



Advokaadibüroo Sorainen
mario.sorm@sorainen.com

Teie 08.04.2025
Meie 15.05.2025 nr 12.2-1/1771-5

Järelevalve menetluse alustamata jätmine

Austatud vandeadvokaadid Härginen ja Sörm

Riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja nimel ja huvides esitatud järelevalveteates soovisite, et Rahandusministeerium alustaks järelevalvemenetlust, sh teenistusliku järelevalve menetlust, Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi: hankija või RTK), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi: MKM) ja Keskkonnaagentuuri (edaspidi: KA) tegevuse suhtes avatud hankemenetlusega riigihankes "Metsamuutuste kaugseireteenuse prototüübi loomine (Keskkonnaagentuur ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)", viitenumber 279476, (edaspidi: riigihange).

Leidsite, et Rahandusministeerium peaks tegema RTK-le ettekirjutuse riigihanke kehtetuks tunnistamiseks, sest eelnevalt läbi viidud lihthankemenetluses "Andmepõhine aruandlus metsa raieinfo edastamiseks: metsamuutuste operatiivse tuvastamise prototüüp (Keskkonnaagentuur ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium)", viitenumber 271027, (edaspidi ka: lihthange) sõlmitud hankepingut täitnud ettevõtja (edaspidi ka: täitja) on saanud teiste ettevõtjate ees eelise, ilma, et hankija oleks kohaldanud poolleiolevas riigihankes meetmeid konkurentsimoonutuste ärahoidmiseks. Nimelt heitsite järelevalveteates hankijale ette täitja poolt lihthanke hankepingu käigus loodud tarkvaralise prototüübi avaldamata jätmist teistele riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjatele.

Kuigi hankija selgituste kohaselt ei olnud lihthanke tehnilises kirjelduses ega sõlmitud lepingus tarkvaralise prototüübi koostamist ja selle üleandmist ette nähtud, mistõttu hankija ei saanud riigihankes ettevõtjatele vastavat teavet avaldada, asusite seisukohale, et prototüübi väljaarendamine ja üleandmine tarkvaralahendusena oli lihthanke tingimuste kohaselt siiski nõutav. Juhuks, kui tarkvaralist prototüüpi lihthanke hankepingu täitmise tulemusena tööpoolest üle ei antud, kuigi järelevalveteate koostaja hinnangul oli see nõutav, märkisite, et hankepingu sõlmimisel võib olla õigusvastaselt hälbitud lihthanke alusdokumentides toodud tingimustest või on alternatiivselt lihthankes sõlmitud hankepingut hiljem õigusvastaselt muudetud.

Riigihangete seaduse (RHS) § 180 p-st 6 ja § 203 lg-st 1 tulenevalt jaguneb Rahandusministeeriumi järelevalve RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle riiklikuks järelevalveks ning haldusjärelevalveks. Riiklik järelevalve haldusmenetluse eriliigina (vt RKHKm 20.10.2004, nr 3-3-1-38-04, p 9) seisneb Rahandusministeeriumi kui korrakaitseorgani poolses kontrollis (KorS § 2 lg 4 ja § 6 lg 1) haldusvälise isiku, so haldusülesannet mittetäitva hankija (RHS § 5 lg 2 p 2 või lg 3, vt ka RKHKO 24.01.2017, nr 3-3-1-65-16, p 16), riigihanketegevuse õiguspärasuse üle.

Seevastu haldusjärelevalve on *per definitionem* halduse sisse jääv tegevus. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 75¹ lg 1 järgi on haldusjärelevalve ühe haldusorgani (HMS § 8 lg 1) kontroll teise haldusorgani üle. VVS § 75¹ lg 2 sätestab, et haldusjärelevalvet riigi haldusorgani üle teostatakse juhul, kui (järelevalvatav) haldusorgan ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Järelikult saab haldusjärelevalvet teha ainult koordinatsioonilises suhtes oleva haldusorgani üle ning Rahandusministeeriumi haldusjärelevalve sama ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste kui hankijate üle ei ole õiguslikult teostatav. Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste üle on võimalik teha teenistuslikku järelevalvet, mille volitused sätestab VVS 7. ptk (vt VVS § 93 jj; vt ka N. Parrest. RHS § 85 komm-d 5-9 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

VVS § 93 lg 4 kohaselt teostatakse teenistuslikku järelevalvet alluvuse korras vastavalt VVS-le ja selle alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud teenistuslikku järelevalvet korraldavatele määrustele ning muudele õigusaktidele. VVS § 95 täpsustab, et ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle valvab minister. Peaministri 12.08.2024 korralduse nr 88 [RT III, 01.04.2025, 5] p-st 7 tuleneb, et rahandusminister juhib Rahandusministeeriumi ja selle valitsemisala kuulub tema vastutusvaldkonda. RTK on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv täidesaatva riigivõimu ülesannetega valitsusasutus, mille (riigihangete osakonna) üheks põhiülesandeks on riigihangete korraldamine teenindatavatele asutustele ja kesksete riigihangete korraldamine. RTK on aruandekohustuslik valdkonna eest vastutava ministri, so (hetkel) rahandusministri, ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teostab RTK üle teenistuslikku järelevalvet (vt riigihalduse ministri 14.11.2017 määruse nr 84 "Riigi Tugiteenuste Keskuse põhimäärus" [RT I, 10.01.2024, 7] § 1, § 3, § 7 p-d 5-6).

Seega ei saa Rahandusministeerium teostada RTK üle riiklikku ega haldusjärelevalvet RHS-i 9. ptk-is ette nähtud korras, kuid võimalik on rahandusministri poolt teenistusliku järelevalve läbiviimine (vt ka N. Parrest. RHS § 85 komm-d 5-9 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019). Rahandusministri ja riigihalduse ministri ühise käskkirjaga on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste üle riigihankealase teenistusliku järelevalve teostamist puudutavate küsimuste lahendamine tehtud ülesandeks Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonnale (vt rahandusministri ja riigihalduse ministri 09.01.2022 käskkirja nr 6 Lisa 24 "Riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna põhimäärus" p 3.5, mille järgi on osakonna üheks põhiülesandeks teostada riigihangete korraldamise üle järelevalvet ning p-de 4.18-4.19 kohaselt "ülesande täitmiseks teostab osakond riiklikku ja haldusjärelevalvet riigihangete korraldamise üle ning ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate asutuste riigihangete korraldamise üle teenistuslikku järelevalvet").

Olles tutvunud järelevalveteatega, riigihanke (279476) ja lihthanke (271027) kohta riigihangete registris avaldatuga ning RTK vastusega teenistusliku järelevalve menetluse alustamise üle otsustamiseks esitatud selgituspäringule, leiame, et puudub alus MKM ja KA üle haldusjärelevalve läbiviimiseks ning RTK suhtes teenistusliku järelevalve menetluse teostamiseks.

RTK selgitas, et viis riigihangete registris lihthanke ja riigihanke läbi keskse hankija tugiteenusena KA hankevajaduste rahuldamiseks. Teenuse tellijaks ja hankelepingu sõlmijaks on mõlemas hankes KA, kellele RTK osutab riigihangete korraldamise tugiteenust ministeeriumitega sõlmitud teenusleppe alusel. Teenusleppe lahutamatuks osaks on standardtoimemudel, mille p 3.2 järgi annab teenust telliv asutus RTK-le hanke tehnilise kirjelduse koostamiseks vajaliku sisendi ja sõlmib hiljem hankelepingu ning jälgib selle täitmist. Lihthanke tulemusel sõlmis hankelepingu ja vastutas selle täitmise eest KA, kes esitas hankelepingu lõppemisel RTK-le lepingu täitmise andmed ja kinnitas, et hankeleping täideti nõuetekohaselt ja selles ei tehtud muudatusi.

Lisaks selgitas RTK, et lihthanke raames ei tellitud, saadud ega võetud vastu tarkvaralist prototüüpi. KA-I oli telliva asutusena soov teada saada, kas ja millistel tingimustel on võimalik kaugseire abil tuvastada lageraiealasid. Lihthanke tulemusteks olid kaardikihid, metoodikakirjeldus, edasiste võimaluste analüüs ja tööd selgitav koolitusmaterjal – kõik nimetatud tulemdokumendid nende kogumis liigituvad *esialgseks teostuseks* näitajate ning võimaluste hindamiseks või nõuete selgitamiseks või täpsustamiseks (vt lihthanke tehnilises kirjelduses sisalduvat definitsiooni "prototüüp - *esialgne teostus* või mudel lahenduse, *näitajate ja võimaluste hindamiseks* või *nõuete selgitamiseks* või *täpsustamiseks*"). Saadud materjalid on avaldatud [keskkonnaportaalis](#). Lihthantes sõlmitud lepingu eesmärgiks oli mitte tarkvaralise prototüübi väljatöötamine, vaid KA sooviks oli piloteerida-testida, kas KA seatud eesmärgid on üldlase saavutatavad. Lihthanke hankelingu esialgse teostuse kaudu omandas KA teadmise, et on võimalik luua uus metoodika, mis annab seni kasutusel olnud metoodikatega võrreldes oluliselt parema täpsuse ja väiksema ajalise lahutuse ning lihthanke tulemustest lähtudes alustati praegu pooleliolevat riigihanget. Tarkvaralise prototüübi väljatöötamine on poolelioleva riigihanke esemeks.

Käesoleval juhul on riigihanke (279476) suhtes (haldus)järelvalve menetluse läbiviimine seoses lihthanke täitjale väidetava ebakohase eelise andmisega välistatud järgmistel põhjustel.

RHS § 205 lg 1 p 1 sätestab, et järelvalvemenetlus viiakse läbi Rahandusministeeriumi algatusel üksnes avaliku huvi kaitseks. Rahandusministeerium võib järelvalvemenetluse alustada põhjendatud kahtluse korral RHS §-s 207 sätestatud järelvalveteate põhjal või mõnel muul ajendil, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad RHS-i rikkumisele, ja puuduvad RHS § 206 lg-s 1 nimetatud järelvalvemenetlust välistavad imperatiivsed asjaolud. RHS § 206 lg 1 p-s 2 (alt-s II) on sätestatud absoluutne menetlustakistus, mille kohaselt järelvalvemenetlust ei alustata, kui (järelvalveteates väidetud) rikkumise kohta on vaidlustuskomisjoni või kohtu jõustunud menetlust lõpetav lahend, milles on antud õiguslik hinnang rikkumise asjaoludele.

Kord juba lõplikult lahendatud õigusvaidluses käsitletud asjaolude üle järelvalve menetluse algatamine võib potentsiaalselt tuua kaasa samades küsimustes erinevad õiguslikud lahendused ning seeläbi kahjustada õiguskindlust. Seetõttu on seadusandja näinud ette RHS § 206 lg 1 p-s 2 (alt-s II) vastava menetlusvälistuse. Järelvalve ülesandeks ei ole dubleerida subjektiivset õiguskaitset võimaldavat vaidlustusmenetlust, mistõttu üldjuhul ei saa rikkumine olla üheaegselt nii Rahandusministeeriumi kui VAKO menetluses (erandiks üksnes RHS § 195 lg 10). VAKO jõustunud menetlust lõpetava lahendi all on mõeldud *res judicata* õigusjõudu omavat otsust, milles VAKO on andnud õigusliku hinnangu rikkumise asjaoludele. Selliseks lahendiks ei ole VAKO otsus, millega vaidlustus on jäetud sisuliselt läbi vaatamata, nt kaebeõiguse puudumise tõttu (vt RHS-i eelnõu, 450 SE I, seletuskiri, lk 139).

Nagu ka järelvalveteate esitaja on ise viidanud, on lihthanke täitjale pooleliolevas riigihankes ebakohase eelise andmise etteheidet käsitletud riigihangete vaidlustuskomisjoni ([VAKO](#)) [jõustunud otsuses](#). 19.03.2025 otsuses vaidlustusasjas nr 36-25/279476 on VAKO andnud õigusliku hinnangu (järelvalveteates tõstatatud samadele) asjaoludele, leides, et isegi, kui lihthanke tulemusel oleks pidanud valmima tarkvaraline prototüüp (mida VAKO antud juhul ei väitnud), ei tekiks sellest vaidlustajale (järelvalveteate esitajaks on sama isik) nõudeõigust tööde väljastamiseks soovitud mahu – lihthanke täitjal võib küll olla objektiivne eelis teiste riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjate ees, kuid sellist objektiivset eelist tuleb riigihankes taluda ja hankija ei pea asuma seda igal juhul kompenseerima (vt p-d 6.2-6.3).

Lihthanget, sh sõlmitud hankelingu täitmist, puudutavas osas välistab (haldus)järelvalve menetluse alustamise RHS § 206 lg 1 p 4 selle koostoimes § 125 lg-ga 1 ja § 73 lg 3 p-ga 1.

Olemasolev tõendikogum ei võimalda Rahandusministeeriumil sedastada ajendis märgitud asjaoludes põhjendatult ka ühegi RHS §§-s 213-214 kätketud teokirjeldusele vastava süüteo objektiivseid tunnuseid.

Esiteks nähtub järelevalveteatele lisatud 19.12.2023 töövõtulepingust nr 4-3/23/53, sh selle lisadest, et hankeleping oli sõlmitud lihthanke alusdokumentides toodud tingimustel – lepingutekst on vastavuses lihthanke alustamisel avaldatud hankelepingu projektiga (RHS § 125 lg 8 ja § 120 lg 1).

Teiseks ei tekita ega kinnita kohtuvälisele menetlejale teatavaks saanud asjaolud põhjendatud kahtlust, et lihthankes sõlmitud hankelepingut oleks (õigusvastaselt) muudetud. Erinevalt järelevalveteates esitatud subjektiivsest tõlgendusest ei järeldu lihthanke alusdokumentidest ja lihthankes edukaks osutunud pakkumusest ühemõtteliselt, et lihthankes tellitav prototüüp pidi olema koostatud ja tellijale üle antud tarkvaralahendusena. Lisaks eelosundatud RTK selgitustele on hankija selgitanud lihthanke eseme mahtu ja ulatust ning tehnilise kirjelduse nõudeid detailselt ka riigihanke elektroonilises teabevahetuses (vt RH 279476 sõnumi ID 944467 vastus 25.03.2025).

RHS § 8 lg 2 kolmanda lause kohaselt kohaldatakse hankelepingule võlaõigusseaduses (VÕS) ja teistes õigusaktides asjaomase lepinguliigi kohta sätestatud. Töövõtuleping on võlaõiguslik leping (VÕS § 1 lg 1, § 635 jj), mille tõlgendamisel lähtutakse esmalt lepingupoolte ühisest tegelikust tahtest ehk subjektiivsest tõlgendusest (VÕS § 29 lg 1 ls 1) ja alles siis, kui lepingupoolte ühist tegelikku tahet ei saa kindlaks teha, aktualiseerub objektiivne tõlgendusmeetod (VÕS § 29 lg-d 4-5) (vt RKTko 27.12.2024, nr 2-22-2316, p 11.2; hankelepingu tõlgendamise kohta vt ka RKTko 12.11.2014, nr 3-2-1-102-14, p-d 18-19).

Rahandusministeeriumile teadaolevalt ei ole hankelepingu poolte vahel töövõtulepingu nr 4-3/23/53 esemeks oleva teenuse sisu, mahu ja ulatuse ning töövõtu tulemi väljendusviisi sisustamisel vaidlusi tekkinud. Kui lepingupooled on lepingust ühtemoodi aru saanud, selliselt, et lepingu esemeks ei olnud tarkvaralise prototüübi loomine ja üleandmine, siis ei saanud nad ka vahetada teineteisega tahteavaldusi eesmärgiga kutsuda esile muutusi algselt sõlmitud lepingu tingimustes.

Ent ka siis, kui hankelepingu kui tüüptingimustega lepingu tõlgendamisel tuleks lähtuda VÕS § 39 lg-st 1, st nii, nagu lihthankes osalev mõistlik ettevõtja pidi tingimust samadel asjaoludel mõistma, puudub piisav ning küllaldane alus hankelepingu õigusvastase muutmise võimaluse jaatamiseks.

Võimalik hankelepingu ebakohane täitmine ettevõtja poolt, nagu ka hüpoteetiline tellijapoolne hooletus mittekohase täitmise vastuvõtmisel, ei pruugi olla piisavad jaatamaks hankelepingu muutmist olukorras, kus poolte vastastikused tahteavaldused ei ole selgelt tuvastatavad. RHS § 213 lg 1 on koosseisutüübilt materiaalne ehk tagajärjedelik – kõnealune väärtegu saab olla toime pandud alles siis, kui hankelepingut on õiguslikult kehtivalt muudetud. Hankelepingu, nagu iga muu võlaõigusliku lepingu, muutmiseks on üldjuhul vajalik vastav poolte kokkulepe (VÕS § 13 lg 1). Kuigi riigihankeõiguse kohaldamise praktikas on leitud, et poolte kavatsus muuta hankelepingut (õigusvastaselt) ei pea tingimatult väljenduma kirjalikus kokkuleppes (vt EKo C-441/22: *Obshtina Razgrad*, p 64), ei tähenda see, et hankelepingu muutmist võiks jaatada olukorras, kus mõlemad hankelepingu pooled muudatuste tegemises kokkuleppimist eitavad ja neid väiteid ümberlukkavad objektiivsed tõendid, mis kinnitaksid vastava muutmise kokkuleppe olemasolu (nt hankelepingu sõlmimise järgne täitmisaegne kirjavahetus) või vähemalt viitaksid muutmiskokkuleppe olemasolu tõenäosusele, puuduvad.

Hankelepingut ei saa pidada muudetuks üksnes läbi järelduste tegemise sellest, kuidas on lepingut täidetud. Hankelepingu muutmist ei saa järeldada töövõtja poolsest lepingu rikkumisest ega ka hankija poolt RHS-ist tulenevate kohustuste rikkumisest, vaid hankelepingu muutmine eeldab igal juhul mõlema poole tahteavaldust. RHS § 8 lg-st 2, VÕS § 13 lg-st 1 ja TsÜS §-st 68 tulenevalt saab hankelepingut ainult kokkuleppeliselt (vt TlnRKO 04.05.2023, nr 3-21-1711, p-d 14-17).

Eelnevalt RTK osundatud käsitlust lihthanke lepingu esemest toetab kaudselt ka riigihanke (RH 279476) tehniline kirjeldus (lisa 1), milles (p-s 2 ja 3.11.3) on sedastatud, et: "Pilootprojekti tulemusena tõestati, et on võimalik kasutada meetodikat, mis automatiseeritult suudab kontrollida, kas metsateatistele vastavad raied on toimunud ning tuvastada lageraiealad. [...] Tellijal on olemas pilootprojekti tulemusena saadud teadmine, et uut meetodikat luues on võimalik lageraiealasid operatiivsemalt ja oluliselt parema täpsusega tuvastada kui seda seni on tehtud. Käesoleva hanke teadus- ja arendustegevus keskendub loodud uue teadmise alusel täiesti uue kaugseirel põhineva aruandlusteenuse loomisele."

Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna hinnangul on eeltoodud kaalutlused *mutatis mutandis* asjakohased ka RTK suhtes teenistusliku järelevalvemenetluse alustamata jätmisel (vrd ka VVS § 93 lg 6 p-ga 2 ja p-ga 3 "Käesoleva seadusega sätestatud teenistusliku järelevalve kord ei laiene: seaduses ettenähtud juhtudel täidesaatva riigivõimu asutuse ja ametiisiku akti või toimingute peale esitatud kaebuse või protesti kohtuelsele lahendamisele; aktide ja toimingute seaduslikkuse kontrollimisele, kui nende aktide ja toimingute seaduslikkust kinnitab jõustunud kohtuotsus").

RTK viis lihthanke läbi tugiteenusena KA nimel ning lepingu sõlmimisel ega selle täitmisel RTK ei osalenud. Vastavalt RHS § 42 lg-le 10 on (keskse hankija) riigihanke tugiteenus riigihanget toetav tegevus, sh tehnilise taristu haldamine hankelepingute sõlmimiseks, riigihankealane nõustamine ning riigihanke ettevalmistamine ja toimingute tegemine hankija nimel. Keskse hankimise korral vastutab hankija üksnes riigihanke etappide või toimingute eest, mille ta korraldab iseseisvalt (RHS § 42 lg 11). See tähendab, et keskne hankija ja hankija, kelle huvides kesket riigihanget läbi viiakse, vastutavad kumbki nende riigihanke etappide (otsuste ning menetlustoimingute) õiguspärasuse eest, mida nad ise läbi viivad.

Järelevalveteates ebakohase, so riigihankes konkurentsi kahjustava, eelise kohta esitatud väited ei ole usutavad ka seetõttu, et riigihankes on hankijale esitatud kokku viis pakkumust, pakkumuste hindamise tulemused ei ole veel teada ning lihthanke lepingu täitja pakkumus ei ole ettemääratult (veel) edukaks osutunud. Sellegipoolest on juba hankemenetluse praeguses staadiumis teada, et järelevalveteates sisaldunud etteheited väidetavalt ebakohase eelise kohta ei takistanud teistel riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjatel konkurentsivõimelist pakkumust esitada.

Olukorras, kus riigihangete vaidlustuskomisjon on jõustunud otsuses leidnud, et hankijal puudub kohustus lihthanke täitja omandatud objektiivset eelist teistele ettevõtjatele riigihankes hüvitada, järelevalveteates väidetud hankelepingu muutmine või ebakohase täitmise aktsepteerimine ei ole ilmselge, kogemuslikult tajutav ega tõusetunud kahtlust hankija tegevuse otstarbekuses, puudub küllaldane alus nii haldusjärelevalve, teenistuslikku järelevalve kui ka vääртеomenetluse läbiviimiseks.

Lähtudes ülalmärgitud asjaoludest, kaalutlustest ja põhjendustest, samuti juhindudes RHS § 180 p-st 6, § 203 lg-st 1, § 205 lg 1 p-st 1, § 206 lg 1 p-dest 2 ja 4 ja lg-st 3 ning VVS §-st 93, teavitame Teid sellest, et laekunud järelevalveteate ajendil ei alusta Rahandusministeerium haldusjärelevalve menetlust Keskkonnaagentuuri ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi suhtes ega pea vajalikuks teenistusliku järelevalve menetluse läbiviimist Riigi Tugiteenuste Keskuse tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Vaatamata järelevalvemenetluse alustamata jätmisele, täname Teid esitatud pöördumise eest. Analüüsisime turuosalistelt laekunud teavet ning arvestame sellega riskianalüüside ja plaanilise järelkontrolli tööplaanide koostamisel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaur Kajak
halduspoliitika asekanstsler

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee