei eelda, et Hankija peaks kehtestama Riigihankes tingimused, mis võimaldaksid ettevõtjatel esitada pakkumusi minimaalse või olematu äririskiga. Asjaolu, et kõik selles valdkonnas tegutsevad ettevõtjad ei pruugi soovida Hankija kehtestatud tingimustel pakkumust esitada või pakkumuse esitamisega kaasnevaid äririske võtta, ei tähenda, et Hankija oleks Riigihanke korraldanud läbipaistmatult, kontrollimatult või ebaproportsionaalselt.

27. Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et sisult analoogne vaidlus on praeguse vaidlustusmenetluse poolt vahel toimunud 2023-2024. aastal seoses Transpordiameti riigihankega „Jõgeva hoolduspiirkonna riigiteede korrashoid aastatel 2024-2029“ (viitenumber 268083) vaidlustuskomisjonis ning haldus- ja ringkonnakohtus (vaidlustusi nr 153-23/268083, haldusasi nr 3-23-2547). Nii vaidlustus- kui kohtumenetluses jäeti EKT Teed OÜ (praegune Vaidlustaja) vaidlustus/kaebus rahuldamata.

⁵ Vt Hankepass täiendavate selgitustega, kvalifitseerimise tingimused C: Tehniline ja kutsealane suutlikkus.

14.02.2024. a otsuse nr 3-23-2547 p-is 10 on Tallinna Ringkonnakohus leidnud: *TK vaidlusalused punktid ei ole vastuolus RHS § 3 p-dega 1 ja 2, § 87 lg-ga 1 ega § 88 lg-ga 1 sel põhjusel, et need ei sätesta täpselt osutatavate teenuste mahtusid. Vaidlust ei saa olla selles, et hangitavate teenuste olemus iseenesest on selge ja arusaadavalt sätestatud ning nende mahtusid ei ole võimalik täpselt TK-s kirjeldada, kuna täpne faktipõhine teadmine neist puudub nii hankijal kui ka pakkujal. Siiski ei muuda mahtude puudumine TK-d määramatuks määral, mis muudaks pakkujal pakkumuse esitamise või hankijal selle hindamise võimatuks, kuna asjatundlikul pakkujal (kaebaja on riigiteede korrashoiu valdkonnas tegutsev ettevõtja) on teenuse mahtusid võimalik mõistlikult prognoosida.*

28. Vaidlustaja on viidanud vaidlustuses ka vaidlustuskomisjoni 08.08.2011 otsusele asjas nr 155-11/126583 ning 22.01.2021 otsusele asjas nr 282-20/228027, milles vaidlustuskomisjon on konkreetsetel asjaoludel leidnud, et hankija peaks riigihanke alusdokumentides tööde mahtu mingil viisil piiritlema. Vaidlustuskomisjon on seisukohale, et iga riigihanke ning selles seatud nõuete õiguspärasust tuleb hinnata eraldi, lähtuvalt konkreetse riigihanke asjaoludest. Üheski teises riigihankes seatud nõuetele, isegi kui need riigihanked on korraldanud või neid korraldab sama hankija ja nendes riigihangetes on osalenud (või isegi edukaks tunnistatud) teises riigihankes vaidlustuse esitanud pakkuja, ei saa olla vaidlustatud riigihanke tingimuste seaduslikkuse hindamisel determineerivat mõju (otsuse nr 282-20/228027 p 9). Vaidlustuskomisjoni varasemale otsusele asjas nr 282-20/228027 on EKT Teed OÜ viidanud ka haldusasjas nr 3-23-2547. Sellega seoses on halduskohus oma 15.12.2023 otsuse nr 3-23-2547 p-is 42 leidnud: *Teises riigihankes esitatud vaidlustuse kohta tehtud otsus on üksnes üheks tõendiks teiste hulgas. EKT Teed OÜ sama argumendi kohta on ringkonnakohus 14.02.2024. a otsuse nr 3-23-2547 p-is 17 asunud seisukohale: Asjaolu, et VAKO on mõnes vaidluses asunud konkreetseid asjaolusid hinnates teistsugusele seisukohale kui praeguses asjas, ei muuda halduskohtu otsust õigusvastaseks. VAKO seisukohad ei ole kohtule siduvad.*

29. Eeltoodud põhjustel on vaidlustuskomisjon seisukohal, et see, et Hankija ei ole RHAD-is konkreetsetel ära näidanud aukude parandamise mahtusid ei ole vastuolus õigusaktidega ettenähtud nõuetega.

Vaidlustusmenetluse kulud

30. 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.

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

30.2. Vaidlustaja kulud vaidlustusmenetluses jäävad Vaidlustaja kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)
Taivo Kivistik