



AS Eesti Raudtee
raudtee@evr.ee

Teie 14.02.2025
Meie 10.03.2025 nr 12.2-1/331-7

**Teavitus juhtumispõhise
järelevalvemenetluse alustamata
jätmisest**

Austatud hankija

31.01.2025 kirjaga nr 12.2-1/331-2 palusime järelevalvemenetluse alustamise või alustamata jätmise otsustamiseks aktsiaseltsil Eesti Raudtee, registrikood 11575838, (edaspidi ka: hankija) selgitada lihthankemenetlusena läbi viidava riigihankega „Koidula-Petseri piirijaamade vahel piiriülese veduriteenuse kontsessioon 2025“, viitenumber 288994 (edaspidi ka: riigihange II) seotud asjaolusid.

14.02.2025 esitasite Rahandusministeeriumile vastuse, milles selgitasite riigihankega I ning sama hankeeseme suhtes varem läbi viidud lihthankemenetlusega „Koidula-Petseri piirijaamade vahel piiriülese veduriteenuse kontsessioon“, viitenumber 286200 (edaspidi ka: riigihange I) seotud asjaolusid ja esitasite vastused Rahandusministeeriumi tõstatatud küsimustele.

Käesolevaga teatame, et Rahandusministeerium, olles tutvunud hankija 14.02.2025 vastuskirjas kajastatud asjaolude, selgituste ja põhjendustega, otsustas jätta järelevalvemenetluse alustamata.

Juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamata jätmisel juhendusime riigihangete seaduse (edaspidi ka: RHS) § 205 lg 1 p-st 1, § 206 lg 1 p-st 3 ja lg 2 p-st 2. Nimetatud sätete kohaselt järelevalvemenetlust ei alustata, kui rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased või rikkumist (ilmselgelt) ei esine ning kui (väidetava) rikkumise asjaolusid ja muid tegureid arvesse võttes puudub järelevalvemenetluse läbiviimiseks oluline avalik huvi või ettekirjutuse tegemiseks põhjendatud vajadus.

Järelevalvemenetluse alustamiseks peavad üheaegselt esinema ajend ja alus ning puuduma seaduses toodud menetlustakistused – järelevalvemenetlust välistavad asjaolud. Järelevalvemenetluse ajendiks on järelevalveteade või RHS-i rikkumisele viitav muu teave. Järelevalvemenetluse alus on RHS-i rikkumise tunnuste sedastamine järelevalvemenetluse ajendis. RHS § 205 lg 1 p 1 sätestab, et Rahandusministeerium võib järelevalvemenetluse alustada põhjendatud kahtluse korral RHS §-s 207 sätestatud järelevalveteate põhjal või mõnel muul ajendil, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad RHS-i rikkumisele, ja ühtlasi kui puuduvad RHS § 206 lg-s 1 nimetatud asjaolud. Seega on juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamise esmane eeldus alati ajendi ja aluse olemasolu – menetluse läbiviimiseks peab olema küllaldane alus, st ajendis (järelevalveteates) toodud väited RHS-i võimaliku rikkumise kohta peavad olema Rahandusministeeriumil RHS-i rikkumise võimalikkuse osas põhjendatud kahtluse tekkimiseks piisavad.

RHS § 206 lg 1 p 3 sätestab otsesõnu, et järelevalvemenetlust ei alustata, kui rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased või kui rikkumist (ilmselgelt) ei esine (nt kui järelevalveteates esitatud faktiväidetes ei ole ka nende tõendatuse korral võimalik sedastada RHS rikkumist).

Käesolevas asjas ei tekkinud Rahandusministeeriumil järelevalveteatest, riigihangete registrist ja hankija selgitustest nähtavate andmete ajendil põhjendatud rikkumise kahtlust. RHS ei sätesta hankijale keeldu sõlmida kontsessioonilepingut mitme ettevõtjaga. Vastupidi, erinevalt tavalisest (nt teenuste) hankelepingust, mille puhul on hankija lepingupartnerit nimetatud ainsuses (vt RHS § 8 lg 1 „Hankeleping on hankija ja ettevõtja vahel sõlmitud...“), on RHS § 4 p-s 13 toodud kontsessioonilepingu legaalseaduse sarnaselt raamlepingu määratlusele kasutatud lisaks ainsusele ka mitmust – „kontsessioonileping on ühe või mitme ettevõtja ja ühe või mitme hankija vahel sõlmitud hankeleping, mille puhul...“ (vrd RHS § 4 p 15 „raamleping on ühe või mitme ettevõtja ja ühe või mitme hankija vahel sõlmitud leping, millega...“).

Mööname, et varasemas kohtupraktikas on seoses asjade hankelepingu sõlmimiseks korraldatud hankemenetlustega sedastatud, et seaduslikkuse ja hea halduse põhimõtetega ei ole kooskõlas hankemenetluse läbiviimine *tegeliku kavatsuseta hankelepingut sõlmida* ning sama eseme suhtes mitme paralleelse hankemenetluse läbiviimisel puudub vähemalt ühes hankemenetluses hankeeseme tegeliku soetamise kavatsus (vt RKHKo 16.11.2011, nr 3-3-1-65-11, p 12). Ent hanke- ja kontsessioonilepingu olemuslike erisuste ning tehniliste erinevuste tõttu ei ole osundatud Riigikohtu seisukohad Rahandusministeeriumi hinnangul üle kantavad riigihankele I ja II. Riigihanke I ja riigihanke II alusdokumentides on hankija selgelt väljendanud kavatsust sõlmida mitu lepingut. Riigihanke II puhul selliselt, et kehtima jäävad ka riigihanke I tulemusel eelnevalt juba sõlmitud lepingud. Seepärast ei saa antud juhul järeldada, et riigihankes II puuduks hankijal tegelik kavatsus kontsessioonilepingut (või -lepinguid) sõlmida.

Enamgi veel, lisaks sellele, et hankija võib ühe riigihanke menetluse tulemusena sõlmida raam- või kontsessioonilepingu mitme ettevõtjaga (mis võivad olla vormistatud ka eraldi lepingudokumentidena, st mitme lepinguna), on raamlepingute puhul jaatatud võimalust sõlmida sama eseme suhtes ka mitu raamlepingut erinevate riigihanke menetluste teel (vt Raamleping. RM-i koostatud analüüs, 2013, lk 7; vt ka The use of framework agreements in public Procurement. Procurement Lawyers Association (PLA), 2012, p 3.22: „[T]he contracting authority can choose whether to use that framework agreement, another framework agreement or to carry out a separate procurement.“). RHS-is puuduvad sätted, mis välistaksid sellise lähenemise ka mitme (sh kõigi kvalifitseerimis- ja vastavustingimusi täitvate) ettevõtjaga sõlmitavate kontsessioonilepingute puhul, mistõttu raamlepingute kohta öeldut võiks *mutatis mutandis* kohaldada ka kontsessioonilepingute sõlmimisel.

Samuti ei ole Rahandusministeeriumile teatavaks saanud asjaolud piisavad, et sedastada hankija tegevuses RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete rikkumist. Hankija on selgitanud, et lähtus riigihanke II läbiviimisel soovist tagada turul juba tegutsevate vedajate vahelise olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Nimetatud soov on legitiimne ning seda toetavad RHS-i eesmärk ja riigihanke korraldamise üldpõhimõtted (RHS § 1 lg 1 ja § 3 p 3).

Järelevalvemenetluse alustamise vajalikkuse ja põhjendatuse hindamiseks tutvusime lisaks hankija selgitustele ka riigihangete registris avaldatud andmetega, millest nähtuvalt ei ole järelevalveteates esitatud väited riigihankes I mitteosalenud ettevõtja poolt riigihankes II pakkumuse hinnastamisel ja esitamisel eelise saamisest realiseerunud. Nimelt on ainult riigihankes II osalenud ettevõtja pakutud veduriteenuse ühikuhind kõrgem kui riigihankes I osalenud ja hankijaga kontsessioonilepingu sõlminud kahel teisel ettevõtjal. Järelikult isegi siis, kui järelevalveteate esitaja väited riigihanke II läbiviimisel riigihanke korraldamise üldpõhimõtete rikkumise kohta, oleksid põhjendatud, siis ei

avaldanud etteheidetav rikkumine negatiivset mõju riigihangete lõppresuldaadile. Ainult riigihankes II osalenud ettevõtja ei saanud õigusrelevantset eelist võrdluses riigihaneks I osalenud ettevõtjatega ning isegi kui sellist eelist oleks võimalik jaatada, siis ei avaldanud see mingit mõju riigihangetega saavutatud tulemusele. Mõlemas riigihankes osalenud ettevõtjal võisid tekkida riigihankes II osalemisega seoses täiendavad väljaminekud, kuid tegelikult puudus riigihankes I edukalt osalenud ettevõtjatel vajadus riigihankes II osaleda, sest hankija kinnitas riigihankes II varasemalt sõlmitud lepingute kehtivust. Kui mõnele ettevõtjale jäi hankija eesmärk riigihanke II läbiviimisel ebaselgeks ja riigihankes I lepingu juba sõlminud ettevõtjal tekkis kahtlus, kas veduriteenuse osutamise õiguse säilitamiseks tuleb osaleda uues riigihanke menetluses, oleks selline ettevõtja saanud küsida hankijalt riigihanke II alusdokumentide kohta selgitusi (RHS § 46 lg-d 1-3). Riigihangete registri teabevahetuse lehel nähtub, et sellekohaseid selgitusi ei ole hankijalt küsitud. Rahandusministeeriumile hankija esitatud selgituste kohaselt on mõlemas riigihankes osalenud ettevõtjal võimalik vältida riigihankes II lepingu sõlmimisega kaasneva täitmistagatise andmist.

RHS § 206 lg 2 p 2 sätestab, et Rahandusministeerium võib jätta järelevalvemenetluse alustamata, kui rikkumise asjaolusid ja muid tegureid arvesse võttes puudub järelevalvemenetluse läbiviimiseks oluline avalik huvi või ettekirjutuse tegemiseks põhjendatud vajadus. Seadusandja on selgitanud, et RHS § 208 lg-tes 1-2 sätestatud ettekirjutuse tegemine eeldab alati Rahandusministeeriumi diskretsiooniotsust, mistõttu ei ole õigusrikkumise esinemisel ettekirjutuse tegemine, eriti ettekirjutuse tegemine riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks, alati vältimatu. Rikkumise asjaolude ja vastandlike huvide kaalumisel võidakse järelevalvemenetluses jõuda järeldusele, et ettekirjutuse tegemine ei oleks RHS-i rikkumisele vaatamata proportsionaalne abinõu. Nendel juhtudel annab RHS § 206 lg 2 p 2 Rahandusministeeriumile õigusliku aluse järelevalvemenetluse alustamata jätmiseks (vt 491 SE I. Seletuskiri, lk 58).

Olukorras, kus etteheidetav RHS-i rikkumine ei ole riigihanke (menetluste) tulemusi reaalselt ebasoodsalt mõjutanud (ainult riigihankes II osalenud ettevõtja pakkumuse maksumus on kõige suurem), puudub suure tõenäosusega oluline avalik menetlushuvi ning alternatiivselt ei oleks nimetatud põhjusel hankijale ettekirjutuse tegemine riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks proportsionaalne meede. Kui järelevalvemenetlusel läbiviimine hankijale ettekirjutuse tegemist ettenähtavalt kaasa ei tooks, siis järelevalvemenetlust üldjuhul ei alustata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Lisaadressaadid:
Gea Vendel, e-post Gea.Vendel@evr.ee

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee