



Lauri Laats
Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsioon
lauri.laats@riigikogu.ee

Teie 13.02.2025
Meie 28.02.2025 nr 12.2-1/836-2

Vastus pöördumisele

Austatud härra Laats

Esitatud pöördumises juhtisite tähelepanu Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti, registrikood 75014913, (edaspidi: hankija) poolt teenuste hankelepingu sõlmimiseks läbi viidud avatud hanke-menetluse „Tallinna linna tänavavalgustuse hooldusteenus“, viitenumber 213952, (edaspidi: riigihanke või riigihanke menetlus) tulemusena sõlmitud töövõtulepingule nr TKA385 (edaspidi ka: hankeleping). Esitasite hüpoteesi, et hankelepingu rahaline kogumaht oli 2024. aasta novembri seisuga täidetud ja palusite Rahandusministeeriumil kontrollida kõiki hankelepingu kehtivusajal lepingu täitja(te)le tehtud väljamakseid. Pöördumisest ei selgu asjaolusid, mille põhjal olete järeldanud hankelepingu rahalise mahu ammendumist. Samuti jääb selgusetuks, millises summas võib hankelepingu rahalise kogumahu väidetav ületamine olla aset leidnud.

Rahandusministeerium käsitleb Teie pöördumist järelevalveteatena. Riigihangete seaduse (RHS) § 207 lg 1 kohaselt on järelevalveteade pöördumine, mis osutab RHS-i (võimalikule) rikkumisele ning järelevalveteatele kohaldatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (MSVS) märgukirja kohta sätestatud.

Rahandusministeerium tutvus Teie pöördumisest ajendatuna riigihangete registris ning Tallinna asutuste dokumendiregistris hankelepingu kohta avaldatuga. Nimetatud registritest nähtuvate andmete kohaselt oli hankeleping sõlmitud 27.01.2020 täitmise tähtajaga 66 kuud – so teenuse alguskuupäevaga 01.02.2020 ja lõpukuupäevaga 31.07.2025. Hankelepingu maksumuseks selle sõlmimise hetkel on riigihangete registris märgitud 15 422 200,00 eurot (km-ta). Hankelepingu p-s 5.1 oli kokku lepitud lepingu maksumuse kujunemine ühikuhinnapõhiselt ja selle sõlmimise ajahetke seisuga oli lepingu eeldatavaks kogumaksumuseks toodud 15 422 210,60 eurot km-ta. See vastas edukaks tunnistatud pakkumuse maksumuse esildise vormil märgitule, milles esitatud arvutuskäik lähtus eeldatavatest, so riigihanke alustamisel teadaolevast ja riigihanke alusdokumentides avaldatud, teenustööde mahtudest. Hankelepingu alusel täitja(te)le makstava teenustasu suuruse arvestamise põhimõtted ning üksikasjalik kord on toodud lepingu p-des 5.1-5.16. Üldistatult saab nentida, et hankija tasub täitja(te)le osutatud teenuste eest vastavalt tegelikult teostatud ning akteeritud teenustöödele, võttes aluseks pakkumuses fikseeritud ühikuhinnad, mida omakorda võib olla hankelepingu kehtivusajal korrigeeritud vastavalt hankelepingus ettenähtud meetodikale. Lisaks sisaldub hankelepingu p-s 5.11 ja lisa 7 „Juhend ettenägematute tööde summa kasutamiseks ning mahtude muutmise“ detailne regulatsioon, mis võimaldab hankijal muuta teenustööde algseid mahtusid, suurendades ettenägematute tööde arvelt hankelepingu (algset) kogumaksumust kuni 10% võrra.

Rahandusministeeriumi ülesanded riigihangete valdkonnas on loetletud RHS §-s 180, mille kohaselt Rahandusministeerium riigihangete valdkonnas muu hulgas nõustab RHS-i rakendamise küsimustes, sh annab soovituslikke juhiseid ja suuniseid ning avaldab ajakohast oskusteavet, samuti teeb riiklikku ja haldusjärelevalvet RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle ning väärtegade kohtuvälist menetlust seaduses sätestatud korras ja ulatuses. Riigihangetealase järelevalve täpsem ulatus ja korraldus on avatud RHS-i 9. ptk-is (§ 203 jj). Rahandusministeerium teeb järelevalvet avalikes huvides RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle. RHS-i alusel kehtestatud õigusaktideks, milleni Rahandusministeeriumi järelevalvepädevus ulatub, on RHS-is sätestatud volitusnormi alusel ja selle täitmiseks antud üldaktid, so Vabariigi Valitsuse või ministri kehtestatud määrused.

Järelevalvemenetluse alustamiseks *ad hoc*, st vastavalt RHS § 205 lg 1 p-le 1, peavad üheaegselt esinema nii ajend kui ka alus. Järelevalvemenetluse ajendiks võib olla märgukiri (järelevalveteade), mis osutab RHS-i rikkumisele konkreetsetes riigihankes (RHS § 207), või RHS-i võimalikule rikkumisele viitav mistahes muu teave. Järelevalvemenetluse alus on RHS-i rikkumise tunnuste sedastamine järelevalvemenetluse ajendis. Eelõeldu tähendab, et juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamise vältimatuks eeltingimuseks on Rahandusministeeriumil põhjendatud kahtluse tekkimine, et hankija võib olla rikkunud RHS-is hankijale kohustuslikuks tehtud õigusnorme. Põhjendatud rikkumiskahtluse puudumine on seaduses nimetatud absoluutne menetlustakistus. Järelevalvemenetlust ei alustata, kui RHS-i rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased või rikkumist ei esine (RHS § 206 lg 1 p 3).

Juhtumipõhist järelevalvemenetlust ei saa lisaks viia läbi ka siis, kui asjaomane riigihanke menetlus on lõppenud (RHS § 206 lg 1 p 4). Tegemist on absoluutsete menetlustakistustega, mille esinemisel on Rahandusministeeriumil keelatud järelevalvemenetlus alustada. RHS § 73 lg 1 ja § 74 järgi algab avatud hankemenetlus hanketeate avaldamisega (riigihangete) registris ja lõpeb RHS § 73 lg-s 3 sätestatud juhtudel, nt RHS § 73 lg 3 p 1 kohaselt lõpeb hankemenetlus hankelepingu sõlmimisega. Järelikult lõpetab hankelepingu sõlmimine avatud hankemenetluse, mille järgselt on juhtumipõhise järelevalvemenetluse läbiviimine menetluslikult võimatu.

Arvestades, et järelevalveteates nimetatud hankemenetlus on tänaseks lõppenud hankelepingu sõlmimisega, ei saaks Rahandusministeerium teate ajendil alustada järelevalvemenetlust isegi siis mitte, kui RHS-i rikkumise kahtlus oleks põhjendatud. Ent praegusel juhul tuleb möönda, et Rahandusministeeriumil pole järelevalveteates esile toodud asjaolude ja teates viidatud dokumentides esitatud põhjal tekkinud ka põhjendatud rikkumiskahtlust.

Järelevalveteates puuduvad mistahes andmed selle kohta, millele on rajatud hüpoteesiks nimetatud faktiväide, et „*Lepingu rahaline maht sai täis 2024. aasta novembri seisuga*“. Seda enam, et isegi siis, kui osundatu peaks vastama tegelikkusele võrreldes riigihangete registrile esitatud sõlmitud hankelepingu maksumusega, ei kujuta see veel endast vältimatult ja tingimatult RHS-i rikkumist. Mõlemapoolselt täitmiseks kohustavaid ja siduvaid hankelepinguid on võimalik sõlmida (fikseeritud) ühikuhinna põhiselt, ilma, et sellised hankepingud muutuksid seetõttu ebatäieliku siduvusega raamlepinguteks. Ühikuhinna alusel täitja tasu hinnastava hankelepingu (algse) kogumaksumuse väljaarvutamisel lähtutakse riigihanke menetluse läbiviimisel, pakkumuse esitamisel ja hankelepingu sõlmimisel teadaolevast ning riigihanke alusdokumentides avaldatud (eeldatavast) teenuse mahust. See aga ei tähenda, et ühikuhinnapõhise hankelepingu algse kogumaksumuse saavutamisel lepingumaht ammenduks vältimatult ning et leping loetakse ilma muutmisvõimalusteta kehtivuse kaotanuks sarnaselt raamlepingutele, mille maksimaalset maksumust ei tohi üldjuhul ületada (vt EK C-23/20: Simonsen & Weel).

Kui raamlepinguid ei tohi oluliselt muuta (RHS § 30 lg 1), siis hankelepingu puhul võivad RHS § 123 eelduste esinemisel olla lubatud ka olulised muudatused (vt RKHKo 30.05.2022, nr 3-20-1150, p 17 jj). Hankelepingu sõlmimiseks korraldatava hankemenetluse alusdokumentides ei pea hankija avaldama kõigile ettevõtjatele nähtavalt hankelepingu eeldatavat või maksimaalset maksumust (RHS § 29 lg 3) ning hankijal on lubatud leppida kokku ka sõlmitud hankelepingu maksumust või mahtu ületavates muudatustes (RHS § 123 lg 1 p-d 1-2 ja 3-4). Nõnda on hankijal RHS § 123 lg 1 p-s 1 sätestatud *de minimis* reegli kohaselt õigus sõlmitud hankelepingut ilma täiendavate sisuliste põhjendusteta alati muuta, kui: i) hankelepingu üldist olemust, nt lepingu eset, ei muudeta; ii) hankelepingu muudatuste väärtus kokku, st erinevate muudatuste kumulatiivne maksumus, ei ületa RHS § 14 lg-tes 3-4 sätestatud (rahvusvahelist) piirmäära; iii) hankelepingu muudatuste kumulatiivne väärtus ei ületa 10% asjade või teenuste või 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest või 10% kontsessioonilepingu algsest maksumusest. Seega erinevalt raamlepingust võib hankelepingu oluline muutmine olla RHS § 123 järgi seaduspäraselt lubatud.

Enamgi veel, antud juhul võib lisaks RHS § 123 lg 1 p-le 1 olla asjakohane ka RHS § 123 lg 1 p 2, mis annab hankijale õiguse ületada hankelepingu algset kogumaksumust ja seda muudatuse (rahalisest) väärtusest sõltumata, tingimusel, et ei muudeta hankelepingu üldist olemust (nt tänavavalgustuse hooldusteenuse asemel ei asuta tellima hoonetesisese valgustuse hooldust või ehitust) ning muudatuse ulatus, sisu ja kohaldamistingimused, nt hinna (või mahtude) läbivaatamise kohta, olid riigihanke alusdokumentides selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud. RHS § 123 lg 1 p-s 2 positiveeritud lepingujärgsete muudatuste aktsepteerimise loogika seisneb selles, et sõlmitud hankelepingut ei saa käsitleda isolatsioonis riigihanke menetlusest: kui hankelepingu muutmise võimalus ning tingimused selleks on olnud riigihanke menetluses kõigile ettevõtjatele samadel alustel teada, siis on ettevõtjad ka olnud pakkumuste tegemisel võrdses olukorras ning seetõttu ei toimu hankelepingu muutmise võimaluse hilisema realiseerimisega läbipaistvuse põhimõtte rikkumist ega ühe ettevõtja ebavõrdset eelistamist teistele (vt lähemalt koos viidetega allikatele: M. A. Simovart. RHS § 123 komm 20 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

Erinevalt RHS § 123 lg 1 p-de 3-4 alusel hankelepingus selle kehtivusajal tehtud muudatustest (RHS § 123 lg 5) ei näe seadus ette RHS § 123 lg 1 p-i 1 või p-i 2 alusel tehtud muudatuse kohta riigihangete registrile hankelepingu muutmise teate esitamist. Teabe RHS § 123 lg 1 p 1 või p 2 alusel tehtud muudatuste kohta esitab hankija riigihangete registrile avaldamiseks alles pärast hankelepingu täitmist (lõppemist). Vastavalt RHS § 83 lg-le 7 esitab hankija 30 päeva jooksul pärast hankelepingu lõppemist registrile teabe (täidetud) hankelepingu tegeliku maksumuse ja hankelepingus tehtud muudatuste kohta, mille osas hankelepingu muutmise teadet ei esitatud. Kõnealune hankeleping, mille teenuse osutamise lõppkuupäevaks oli kokku lepitud 31.07.2025, on kõigi eelduste kohaselt hetkel veel täitmisel. Seega ei saa riigihangete registris hankelepingu muutmise kohta teadete puudumise faktist tulenevalt ennatlikult välistada võimalust, et hankija võib olla hankelepingu kogumaksumuse väidetava ületamise korral käitunud õiguspäraselt, kohaldades RHS § 123 lg 1 p-des 1-2 sätestatud.

Arvestades, et nii RHS kui ka töövõtuleping nr TKA385 näevad ette erinevaid õiguspäraseid võimalusi lepingu algse kogumaksumuse ületamiseks, ei ole järelevalvete esitaja hüpoteetiline, konkretiseerimata ja põhistamata väide hankelepingu algselt välja arvutatud (eeldatava) kogumaksumuse ületamise kohta kaugeltki piisav ja küllaldane sedastamaks RHS-i võimalikku rikkumist, sh hankelepingu õigusvastast muutmist või teenuse tellimist ilma kohase riigihanke menetluseta ebaseadusliku otselepinguga.

RHS § 206 lg 1 p 3 välistab juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamise ja läbiviimise, kui (RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide) rikkumisele viitavad andmed ei ole põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased või rikkumist (ilmselt) ei esine. Seadusandja on selgitanud, et RHS § 206 lg 1 p 3 alla kuuluvad juhtumid, kui järelevalveteates toodud faktiväited ei ole küllaldased sedastamaks esitatud teabes RHS-i rikkumist või kui järelevalveteates esitatud faktiväidete tegelikkusele vastavust eeldades on õigusrikkumise puudumine ilmne. Juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamiseks peavad rikkumisele viitavad andmed olema põhjendatud kahtluse tekkimiseks küllaldased. Järelevalvemenetluse alustamiseks peab Rahandusministeeriumil olema tekkinud põhjendatud kahtlus, et hankija võib olla rikkunud RHS-is ette nähtud riigihangete teostamise korda (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 139).

Ühtlasi puudub eelnevalt selgitatud põhjustel Rahandusministeeriumil väärtegade kohtuvälise menetlejana alus sedastada teadaolevates asjaoludes ka RHS §-des 214-215 ette nähtud väärtegade tunnuseid. Kui kohtuvälisele menetlejale esitatud teates ja kättesaadavas teabes puuduvad andmed väidetavalt riigihanke menetluseta tellitud teenuse rahalise väärtuse kohta, ei ole võimalik hinnata seda, kas teenuse tellimisel võib olla rikutud hankelepingu muutmisele ette nähtud nõudeid või kas teenuse tellimine on toimunud seaduse kohaselt kohustusliku riigihanke menetluseta (nõutud menetlusliik sõltub alati tellitava teenuse eeldatavast maksumusest, kas see küündib seaduses ette nähtud piirmäärani või mitte).

Nagu ka *ad hoc* järelevalvemenetlust saab vääртеomenetlust alustada üksnes siis, kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad sellele, et väärtegu on toime pandud (vt RKKKo 18.04.2005, nr 3-1-1-19-05, p 7.1; 03.04.2006, nr 3-1-1-2-06, p 6). Seejuures mitte igasugune kahtlus ei saa anda alust isiku suhtes vääртеomenetluse alustamiseks, vaid selline süüteokahtlus peab olema piisavalt põhjendatud ja tuginema menetleja käsutuses olevale teabele (vt RKKKo 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.3).

Kokkuvõtvalt sedastame, et järelevalveteates esitatud faktiväited ei võimalda RHS-i rikkumise tunnuste sedastamist. Kui rikkumise toimepanemise kohta puudub küllaldaselt andmeid, siis järelevalve- ega vääртеomenetlust ei alustata, sest menetluse alustamine ei saa põhineda oletustel ning menetlust ei saa alustada ja toimetada pelgalt RHS-i rikkumisele viitavate tunnuste otsimiseks, so selleks, et selgitada välja, kas antud teos üldse on õigusrikkumise tunnused või mitte. RHS-i rikkumise tunnuste olemasolu peab olema Rahandusministeeriumile selge juba järelevalve- või vääртеomenetluse alustamise otsustamise ajahetkel.

Mööname, et hankelepingu sõlmituse fakt ja konkreetse üksikjuhtumi osas põhjendatud rikkumise kahtluse puudumine ei välista *ipso iure* valimipõhise kontrollina toimetatavat Rahandusministeeriumi inspektsioonilist järelevalvet (vt RHS § 205 lg 1 p 2, § 206 lg 4). Sellegipoolest ei pea Rahandusministeerium antud juhul järelevalvemenetluse alustamist valimipõhise kontrolli vormis avaliku huvi kaitse seisukohast vajalikuks. Valimipõhine järelevalve kujutab endast reeglina vastavalt järelevalve tööplaanile retrospektiivse plaanilise järelkontrollina *ex post* läbiviidavat kontrollimenetlust, mis hõlmab üldjuhul mitut või kõiki hankija riigihanke menetlusi kontrollitaval ajaperioodil. Seega on valimipõhise järelevalve fookus juhtumipõhise järelevalvemenetlusega võrreldes oluliselt laiem kui üks konkreetne riigihanke menetlus (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 136). Arvestades, et Tallinna Kommunaalameti tegevuse üle on Rahandusministeerium teinud mõned aastad tagasi põhjalikult järelevalvet, ei pea me vajalikuks samasisulist järelevalvet lähiajal korrata.

Täname Teid pöördumise eest. Loodame, et ülaltoodu on Teile abiks ülevaate saamisel RHS-is ette nähtud hankelepingu õiguspärase muutmise võimalustest ja hankija tegevus üle järelevalvemenetluse läbiviimise õiguslikust regulatsioonist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee