



AS Tallinna Linnatransport

Teie 23.01.2026

nr 2-1/8567-3

Meie 05.03.2026

nr 12.2-1/5153-9

**Teade valimipõhise
järelevalvemenetluse
mittealustamisest**

Austatud härra Padar

12.12.2025 kirjaga nr 12.2-1/5153-2 pöördusime Teie poole selgitusküsimuste ja soovitustega, mis puudutasid Aktsiaseltsi Tallinna Linnatransport (edaspidi: hankija) kasutatavatele gaasibussidele ja majandussõidukitele maagaasi ja biometaan (edaspidi koos: surugaasi) ostmist.

Oma pöördumises osutasime sellele, et riigihangete seaduse (RHS) erinevate sätete koostimest tulenevalt peaks avatud hankemenetluse teel sõlmitava hankelepingu eseme määratlusse kuuluv hankeobjekti maksimaalne maht olema reeglina koguliselt piiratud ning riigihankes pakkumuse esitamisest huvitatud ettevõtjatele juba enne pakkumuse esitamist ettenähtav. Erandlikel juhtudel, kui hankelepingu mahtusid ei ole hankijal võimalik objektiivselt ette näha, peab hangitavate teenuste olemus olema siiski sätestatud piisavalt arusaadavalt, et asjatundlikel pakkujatel oleks endil võimalik mahtusid mõistlikult prognoosida. Eelnevale tuginedes soovitasime hankijal hoiduda RHS-i rikkumisest ning mitte osta avatud hankemenetluse „Surugaasi ostmise“, viitenumber 209940, (edaspidi ka: surugaasi riigihange) tulemusel sõlmitud hankelepinguga surugaasi kõnealuse riigihanke alusdokumentides ette nähtust suuremas mahus. Ühtlasi palusime valimipõhise järelevalvemenetluse alustamise vajaduse hindamiseks selgitada, kas hankijal on kavas senise surugaasi hankelepingu ammendumisel korraldada surugaasi ostmiseks uus riigihanke menetlus.

23.01.2026 vastuskirjas nr 2-1/8567-3 selgitasite, et kuigi surugaasi riigihanke alusdokumentides (edaspidi ka: RHAD) ei olnud sõnaselgelt fikseeritud ostetava gaasi mahtu megavatt-tundides või tonnides, oli maksimaalselt ostetava gaasi hulk RHAD-i alusel välja arvatav. Seejuures pole õige taandada ostetava surugaasi maksimaalset mahtu ainult gaasibusside arvule, vaid arvesse tuleb võtta ka RHAD-is nimetatud busside läbisõidumahtusid. Hankija määras surugaasi hankelepingu alusel ostetava surugaasi koguse gaasibusside arvu ja läbisõidumahu tulemina, lisades sellele vastavalt RHAD-i tingimustele täiendavalt ka 20 majandussõiduki teenindamiseks vajaliku gaasi koguse (vt RHAD tehniline kirjeldus p 2.2.3 ja hankelepingu projekt p 2.1.1). Busside läbisõit oli määratletud tehniline kirjelduse p-s 2.2.1, mille kohaselt iga gaasibussi hinnanguline läbisõit ühes aastas on kuni 80 000 km. Samuti olid tehnilisele kirjeldusele lisatud surugaasibusside liikumiste ja läbisõitude näidisgraafikud (vt RHAD tehniline kirjeldus lisa 1).

Esitasite andmed ja arvutuskäigu surugaasi RHAD-i alusel arvatud hankelepingu kogumahu kohta ja võrdluse surugaasi reaalse tarbimisega (ostukogustega), millest nähtuvalt ei ole hankija sõlmitud hankelepingu maksimaalset mahtu veel saavutanud. Samas kinnitasite, et hankija peab arvestust ja kontrollib jooksvalt, et surugaasi ostmisel ei ületaks kavandatud hankelepingu mahtu, millega

kõik pakkujad said surugaasi riigihankes pakkumusi esitades arvestada, ja et faktiline gaasitarbimine jääb nimetatud mahu piiridesse. Kui edasise tarbimise käigus peaks nähtuma, et hankelepingu alusel määratud gaasikogusest jääb väheks, lubasite analüüsida võimalust muuta sõlmitud hankelepingut või korraldada uue hankelepingu sõlmimiseks uus riigihanke menetlus.

Rahandusministeerium, olles tutvunud Teie vastuskirjas esitatud selgitustega ning riigihangete registris avaldatud RHAD-i tingimustega ja pakkumuste esitamisele eelnevalt hankija ja huvitatud ettevõtjate vahel toimunud teabevahetusega, nõustub, et surugaasi hankelepingu kehtivuse jooksul ostetav surugaasi kogus tuleb arvutada lähtuvalt RHAD-is viidatud gaasibusside arvust ja nende läbisõidumahust, lisades saadud tulemile kahekümne majandussõiduki gaasitarbimise lepingu kehtivusajal. Hankelepingu projekti p-s 6.2 järgi: „Müüjal on kohustus müüa Ostjale Kinnistutele rajatavate tankimisseadmete kaudu gaasi koguses, mis võimaldab Ostjal kogu Lepingu perioodi jooksul teostada bussiliinivedu Ostja poolt ostetavate gaasibussidega Ostja määratavatel tingimustel (sh gaasibusside arv ja läbisõidu maht).“ Samamoodi, et maksimaalselt ostetava surugaasi koguse määramisel tuleb enne kõike lähtuda gaasibusside arvust ja nende läbisõidumahust, selgitas hankija RHAD-i tingimusi ka pakkumuste esitamisele eelnevalt riigihangete registris RHS § 45 lg-ga 1 ja § 46 lg-ga 1 vastavuses toimunud teabevahetuse käigus (vt sõnumi ID 457785, hankija 19.06.2019 vastus 17.06.2019 esitatud selgituspäringule). Hankelepingu projekti p-s 2.1.1 oli öeldud, et lepingu esemeks on rajatavate tankimisseadmete kaudu surugaasi ostmise hankija kasutatavatele ja kasutusse võetavatele gaasibussidele ja gaasil sõitvatele majandussõidukitele. Tehnilise kirjelduse p 2.2.3 järgi kasutab hankija hankelepingu kehtivuse jooksul ca 20 surugaasil sõitvat majandussõidukit, mille tankimine peab (samuti) olema tagatud mõlema tankimisseadme kaudu kogu hankelepingu perioodi jooksul. Järelikult sai iga mõistlikult tähelepanelik ja hoolas ettevõtja pakkumust koostades ja pakkumuse maksumust hinnastades lähtuda sellest, et surugaasi maksimaalne kogus määratletakse eelkõige busside aastase läbisõidu ning kasutusele võetavate busside ja majandussõidukite arvu kaudu. Hankija esitatud andmetel, mida Rahandusministeerium on pidanud usaldusväärseteks, ei ole kirjeldatud metoodika alusel välja arvutatud gaasikogust tänaseks ületatud. Seetõttu ei ole hankijal olnud seni vajadust hankelepingu koguselisi mahtusid muuta ja hankija on kinnitanud, et jälgib, et RHAD-i alusel arvutatud surugaasi maksimaalset kogust sõlmitud hankelepingu täitmisel ei ületataks.

Täname hankijat koostöö ja põhjalike selgituste eest. Arvestades, et juhul kui hankelepingu alusel määratud gaasikogusest jääb väheks, lubasite analüüsida võimalust muuta sõlmitud hankelepingut või korraldada uue hankelepingu sõlmimiseks uus riigihanke menetlus, oleme hinnanud AS-i Tallinna Linnatransport riigihanke tegevuses RHS-i rikkumise esinemise tõenäosust madalaks ning ei pea sellega seoses valimipõhise järelevalvemenetluse läbiviimist avalike huvide kaitse seisukohast hetkel vajalikuks.

Kuigi praegusel juhul on Rahandusministeerium hinnanud AS-i Tallinna Linnatransport riigihanke tegevuse üle valimipõhise järelevalvemenetluse läbiviimist mittevajalikus, ei olnuks valimipõhise järelevalvemenetluse läbiviimine RHS-ist tulenevalt imperatiivselt keelatud. Vastuskirjas toodud subjektiivne õigustõlgendus vastupidisest ei ole õige. Valimipõhine järelevalve ei pea vältimatult alati hõlmama mitut või kõiki hankija riigihanke menetlusi kontrollitaval ajaperioodil.

RHS-i asjaomased sätted (vt 9. ptk) vastuskirjas väidetud piirangut ette ei näe. Seadusandja on RHS järelevalve regulatsiooni selgitades märkinud üksnes seda, et *reeglina* hõlmab valimipõhine kontroll rohkem kui ühte riigihanget või rohkem kui ühe hankija riigihankeid (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Riigikogu XIII. Seletuskiri, lk-d 144-145: „Valimipõhine järelevalve *võib* toimuda *pistelisel plaanivälise kontrollina* või vastavalt järelevalve tööplaanile, *sealhulgas* retrospektiivse järelkontrollina, hõlmates kõiki hankija riigihankeid kontrollitaval ajavahemikul. [...] Valimipõhine järelevalve *võib*

muu hulgas toimuda ka temaatilise kontrollina selliselt, et kontrollitakse ainult hankija välja-kuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlusi või hankepingute muutmisi *vms.* [...] Kuna valimipõhised järelevalved viiakse *üldjuhul* läbi siis, kui hankeping on sõlmitud ja riigihanke on seega lõppenud, ei saa Rahandusministeerium rikkumise tuvastamisel teha ettekirjutust riigihanke kehtetuks tunnistamiseks või rikkumise lõpetamiseks. Viimane on võimalik üksnes enne hanke- või raamlepingu sõlmimist, olles juhtumipõhise järelevalve meetmeks“).

Järelikult ei ole seadusandja soovinud kehtestada absoluutset keeldu toimetada valimipõhist järelevalvemenetlust vajadusel ühe konkreetse riigihanke menetlusega seoses, kui Rahandusministeerium peab seda avaliku huvi kaitse seisukohast relevantseks. Vastupidisel juhul oleks vastav keeld seaduses sõnaselgelt sõnastatud (vrd RHS § 206 lg 1 kataloogiga, milles on sätestatud juhtumipõhist järelevalvemenetlust välistavad imperatiivsed asjaolud). Õiguslikult relevantne vahetegu juhtumispõhisel ja valimipõhisel järelevalvel seisneb mitte selles, mitut riigihanke menetlust võib vastavat liiki järelevalvemenetlus hõlmata, vaid Rahandusministeeriumile usaldatud järelevalve meetmete diferentseerituses. Juhtumi- ja valimipõhises on need immanentselt erineva sisu, ulatuse ja õigusliku tähendusega. Juhtumipõhiselt alustatud järelevalvemenetlus (RHS § 205 lg 1 p 1) võib lõppeda koormava haldusakti – ettekirjutuse – hankijale teatavaks tegemisega (RHS § 205 lg 4 p-d 1-2, § 208 lg-d 1-2). Ent valimipõhises järelevalves (RHS § 205 lg 1 p 2) ei ole ettekirjutuse tegemise võimalust ette nähtud. Valimipõhise kontrolli tulemuste kohta koostatakse kirjalik kontrolliakt, mis lõpetab valimipõhiselt alustatud järelevalvemenetluse (RHS § 205 lg 4 p 3, § 209). Seega ei kaasne valimipõhise kontrolliga haldusakti andmist. Rahandusministeeriumi kontrolliakt ei saa sisaldada ettekirjutust ega ole haldusakt, sest sellel puudub regulatiivsus: kontrolliakt ei ole suunatud õiguste või kohustuste tekitamisele, nende muutmisele ega lõpetamisele. Hoolimata sellest, et kontrolliaktis tuuakse ära „tuvastatud asjaolud ja rikkumised“ (RHS § 209 lg 2 p 4), ei tähenda see haldusõigussuhteid mõjutavate faktide õiguslikult siduvat tuvastamist eelhaldusaktiga haldusmenetluse seaduse (HMS) § 52 lg 1 p 2 tähenduses (vt A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 255-256, 327, p-d 9.1.3.3, 9.6.2.5). Rahandusministeeriumi kontrolliakt on seega vaadeldav pelgalt menetlustoiminguna (vrd RKHKo 12.11.2019, nr 3-16-1573, p-d 30-31). Eelnevast johtuvalt on asjatu ka hankija kartus, et valimipõhine järelevalvemenetlus võiks päädida hankija suhtes (haldusõiguslike) sanktsioonide rakendamisega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee