



Kaarel Berg
Eversheds Sutherland Ots & Co
info@eversheds-sutherland.ee

Teie 12.02.2026
Meie 02.03.2026 nr 12.2-1/737-2

Järelevalvemenetluse alustamata jätmine

Austatud vandeadvokaat Kaarel Berg

Esitasite Rahandusministeeriumile 05.12.2025 järelevalveteate (edaspidi ka teade) Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti (edaspidi hankija) poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihanke „Narva linna haljasalade hooldustööd 2026-2027“ (viitenumber 296622) kohta. Teates esitasite Rahandusministeeriumile taotluse järelevalvemenetluse alustamiseks hankija tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks põhjusel, et Teie hinnangul on hankija eiranud RHS § 194 lg-st 4 ja §-st 201 tulenevat keeldu ning põhjendanud seda asjaoludega, mis ei ole Teie hinnangul kooskõlas RHS § 123 lg-s 1 sätestatud hankelepingu muutmise sisu ega eesmärgiga.

Riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 205 lg 1 p 1 alusel võib Rahandusministeerium järelevalvemenetluse alustada põhjendatud kahtluse korral käesoleva seaduse §-s 207 sätestatud järelevalveteate põhjal või mõnel muul ajendil, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad käesoleva seaduse rikkumisele, ja puuduvad § 206 lõikes 1 nimetatud asjaolud. RHS § 206 lg lg 1 p 3 alusel ei alustata järelevalve menetlust, kui RHS-i rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldatakse või rikkumist ei esine.

Rahandusministeerium leiab, et antud juhul on järelevalvemenetluse alustamine viidatud alusel välistatud. Selgitame järgnevalt enda otsust.

15.01.2026 kirjaga 12.2-1/30-2 alustas Rahandusministeerium samasisulist järelevalvemenetlust Narva Linnavalitsuse Linnamajandusameti tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks juhindudes riigihangete seaduse (RHS) § 205 lg 1 p-st 1 ja lähtudes Rahandusministeeriumile 05.01.2026 saadetud ettepanekust riikliku järelevalve teostamiseks. Järelevalveteate esitaja märkis, et hankija tundub olevat sõlminud riigihanke 1. ja 2. osa kohta hankelepingu ettevõttega OÜ GULIB, mis läheb järelevalveteate esitaja hinnangul vastuollu RHS § 201 lg-s 1 ja 2 sätestatud hankelepingu sõlmimise keeluga.

Hankija poolt Rahandusministeeriumile järelevalvemenetluse raames edastatud dokumentidest nähtub, et hankija sõlmis 30.12.2025 ühispakkujatega OÜ Gulib ja AS Vant hankelepingu riigihanke 3. osa kohta (s.o lepingu sõlmimine toimus selle riigihanke osa suhtes, mida riigihanke vaidlustuskomisjonis ei vaidlustatud). Kuna riigihanke 1. ja 2. osa

kohta olid esitatud vaidlustused ning riigihangete vaidlustuskomisjon oli vaidlustuste esitamisest hankijat teavitanud, siis tulenevalt RHS § 194 lg-st 4 ei olnud hankijal hanke 1. ja 2. osas õigust sõlmida hankelepinguid kuni RHS §-s 201 sätestatud tingimuse saabumiseni. Riigihanke 1. ja 2. osaga kaetud piirkonnas teenuse hankimiseks muutis hankija 31.12.2025 riigihanke 3. osa kohta sõlmitud hankelepingut, lisades sinna ajutiselt ka riigihanke 1. ja 2. osaga kaetud piirkonnas teenuse osutamise kohustuse.

Selline muudatus võib olla lubatud RHS § 123 lg-s 1 p-s 1, kui muudatus vastab ühekorraga kõikidele järgmistele kumulatiivsetele tingimustele: (i) ei muudeta hankelepingu üldist olemust, nt hankelepingu eset; (ii) muudatuste väärtus kokku ei ületa RHS § 14 lg-s 3 või lg-s 4 sätestatud piirmäära; (iii) muudatuste väärtus kokku, st erinevate muudatuste kumulatiivne maksumus ei ületa 10% asjade või teenuste hankelepingu või 15% ehitustööde hankelepingu või 10% kontsessioonilepingu algsest maksumusest.

Antud lepingu muutmise aluse kohaldamise üheks eeltingimuseks on, et muudatus, mille rahaline maksumus on küll väike, ei tohi mõjutada hankelepingu üldist olemust. Hankelepingu üldine omadus on määratlemata õigusmõiste ning selle peamiseks sisustajaks on kujunenud kohtupraktika.

RHS § 123 lg 1 p 1 mõistes hankelepingu üldise olemuse sisu kohta on Riigikohus selgitanud, et üldise olemuse muutmine tähistab hankelepingu kõige põhimõttelisemaid muudatusi, nt lepingu eseme muutmine. Selliseks muudatuseks võiks lugeda ka hankelepingu liigi muutmise (nt teenuselepingu muutmise kontsessiooniks). Riigikohus märkis ka, et üldise olemuse muutmiseks ei saa pidada mistahes hinnatingimuste muutmist ega pelgalt RHAD-s sätestatud lepingutingimuste muutmist. Üldise olemuse muutuse all peetakse RHS § 123 lg 1 p 1 tähenduses silmas lepingu olemuse ulatuslike, läbivaid ja terviklikke muudatusi, mitte mistahes muid sisulisi või „lihtsalt silmatorkavaid muudatusi“.¹

Samuti tuleneb Euroopa Kohtu (EK) praktikast, et hankija ei saa üldjuhul hankemenetluses muuta hanke oluliste tingimuste ulatust, mille hulka kuuluvad tehniline kirjeldus ja pakkumuste hindamise kriteeriumid ning millele huvitatud ettevõtjad õiguspäraselt tuginesid, kui nad otsustasid ette valmistada pakkumuse esitamise või vastupidi loobuda osalemast asjaomases hankemenetluses (vt selle kohta kohtuotsused, 10.5.2012, komisjon vs. Madalmaad, C-368/10, EU:C:2012:284, punkt 55, ning 16.4.2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, punktid 27–29).

EK on ka oma hiljutises lahendis C-282/24 käsitlenud raamlepingu üldise olemuse muutmise tähendust. EK leidis, et mõiste „raamlepingu üldise olemuse muutmine“ erineb mõistest „raamlepingu oluline muutmine“ ning et esimene mõiste hõlmab üksnes kõige olulisemaid sisulisi muudatusi, mis toovad kaasa raamlepingu eseme või liigi olulise muutmise või raamlepingu tasakaalu põhjaliku muutuse, mistõttu võib neid pidada ulatuselt niisuguseks, et nende tulemusel kujundatakse raamleping tervikuna ümber.

Esialgse, hanke osas 3 sõlmitud hankelepingu ja muudetud hankelepingu sisuks on mõlemal juhul Narva linna avalike parkide ja haljasalade hooldustööde teenuse osutamine. Muudatusega laiendati ajutiselt hooldustööde tegemise piirkondasid, kuid sellise muudatusega ei muudetud Rahandusministeeriumi hinnangul hankelepingu üldist olemust.

¹ RKHKo 3-20-1150, p 17, 18 ja 20.

Hankelepingu muudatuse maksumuse hindamiseks tuleb kindlaks teha hankelepingu esialgne maksumus ja muudatuse või muudatuste väärtus kokku. Esialgne maksumus ei ole hankelepingu eeldatav, vaid tegelik maksumus. Erandina võib esialgse maksumuse määramine toimuda teisiti juhul, kui hankelepingu sõlmimise teates avaldatud hankelepingu tingimused selget maksumust ei sisaldagi, vaid hind kujuneb nt sõltuvalt hankelepingu täitmise mahust, ajaperioodist vm muutuvast näitajast. Hankija poolt järelevalvemenetluse raames Rahandusministeeriumile edastatud teenuse eeldatava eelarve põhjal ei teki kahtlust, et muudatuse summa võiks ületada RHS § 123 lg-s 1 p-s 1 lubatud muudatuse maksumuse piiri.² Seega jääb muudetud hankelepingu maksumus alla 10% hankelepingu eeldatavast maksumusest. Maksumuse väärtus ei ületa ka RHS § 14 lg-s 3 sätestatud piirmäära.

Eelnevast tulenevalt puudub Rahandusministeeriumil põhjendatud kahtlus, et hankija on hankelepingut muutnud õigusvastaselt.

Seega lähtudes eeltoodust ning tuginedes riigihangete seaduse § 203 lg-tele 1 ja 3, § 205 lg 1 p-le 1 ja § 206 lg 1 p-le 3 koostoimes, teatame, et Rahandusministeerium ei alusta 05.12.2025 saadud teate alusel järelevalvemenetlust. Vaatamata järelevalvemenetluse alustamata jätmisele täname Teid esitatud pöördumise eest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht

Saara Selgmäe 5381 1142
saara.selgmae@fin.ee

² Riigihankes ühispakkujate OÜ Gulib / AS Vant poolt riigihanke 1. ja 2. osa kohta esitatud hinnapakumuste kohaselt oli haljasalade hooldustööde teenuse osutamise maksumuseks esimesel hankelepingu muutmise perioodil (01.01.2026.a kuni 31.01.2026.a) 50 401,48 eurot ilma käibemaksuta, millest 27 686,35 eurot ilma käibemaksuta on riigihanke 1. osa maksumus ja 22 715,13 eurot ilma käibemaksuta on riigihanke 2. osa maksumus.