



RAHANDUSMINISTEERIUM

Hannes Kiipus
Biotööd OÜ
OÜ Moscote,
Hankeosakond OÜ,
Huki OÜ
merkswood@gmail.com

Teie 30.04.2025
Meie 15.05.2025 nr 12.2-1/2107-2

Järelevalvemenetluse alustamata jätmine

Austatud Hannes Kiipus

Rahandusministeeriumile esitatud kaebusena pealkirjastatud pöördumises leiate, et Riigimetsa Majandamise Keskus (edaspidi ka: hankija või RMK) on 23.04.2025 hankelepingute sõlmimisega rikkunud Tallinna Halduskohtu 15.04.2025 määrusi haldusasjades nr 3-25-887 ja nr 3-25-888, millega kohaldati esialgset õiguskaitset seoses avatud hankemenetlusena korraldatud riigihangetega "Istutustööd Edela piirkonnas", viitenumber 287244, (edaspidi ka: riigihange I) ja "Istutustööd Kirde piirkonnas", viitenumber 287798, (edaspidi ka: riigihange II). Heidate hankijale ette hankelepingute sõlmimist olukorras, kus hankija oli teadlik halduskohtu määrustele määruskaebuste esitamisest, kuid määruskaebused polnud veel lahendatud. Eelnevaga seoses olete palunud Rahandusministeeriumil hinnata hankija tegevuse seaduslikkust ning tuvastada riigihangete seaduse (RHS) ja halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) rikkumine.

Rahandusministeerium käsitleb Teie pöördumist järelevalveteatena RHS § 207 lg 1 tähenduses. Järelevalveteade on pöördumine, milles on osutatud RHS-i rikkumisele ja millele kohaldatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (MSVS) märgukirja kohta sätestatud. Tulenevalt RHS § 206 lg-st 3, kui järelevalvemenetluse alustamiseks oli esitatud järelevalveteade, teavitab Rahandusministeerium teate esitajat järelevalvemenetluse alustamata jätmisest või lõpetamisest. Järelevalveteatele vastamiseks RHS eraldi tähtaega ei sätesta, mistõttu tuleb järelevalveteate kui märgukirja puhul juhinduda MSVS §-st 6, mille järgi vastatakse märgukirjale reeglina 15 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest.

Olles tutvunud järelevalvemenetluse alustamise otsustamise käigus järelevalveteatega ja sellele lisatud dokumentidega, aga samuti riigihangete registris riigihangete I ja II kohta avaldatud andmetega, sh riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) otsustega, ja Riigi Teatajas avalikustatud kohtulahenditega, selgitasime välja järgmised järelevalvemenetluse alustamise lubatavuse seisukohast tähtsust omavad asjaolud:

1. Riigihankes I (viitenumbriga 287244) tegi VAKO 28.03.2025 otsuse nr 44-25/287244, jättes rahuldamata Biotööd OÜ, OÜ Moscote, Hankeosakond OÜ ja Huki OÜ vaidlustuse. Vaidlustaja ei nõustunud VAKO otsusega ning esitas 06.04.2025 kaebuse halduskohtule.

- 1.1. Tallinna Halduskohus 15.04.2025 määrusega asjas nr 3-25-887 rahuldab hankija esialgse õiguskaitse taotluse ning andis hankijale loa raamlepingu (edaspidi: hankelepingu) sõlmimiseks (hankelepingu sõlmimiseks vajaliku nõustumuse andmiseks) riigihanke I osades 6, 10, 12, 13 ja 16 (muus osas oli lepingute sõlmimiseks vajalik luba antud VAKO 18.03.2025 otsusega).
 - 1.2. Kaebaja lepingute sõlmimist lubava halduskohtu määrusega ei nõustunud ning esitas 18.04.2025 ringkonnakohtule määruskaebuse, millest väidetavalt teavitas 22.04.2025 hankijat.
 - 1.3. 23.04.2025 sõlmis hankija riigihanke I osades 6, 10, 12, 13 ja 16 hankelepingud.
 - 1.4. Tallinna Ringkonnakohus 08.05.2025 määrusega asjas nr 3-25-887 jättis määruskaebuse rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 15.04.2025 määruse muutmata. Ringkonnakohus põhjendas määruskaebuse rahuldamata jätmist määruse p-s 11 järgmiselt: *"Halduskohus andis 15.04.2025 määrusega RMK-le loa hankelepingute sõlmimiseks. Puudub vaidlus selle üle, et vaidlustatud riigihankes on hankija ära sõlminud kõik hankelepingud, sh hankelepingud, mille sõlmimiseks anti luba vaidlustatud halduskohtu 15.04.2025 määrusega. Ringkonnakohus selgitab, et HKMS § 252 lg 3 kohaselt jõustub esialgse õiguskaitse määrus selle teatavakstegemisel ja § 208 lg 1 kohaselt ei peata määruskaebuse esitamine vaidlustatud kohtumääruse täitmist. Hankelepingu sõlmimiseks nõustumuse andmiseks loa andmine HKMS § 280 lg 1^l alusel toimub esialgse õiguskaitse korras ja halduskohtu määrus jõustus selle teatavakstegemisel 15.04.2025. Kuivõrd RHS § 201 lg-st 4 tulenevalt on hankijal õigus anda nõustumus hankelepingu sõlmimiseks seitsme päeva möödumisel pärast selleks VAKO-lt või kohtult loa saamist, oli RMK-l hankelepingute sõlmimiseks nõustumuse andmine halduskohtu 15.04.2025 jõustunud määruse alusel lubatud alates 23.04.2025. Kehtivate hankelepingute sõlmimise tõttu on vaidlusalune hankemenetlus lõppenud (RHS § 29 lg 3 p 1). HKMS § 267 lg 3 lause 2 kohaselt ei tühistata kohus kehtivat hankelepingut ning HKMS § 267 lg 4 kohaselt ei tühistata kohus hankelepingu aluseks olevat haldusakti, kui hankija on sõlminud kehtiva hankelepingu (vt ka Tartu Ringkonnakohtu 10.08.2023 määrus asjas nr 3-23-1606, p 15). Kehtiva hankelepingu tühistamine ei ole üldjuhul enam võimalik tulenevalt õiguskindluse põhimõttest, kolmandate isikute õiguste kaitse vajadusest ja hankelepingu liinkadeta toimimises seisnevast ülekaalukast avalikust huvist (vt Riigikohtu 10.05.2007 otsus asjas nr 3-3-1-100-06, p 21; Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-166/14, p 40)." Lisaks märkis ringkonnakohus määruse p-s 14: *"Kaebajad palusid ringkonnakohtul teha kindlaks, et RMK on eiranud kohtumäärust ja rikkunud sellega oma seadusest tulenevat kohustust, võtta RMK suhtes tarvitusele sobivad meetmed rikkumise lõpetamiseks ja sellise käitumise vältimiseks edaspidi ning teavitada ka Riigikogu või õiguskantslerit võimalikust riigiõiguse rikkumisest riigitulundusasutuse poolt. Ringkonnakohus jätab kaebajate taotluse läbi vaatamata, kuna HKMS ei võimalda ülal märgitud taotluste esitamist. Kohus märgib siiski, et käesoleva määruse p-s 11 toodud põhjustel on ilmselt põhjendamatult ka taotluse aluseks olev väide, nagu oleks RMK sõlminud hankelepingud enne halduskohtu määruse jõustumist või RHS § 201 lg-s 4 sätestatud tähtaja möödumist."**
2. Riigihankes II (viitenumbri 287798) tegi VAKO 28.03.2025 otsuse nr 44-25/287798, jättes rahuldamata Biotööd OÜ, OÜ Moscote, Hankeosakond OÜ ja Huki OÜ vaidlustuse. Vaidlustaja ei nõustunud VAKO otsusega ning esitas 06.04.2025 kaebuse halduskohtule.

- 2.1. Tallinna Halduskohus 15.04.2025 määrusega asjas nr 3-25-888 rahuldab hankija esialgse õiguskaitse taotluse ning andis hankijale loa raamlepingu (edaspidi: hankilepingu) sõlmimiseks (hankilepingu sõlmimiseks vajaliku nõustumuse andmiseks) riigihanke II osades 1, 2, 6, 12 ja 16 (muus osas oli lepingute sõlmimiseks vajalik luba antud VAKO 18.03.2025 otsusega).
- 2.2. Kaebaja lepingute sõlmimist lubava halduskohtu määrusega ei nõustunud ning esitas 18.04.2025 ringkonnakohtule määruskaebuse, millest väidetavalt teavitas 22.04.2025 hankijat.
- 2.3. 23.04.2025 sõlmis hankija riigihanke II osades 1, 2, 6 ja 12 hankilepingud.
- 2.4. Tallinna Ringkonnakohus 23.04.2025 määrusega asjas nr 3-25-888 rahuldab määruskaebuse osaliselt, tühistades halduskohtu 15.04.2025 määruse resolutsiooni p 3 osas, milles halduskohus andis hankijale loa lepingute sõlmimiseks riigihanke II osades 1, 6 ja 16. Ülejäänud osas, st riigihanke II osades 2 ja 12 lepingute sõlmimiseks loa andmise küsimuses, jättis ringkonnakohus määruskaebus rahuldamata ja halduskohtu määruse muutmata. Ringkonnakohus leidis, et riigihanke II osades 2 ja 12 kaebaja õiguste riivet ei esine, mistõttu puudub vajadus nendes osades lepingu sõlmimist keelata.
- 2.5. Järelevalveteatele lisatud hankija 29.04.2025 vastusest kohtunõudele nähtub, et Tallinna Halduskohus on asjas nr 3-25-888 küsinud 28.04.2025 hankijalt selgitusi riigihankes II lepingute sõlmimise kohta ning hankija on teatanud, et on riigihankes II sõlminud kõik lepingud, sh mille sõlmimiseks anti luba halduskohtu 15.04.2025 määrusega. Hankija selgitas, et andis 23.04.2025 nõustumused lepingute sõlmimiseks kellaajaliselt enne kella 16:43, st enne seda, kui tehti (allkirjastati) Tallinna Ringkonnakohtu 23.04.2025 määrus, millega halduskohtu määrusega antud lepingu sõlmimise load osaliselt tühistati.

Eelnevast tulenevalt on järelevalveteate esitanud ettevõtjate ja hankija vahel pooleli kohtuvaidlused haldusasjas nr 3-25-887 (riigihange I viitenumbriga 287244) ja haldusasjas nr 3-25-888 (riigihange II viitenumbriga 287798). Seejuures on riigihankes I kohtumenetluse ajal lepingute sõlmimisele andnud õigusliku hinnangu Tallinna Ringkonnakohus 08.05.2025 määrusega nr 3-25-887, mida enam edasi kaevata ei saa ja mis on jõustunud (vt HKMS § 235 lg 1, § 252 lg 7, § 280 lg-d 2-3, § 210 lg 6). Kohtumenetluse ajal riigihanke II osades 2 ja 12 lepingute sõlmimise õiguspärasusele on andnud hinnangu Tallinna Ringkonnakohus 23.04.2025 määruses nr 3-25-888, mis samuti enam edasikaebamisele ei kuulu ning on jõustunud.

Riigihanke II osades 1, 6 ja 16 lepingute sõlmimise kohta on hankijalt küsinud selgitusi halduskohus. Järelikult on kohtumenetluses asjas nr 3-25-888 jätkuvalt arutluse all järelevalveteates tõstatatud küsimus, kas lepingute sõlmimiseks halduskohtu antud loa hilisem tühistamine määruskaebuse lahendamisel ringkonnakohtus muudab sõlmitud lepingud tühiseks (RHS § 201 lg-d 3¹, 4, 5). Viidatud kohtuasja sisuline lahend võib olla sõltuv vastusest viimati nimetatud küsimusele (nagu ringkonnakohus selgitas 08.05.2025 määruses nr 3-25-887, on kehtivalt sõlmitud lepingute korral tühistamiskaebuse rahuldamine välistatud). Seega tõenäoliselt peab halduskohus osundatud küsimust haldusasja nr 3-25-888 lahendamisel vältimatult käsitlema, millest omakorda tuleneb sama rikkumissetehte suhtes järelevalvemenetluse läbiviimise välistatus. Rahandusministeerium, teostades riiklikku ja haldusjärelevalvet RHS-i ja selle alusel antud õiguse üldaktide järgimise üle, ei tohi oma järelevalvemenetlusega sekkuda pooleliolevatesse kohtuasjadesse, nagu ka asuda ümber hindama jõustunud kohtulahenditega juba lahendatud asjaolusid.

Põhiseaduslikust legaalsuse põhimõttest (PS § 3 lg 1) johtuvalt on avalik võim õigustatud tegutsema üksnes siis, kui parlamendiseadus annab selleks selge pädevuse ja volituse. Seetõttu võib avaliku võimu poolne sekkumine toimuda ainult seadusega kindlaks määratud tingimustel, korras ja ulatuses (vt RKHKm 13.04.1998, nr 3-3-1-14-98, p 4; RKHKO 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00, p 4; 19.11.2012, nr 3-3-1-43-12, p 19).

Rahandusministeeriumi pädevus ja volitused riigihangete üle järelevalve tegemisel ning järelevalvemenetluse läbiviimise korraldus, sh järelevalvemenetluse alustamise lubatavuse tingimused, on sätestatud RHS-i 9. ptk-s.

RHS § 203 lg 2 sätestab, et Rahandusministeerium tegutseb (riigihankelases järelevalvetegevuses) seaduse alusel. RHS § 180 p-st 6 ja § 203 lg-st 1 tulenevalt teostab Rahandusministeerium avalikes huvides riiklikku ning haldusjärelevalvet RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle – st muu hulgas seda, et Rahandusministeeriumil ei ole pädevust kontrollida nt HKMS-i või mõne muu seaduse järgimist riigihanke läbiviimisel.

Tõdemusest, et Rahandusministeerium teeb RHS-i alusel järelevalvet üksnes avalikes huvides, tuleneb, et erinevalt vaidlustus- ja kohtumenetlustest ei ole riigihangete järelevalve ülesandeks erahuvide ja subjektiivse õiguste vahetu kaitse (vt. Riigihangete seaduse eelnõu, 450 SE I. Seletuskiri, lk 141), mistõttu RHS-i 9. ptk-i sätted jätavad, RHS § 206 lg 1 p-des 1-4 loetletud imperatiivsete menetlustakistuste puudumisel Rahandusministeeriumile ulatusliku otsustusvabaduse küsimuses, kas järelevalvemenetlust konkreetsel üksikjuhtumil alustada või mitte, samuti kaalutlusõiguse igakordselt otsustada, millist järelevalvemeedet rakendada.

Järelevalvemenetluse alustamiseks peavad üheaegselt esinema ajend ja alus ning puuduma seaduses toodud järelevalvemenetlust välistavad asjaolud. Järelevalvemenetluse ajendiks on järelevalveteade või RHS-i rikkumisele viitav muu teave. Juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamise primaarne eeldus on alati ajendi ja aluse olemasolu – menetluse läbiviimiseks peab olema küllaldane alus, st ajendis (järelevalveteates) toodud väited RHS-i võimaliku rikkumise kohta peavad olema Rahandusministeeriumil põhjendatud kahtluse tekkimiseks piisavad. Ent pelgalt ajendis RHS-i rikkumisele viitavate tunnuste sedastamisest järelevalvemenetluse alustamiseks alati ei piisa, sest isegi rikkumiskahtluse korral ei saa RHS § 206 lg-s 1 nimetatud juhtudel järelevalvemenetlust alustada ja lisaks võib järelevalvemenetluse jätta alustamata ka § 206 lg-s 2 sätestatud olukordades.

RHS § 206 lg 1 p 2 kohaselt ei tohi Rahandusministeerium alustada juhtumipõhist järelevalvemenetlust olukorras, kus (järelevalveteates väidetav) rikkumine on vaidlustuskomisjoni või kohtu menetluses, samuti siis, kui selle kohta on vaidlustuskomisjoni või kohtu jõustunud lahend, milles on antud õiguslik hinnang (järelevalveteates väidetud) rikkumise asjaoludele. Sellisel juhul Rahandusministeerium ei saa ega tohigi *ad hoc* korras järelevalvemenetlust alustada. Järelevalve ülesandeks ei ole dubleerida subjektiivset õiguskaitset võimaldavat menetlust, mistõttu seadusandja on leidnud, et Rahandusministeerium ei tohiks riikliku ega haldusjärelevalve raames sekkuda ettevõtja ja hankija vahelisse õigusvaidlusesse ning asuda järelevalvemenetluses lahendama poolelioleva õigusvaidluse esemeks olevaid küsimusi (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Riigikogu XIII. Seletuskiri, lk 139). Kui Rahandusministeerium sekkuks järelevalvemeetmetega mõnda pooleliolevasse vaidlustus- või kohtuasja (hankeasja), võiks see esiteks kahjustada võimude lahususe põhimõtet ning teiseks tekiks oht, et järelevalve raames hakatakse tegelema subjektiivsete õiguste kaitsega ning lahendama kohtute ja kvaasikohtulike organite pädevusse kuuluvaid õigsmõistmise küsimusi.

Riigihankega seonduvate vaidlusküsimuste lahendamiseks järelevalveorgani kaasamine olukorras, kus huvitatud isikul on või talle oli tagatud reaalne võimalus kohtulikule või kvaasikohtulikule kaitsele, ei ole kõige paremas kooskõlas seadusest tuleneva täidesaatva võimukandja (haldusorgani) poolse järelevalve eesmärgi ja ulatusega ning võib riivata ka PS §-s 4 kätkeatud võimude lahususe põhimõtet (vrd riigikohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega haldusasjas nr 3-3-1-90-14, p 6). Seepärast on hankevaidluste lahendamise prerogatiiv esmalt VAKO-l ja seejärel (lõppastmes) alati kohtul. Nimetatud põhjustel on seadusandja RHS § 206 lg 1 p-s 2 sätestanud *expressis verbis*, et vaidlustus- ja kohtumenetlus on imperatiivne alus Rahandusministeeriumi järelevalvemenetluse alustamata jätmiseks.

Eeltoodust tulenevalt ning juhindudes RHS § 205 lg 1 p-st 1, § 206 lg 1 p-st 2 ja lg-st 3, teatame, et Rahandusministeerium ei alusta Biotööd OÜ, OÜ Moscote, Hankeosakond OÜ, Huki OÜ nimel 30.04.2025 esitatud järelevalveteate ajendil järelevalvemenetlust seoses haldusasjades nr 3-25-887 ja nr 3-25-888 pooleliolevate hankevaidluste menetlemise ajal Riigimetsa Majandamise Keskus poolt raamlepingute sõlmimisega avatud hankemenetlustes "Istutustööd Edela piirkonnas", viitenumber 287244, ja "Istutustööd Kirde piirkonnas", viitenumber 287798.

Kuivõrd järelevalvemenetlus jääb alustamata RHS § 206 lg 1 p-s 2 nimetatud põhjustel, siis Rahandusministeerium ei anna hinnangut järelevalveteates märgitud asjaoludele ega võta seisukohta järelevalveteates väidetud õigusrikkumiste suhtes.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee