



Kiili Vallavalitsus
info@kiilivald.ee

Meie 13.03.2026 nr 12.2-1/1040-2

**Soovitus riigihangete seaduse
järgimiseks hankelepingu
nõuetekohase täitmise tagamisel**

Austatud vallavanem

Rahandusministeeriumile on laekunud info sellest, et Kiili Vallavalitsuse, registrikood 75020983, (edaspidi ka: hankija) avatud hankemenetluse "[Kiili valla koolibussi liinidele vedaja leidmine 2022/2023-2024/2025 õppeaastaks](#)", viitenumber 251678, (edaspidi ka: riigihange) tulemusel Heinsal Reisid OÜ-ga, registrikood 11112044, (edaspidi ka: vedaja) 26.08.2022 sõlmitud hankelepingu nr 2-4/135-22 (edaspidi: hankeleping) täitmisel kasutatavad bussid vähemalt osaliselt ei vasta riigihanke alusdokumentides (edaspidi ka: RHAD) kehtestatud nõuetele. Väidetavalt kasutab vedaja koolibussiliinide teenindamisel järgmisi busse, mis ei vasta RHAD-is busside vanusele ja kohtade arvule ette nähtud miinimumnõuetele: 738 BPK – Volkswagen Crafter; 713 MPV – Mercedes-Benz Sprinter 513 CDI; 858 MHM – Mercedes-Benz Sprinter 518 CDI.

Transpordiameti e-teeninduse sõiduki taustakontrolli veebilehelt nähtuvad eelnimetatud sõidukite esmase registreerimise ja kohtade arvu kohta järgmised andmed: [738 BPK – Volkswagen Crafter](#), VIN: WV1ZZZ2EZ86029993, esmane reg. 27.08.2008 / (iste)kohti 23; [713 MPV – Mercedes-Benz Sprinter 513 CDI](#), VIN: WDB9066551S508183, esmane reg. 17.11.2010 / (iste)kohti 24; [858 MHM – Mercedes-Benz Sprinter 518 CDI](#), VIN: WDB9066571S162099, esmane reg. 15.05.2007 / (iste)kohti 21. Seega on kõik kõnealused bussid vanemad kui 15 aastat ja neis on kohti alla 25.

RHAD lisa 4 „Juhend pakkuja“ p-s 2.6 esitatud tingimuse järgi ei tohi lepingu perioodi kestel avaliku teenindamise lepingu alusel teenuse osutamiseks kasutatavate busside vanus ületada 15 aastat arvates registreerimistunnistusele kantud ehitusaastast või esmase registreerimise kuupäevast. Bussi vanust arvestatakse registreerimistunnistusele kantud ehitusaasta või esmase registreerimise aasta alusel. Vanuse arvestamisel loetakse ehitusaasta või registreerimisaasta bussi vanuse üheks aastaks st käesoleval aastal ehitatud või registreeritud buss loetakse juba ühe aasta vanuseks. Sama tingimus sisaldus ka RHAD-i dokumendis „Vastavustingimused“, mille kohaselt iga pakkuja pidi juba koos pakkumusega esitama muu hulgas teenuse osutamisel kasutatavate sõidukite nimekirja (busside arv ja vanus).

RHAD lisa 4 „Juhend pakkujale“ p-s 1.5 esitatud tingimustest selgub, et minimaalselt nõutud kohtade arv bussis sõltub konkreetsest bussi marsruudist, aga see ei saa ühelgi marsruudil olla alla 25 koha.

RHAD lisa 5 „Hankelepingu projekt“ p-des 3.1.2-3.1.3 sisaldusid järgmised vedaja kohustused: „kasutama riigihanke Pakkumise koosseisus esitatud loetelus märgitud või uuemaid ning tehniliselt paremas korras busse ning esitama Tellija nõudmisel liiniveo teostamiseks kasutatavate busside loetelu; kasutama busse, millede sõitjakohtade arv on piisav sõitjate sõiduplaani kohaseks häireteta teenindamiseks.“ Sama dokumendi p 3.4.4 alusel on tellijal õigus kontrollida sõiduplaani täitmist ning busside täituvust ja vastavust ühistranspordiseadusele ning käesolevale lepingule. „Hankelepingu projekt“ p 5.3 järgi tellija kontrollib vedude kvaliteedinõudeid, fikseerib puudused ning teatab lepingu nõuete rikkumise avastamisest vedajale esimesel võimalusel. Vedaja on kohustatud kohe pärast vastava teate saamist puuduse kõrvaldama. Kui puuduse kohene kõrvaldamine ei ole võimalik, lepivad tellija ja vedaja kokku puuduse kõrvaldamise tähtajas. „Hankelepingu projekt“ p 7.2 kehtestas, et kui muudatus ei tulene õigusaktidest, võib lepingu tingimusi muuta üksnes poolte kirjalikul kokkuleppel.

Riigihangete registris tulemdokumentide lehel avaldatud hankija 01.08.2022 vastavusotsusest nähtub, et Heinsal Reisid OÜ pakkumus nr 384496 tunnistati RHAD-is kehtestatud kõigile tingimustele vastavaks – hankija oli tõendite alusel kontrollinud muu hulgas pakkumuses toodud infot kasutatavate busside kohta. Samas oli avaldatud ka Kiili Vallavalitsuse 02.08.2022 korraldus nr 357 „Riigihanke viitenumber nr 251678 "Kiili valla koolibussi liinidele vedaja leidmine 2022/2023-2024/2025 õppeaastaks" eduka pakkumuse kinnitamine“, millega otsustati sõlmida hankelepung Heinsal Reisid OÜ-ga vastavalt hankelepingu tingimustele.

Riigihangete seaduse (RHS) § 114 lg 1 esimene lause kohustab hankijat hankemenetluses kontrollima pakkumuste vastavust riigihanke alusdokumentides esitatud kõigile tingimustele ja kontrolli tulemustel tegema põhjendatud kirjaliku otsuse pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta. RHS § 114 lg 1 teise lause kohaselt ei osale pakkuja, kelle pakkumus on tagasi lükatud, edasises hankemenetluses. Vastavalt RHS § 117 lg-le 1 kuuluvad hindamisele üksnes eelnevalt vastavaks tunnistatud pakkumused.

Seejuures peab hankija pakkumuste vastavuse kontrollimisel pidama rangelt kinni RHAD-is kehtestatud nõuetest ning hankijal puudub kaalutlusruum RHAD-is sisalduvatest numbrilistest näitajatest kõrvalekaldumiseks – nt koguste, mõõtude, vanuse ja muude numbriliste näitajate vastu eksimine on vaatamata eksimuse väiksusele enamasti käsitatav sisulise puudusena, mis tingib pakkumuse tagasilükkamise (vt nt TrtHKO 15.06.2015, nr 3-15-1140, p 20; VAKO 15.02.2021, nr 15-21/227696, p 12). Kuna pakkumuse vastavust kontrollitakse kumulatiivselt (st pakkumus peab vastama kõikidele vastavustingimustele), siis ei ole mittevastavuse tõttu pakkumuse tagasilükkamisel oluline, kui suurt või väikest osa hankelepingu mahust tuvastatud puudus mõjutab (vt VAKO 29.05.2018, nr 82-18/193810, p 23; 30.05.2018, nr 83-18/194060, p 21; 15.06.2018, nr 104-18/193527, p 17).

Seega on pakkumuse vastavus riigihanke alusdokumentides toodud nõuetele *sine qua non* ilma milleta ei saa hankelepung sõlmida – pakkumuse sisuline vastavus on pakkumuse edukaks tunnistamise ning eduka pakkumuse esitanud pakkuja hankelepingu sõlmimise vältimatuks eeltingimuseks.

Kiili Vallavalitsus on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 2 tähenduses. Kui hankelepung eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda, so teenuste hankelepung

korral alates 60 000 eurost (ilma käibemaksuta), peab avaliku sektori hankija kohaldama lepingu sõlmimisel RHS-i 2. ptk-is sätestatud (hankemenetluse) korda (vt RHS § 15 lg 2, § 14 lg 2 p 1). Erialuste puudumisel tähendab see kohustust korraldada riigihange reeglina kas avatud või piiratud hankemenetlusena (RHS § 48 lg 1). Nii avatud kui ka piiratud hankemenetluses on hankijal keelatud pidada pakkuja(te)ga läbirääkimisi (RHS § 52 lg 4 ja § 56 lg 2). Hankija koostab riigihanke alusdokumendid, sh tehnilise kirjelduse, ja avaldab need koos hanketeatega. Nimetatu tagab avatud hankemenetluse maksimaalse läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning kõigi riigihankes osalemisest ja pakkumuse esitamisest huvitatud ettevõtjate võrdse kohtlemise: kõik riigihanke tingimused on juba algselt kõigile ettevõtjatele ühtviisi teatavaks tehtud ning iga ettevõtja saab selle põhjal hinnata oma huvi riigihankes osalemise vastu ning pakkumuse tegemise ja selle hinnastamise suhtes. Seepärast ei ole riigihanke alusdokumentide muutmine avatud hankemenetluses pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva enam lubatud (RHS § 81 lg 1). Samuti ei saa pakkuja avatud hankemenetluses pakkumuste esitamise tähtaja möödudes enam muuta tähtaegselt esitatud pakkumust, mis on muutunud pakkumuste esitamise tähtpäeva saabumisega pakkujaile siduvaks (RHS § 110 lg 1).

Johtuvalt sellest, et avatud hankemenetluses on pakkumuste esitamise tähtpäeva saabudes kõik riigihanke tingimused lõplikult ja muutumatult paigas, on pakkumuse vastavuse mõõdupuuks riigihanke alusdokumendid ning RHS § 120 lg 1 kohaselt peab hankeleping olema sõlmitud riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja ranges kooskõlas edukaks tunnistatud pakkumusega, mille puhul on eelnevalt kontrollitud selle tingimustele vastavust (RHS § 110 lg 2, § 114, § 117). Erinevalt sõlmitud hankelepingu muutmisest selle täitmise käigus, mis võib olla seaduses (RHS §-s 123) sätestatud alustel erandkorras lubatud, ei ole avatud hankemenetluses hankijal ja edukal pakkujal võimalik hankelepingu sõlmimisel riigihanke alusdokumentides toodud nõuetest hälbida. Hankeleping tuleb üldjuhul alati sõlmida algsetel, juba riigihanke alusdokumentides toodud, tingimustel või jätta üldse sõlmimata, kui hankelepingu sõlmimine alusdokumentidega kooskõllaliselt on osutunud võimatuks, näiteks hankemenetluses pakkumuste avamisele järgnenud ettenägematult muutunud asjaolude tõttu. Nimetatut on kinnitanud ka Riigikohus, sedastades, et vastasel juhul muutuks hankemenetlus mõttetuks – raske kui mitte võimatu oleks põhjendada, miks on tarvis läbi viia menetlust, mille lõppedes võiksid hankija ja pakkuja sõlmida hankelepingu, mille sisu ei kattu riigihanke alusdokumentides ja pakkumustes kajastatuga (vt RKKKo 10.10.2014, nr 3-1-1-46-14, p 11.2).

Hankelepingu tingimuste muutmise keeld enne lepingu sõlmimist kätkeb endas läbipaistvuse ning võrdse kohtlemise põhimõtteid (RHS § 3 p-d 1-2). Keelu eesmärk on ära hoida kindla pakkuja eelistamist ja hankija tegevuse meelevaldsust. Sellest lähtuvalt on hankija kohustatud kinni pidama tema enda poolt riigihanke alusdokumentides kehtestatud tingimustest (EKo C-496/99: *Succhi di Frutta*, p 115). Samuti ei tohi hankija aktsepteerida ega tolereerida kõrvalekaldumisi pakkumuses esitatud tingimustest. Nii on lubamatu lisada hankelepingu sõlmimisel selle tingimustesse pakkuja üldtingimusi, kui nendele ei ole viidatud pakkumuses ega riigihanke alusdokumentides (HMKo 27.03.2014, nr 4-12-6925, lk-d 11-12) (vt RHS § 120 lg 1 kohta lähemalt E. Fels, E.-A. Roosik. RHS § 120 komm-d 4-10 – M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025). Seepärast alati, kui hankija soovib säilitada võimaluse pärast eduka pakkumuse väljaselgitamist riigihanke tingimusi teatud ulatuses õiguspäraselt kohendada, siis selleks, et mitte rikkuda avatud hankemenetluses läbirääkimiste pidamise ja pakkumuse muutmise keeldu, tuleb vastav võimalus koos riigihanke algupäraste nõuete modifitseerimise eeldusi, tingimusi ning ulatust postuleeriva detailse regulatsiooniga riigihanke alusdokumentides juba algselt ja selgesõnaliselt ette näha (vrd RKKKo 12.10.2011, nr 3-3-1-31-11, p 21).

Antud juhul puudusid RHAD-is reservatsiooniklauslid, mis lubaksid hankijal hälbida hankelepingu sõlmimisel RHAD-is busside vanusele (mitte üle 15 aasta) ja kohtade miinimumarvule (vähemalt 25)

esitatud nõuetest. Arvestades, et riigihangete registris avaldatud hankija otsustes on kinnitatud eduka pakkumuse RHAD-i tingimustele sisulise vastavuse kontrollimist, eeldame, et hankija sõlmis Heinsal Reisid OÜ-ga 26.08.2022 hankelepingu nr 2-4/135-22 RHAD-is sisaldunud tingimustel, mis on hankelepingu täitmisel siduvad nii vedajale kui ka hankijale enesele.

Ulatuses, milles sõlmitud hankelepingut ei ole muudetud (hankelepingu õiguspärase muutmise lubatavuse eeldused on sätestatud ammendavalt RHS §-s 123), peab hankelepingu täitmine toimuma rangelt RHAD-is, edukaks tunnistatud pakkumuses ning sõlmitud hankelepingus ette nähtud tingimustel.

Rahandusministeeriumi ülesandeks on riigihangete valdkonnas lisaks poliitikakujundamisele ja õigusloomele ka RHS-i küsimustes nõustamine, riikliku ja haldusjärelevalve teostamine ning soovitude, juhiste ja suuniste andmine (RHS § 180 p-d 1, 2 ja 6). Kuigi hankelepingu sõlmimise korral on hankemenetlus lõppenud ja seepärast on absoluutse menetlustakistuse tõttu välistatud Rahandusministeeriumi juhtumipõhine *ad hoc* järelevalve (RHS § 205 lg 1 p 1, § 206 lg 1 p 4, § 73 lg 3 p 1), on Rahandusministeeriumil erandlikult võimalik reageerida pärast hankemenetluse lõppemist ilmnenu põhjendatud rikkumise kahtlusele *ex post* valimipõhise kontrolliga nn inspeksioonilise järelevalvetegevuse vormis.

Lisaks sätestab RHS § 210 lg 1, et Rahandusministeeriumil on õigus (avalik-õiguslik võimuvolitus) anda soovitusi ja juhiseid RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Tegemist on informatiivse korrakaitse teabetoiminguga, so avaliku halduse kandja mitte-regulatiivse, adressaadi õigusi ja kohustusi mittekujuv tegevusega (vt RKHKo 26.01.2011, nr 3-3-1-70-10, p 25). Seadusandja on lähtunud eeldusest, et soovitusi ning juhiseid võidakse anda juhtumi- või valimipõhises järelevalvemenetluses, aga ka väljaspool RHS § 205 lg 1 p-des 1-2 sätestatud korras alustatud järelevalvemenetlust (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 146).

Riigihangete registris hankija avaldatud hankelepingu muutmise teatest (ID 5243999) nähtub, et hankija ja vedaja on kokkuleppeliselt pikendanud hankelepingu kehtivust ja täitmist ühe õppeaasta (2025/26) võrra (kuni 30.06.2026) vastavalt hanketeate osa II p-s 2.7 ning RHAD lisa 4 p-s 2.1 ja RHAD lisa 5 p-s 2.3 sisaldunud uuendamisklauslile. Hankija dokumendiregistris on avaldatud 07.08.2025 sõlmitud kokkulepe nr 2-4/135-22-1 hankelepingu pikendamise kohta, millest selgub, et teisi hankelepingu tingimusi ei ole selle kokkuleppega muudetud (nagu RHAD-is algselt ette nähtud, siis liinikilomeetri maksumus hankelepingu pikendusperioodil jäi eelneva õppeaastaga võrreldes muutumata).

Kirjeldatud muudatuse aluseks võib lugeda RHS § 123 lg 1 p 2, mille järgi on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui muudatuse väärtusest sõltumata ei muudeta hankelepingu üldist olemust ja muudatuse ulatus, sisu ja kohaldamistingimused olid riigihanke alusdokumentides selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud.

Riigihangete registris, nagu ka hankija dokumendiregistris, puudub teave muude hankelepingu tingimuste, nt busside vanusele ja kohtade arvule esitatud nõuete vms, muutmise kohta. Sellepärast eeldame, et bussidele RHAD-is seatud tingimusi ei ole muudetud ja selles osas peab hankelepingu täitmine toimuma vastavalt RHAD-is ja sõlmitud hankelepingus alapäraselt sisaldunud tingimustele.

Hankija dokumendiregistris avaldatud 26.08.2022 hankelepingu (sõitjateveo avaliku teenindamise lepingu nr 2-4/135-22) p 2.5.3 alusel on lepingu lisaks 3 „Pakkuja poolt riigihanke nr 251678 Hankemenetluse käigus esitatud pakkumus koos lisadega“, millest muu hulgas selgub vedaja

poolt riigihankes esitatud järgmine busside loetelu: 640 MRY – Mercedes Benz Vario; 680 VXX – Volvo B7R; 048 BDN – TEMSA SAFARI HD 12; 713 MPV – Mercedes Benz Sprinter.

Nagu eelnevalt märkisime, siis bussis registreerimismärgiga 713 MPV on ette nähtud ainult 24 kohta, mis ei täida RHAD lisa 4 p-s 1.5 minimaalset nõutud kohtade arvu. Transpordiameti sõiduki taustakontrolli päringu põhjal saab järeldada, et 2026. aastal ei vastaks RHAD lisa 4 p-s 2.6 sisalduvale vanusenõudele ükski buss 4-st nimetatust (RHAD lisa 4 p 2.6 järgi läheb bussi vanuse arvestamisel esmane registreerimisaasta arvesse – bussi ehitusaasta või registreerimisaasta loetakse vanuse üheks aastaks st käesoleval aastal ehitatud või registreeritud buss loetakse juba ühe aasta vanuseks). Veel selgub sõiduki taustakontrollist, et buss registreerimismärgiga 048 BDN on tänaseks registrist kustutatud.

Käesolevaga ei anna me hinnangut sellele, kas hankija otsus Heinsal Reisid OÜ pakkumuse vastavaks tunnistamisel oli põhjendatud ja õiguspärane. Hankelepingu täitmisel tuleb nii vedajal kui ka hankijal lähtuda RHAD-is esitatud tingimustest ning seda olenemata sellest, kas hankija oli pakkumuse vastavuse kontrollimisel piisavalt hoolas või mitte – st kas pakkumuse sisaldunud bussid kõigile RHAD-i tingimustele ka tegelikkuses vastasid. Enamgi veel, ka siis, kui hankelepingu täimise käigus, sh lepingu kehtivuse pikendusperioodil, muutub mõni pakkumuses algselt sisaldunud buss RHAD-i tingimustele mittevastavaks, tuleb vedajal tagada liiniveol kasutatava bussi vastavus algsetele hanketingimustele ning hankija ei tohiks hanketingimustest hälbimist aktsepteerida.

RHS § 8 lg 2 kolmanda lause järgi kohaldatakse hankelepingule võlaõigusseaduses (VÕS) ja teistes õigusaktides asjaomase lepinguliigi kohta sätestatud (RHS-ist tulenevate erisustega, nt RHS § 123 piirab VÕS § 13 lg-s 1 sätestatud hankija vabadust leppida ettevõtjaga kokku lepingu muutmises). Vastavalt VÕS § 8 lg-le 2 on leping on lepingupooltele täitmiseks kohustuslik (*pacta sunt servanda*). Hankijaga lepingu sõlminud ettevõtja poolt oma lepingulise kohustuse täitmata jätmine või mittekohane täitmine, sh lepinguga määratletud tehnilistest nõuetest kõrvale kaldumine, on käsitletav lepingulise kohustuse rikkumisena, mille esinemisel on hankija õigustatud rakendama VÕS §-s 101 ette nähtud õiguskaitsevahendeid, nt nõuda kohustuse täitmist (VÕS § 108), nõuda kahju hüvitamist (VÕS § 115), taganeda lepingust või öelda leping üles (VÕS § 116).

Hankelepingus ette nähtud ettevõtja kohustuste täitmise üle kontrolli teostamisel ja õiguskaitsevahendite kohaldamise üle otsustamisel peaks hankija arvestama ka RHS-i regulatsiooniga. RHS § 95 lg 4 p 8 annab hankijale õiguse kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kes on oluliselt või pidevalt rikkunud eelnevalt sõlmitud hankelepingu olulist tingimust või hankelepingute olulisi tingimusi nii, et rikkumise tulemusena on hankelepingust taganatud või leping üles öeldud, hinda alandatud, hüvitatud kahju või makstud leppetrahvi. Osundatud kõrvaldamise aluse kasutamise võimaldamiseks on oluline, et hankijad kontrolliks hankelepingute täitmist ning järgiksid RHS § 83 lg-s 7¹ sätestatud. RHS § 83 lg 7¹ kohaselt on hankija kohustatud esitama riigihangete registrile teabe ettevõtjapoolsete hankelepingu rikkumiste kohta, mis hankija hinnangul vastavad RHS § 95 lg 4 p-s 8 sätestatud kõrvaldamise alusele, 30 päeva jooksul õiguskaitsevahendi rakendamisest arvates. RHS-i muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (491 SE I) seletuskirjas on selgitatud, et õiguskaitsevahendi rakendamiseks tuleb lugeda ajahetke, mil hankija vastava nõude ettevõtjale esitab, nt esitab leppetrahvinõude või teatab hankelepingust taganemisest. RHS-i varasem regulatsioon, mis kohustas hankijat teatama lepingu rikkumistest alles pärast lepingu lõppemist, ei olnud seadusandja hinnangul kõige mõistlikum, sest teabe esitamisega ei peaks tegelikult ootama hankelepingu lõppemiseni.

Näiteks, kui tegemist on pikaaegse lepinguga, mida täidetakse 5 aastat, siis on esimesel aastal toimunud ja omaksvõetud rikkumine hankelepingu lõppemise teabe esitamise ajaks juba aegunud,

kuna seda alust saab (tulenevalt RHS § 95 lg-st 5) vabatahtliku kõrvaldamise alusena kasutada kuni 3 aastat (vt 491 SE I. Seletuskiri, lk 21).

Praegusel juhul ei ole Rahandusministeerium tuvastanud, et hankija oleks soovinud sõlmida kõnealuse hankelingu halduslepinguna. Pigem vastupidi, sest RHAD-is ega lepingus endas ei ole halduslepingu sõlmimisele viidatud: hankelingu puuduvad nt halduslepingule omased miinimumtingimused (vt halduskoostöö seaduse (HKTS) §-s 10 sätestatud loetelu halduslepingu kohustuslikest tingimustest), lepinguga ei reguleerita kolmandate isikute (reisijateveo teenuse kasutajate) õiguslikku seisundit, hankijat ei ole vabastatud tal lasuvatest kohustustest, vedajale ei ole antud lepingu täitmiseks täidesaatva riigivõimu volitusi jne. HKTS § 3 lg 4 järgi võib ka haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Riigikohtu praktikas on leitud, et ühistranspordiseadus (ÜTS) ei kirjuta ette avaliku teenindamise lepingu õiguslikku vormi ning avaliku bussiveo teenindamise lepingu võib põhimõtteliselt sõlmida nii eraõiguslikus vormis kui ka halduslepinguna (vt RKTkm 21.11.2018, nr 3-17-1329, p 10; RKEkm 23.04.2020, nr 3-19-2347, p-d 17-19). Avaliku bussiveo teenindamise lepingu sõlmimine eraõiguslikus vormis ei ole välistatud, kui on täidetud HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimused (vt RKTkm 21.11.2018, nr 3-17-1329, p 11). Nõnda on Riigikohus asjas nr 3-2-1-181-14 lahendanud vaidlust liiniveo avaliku teenindamise lepingu üle tsiviilkohtumenetluses, pidades seega lepingut ennast ning selle alusel tekkinud õigussuhet tsiviilõiguslikuks (vt RKTko 18.03.2015, nr 3-2-1-181-14).

Siiski peame asjakohaseks selgitada, et ülalnimetatud seisukohtade relevantisust ei mõjutaks asjaolu, kui hankelingu sõlmitud ÜTS § 20 tähenduses avaliku teenindamise lepingu puhul oleks siiski tegemist halduslepinguga haldusmenetluse seaduse (HMS) ja HKTS-i tähenduses. HKTS § 13 lg 4 kohaselt ei kohaldata isiku haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu(te) suhtes RHS-i 9. ptk sätestatud järelevalveregulatsiooni. Ent see ei tähenda, et selliste halduslepingute suhtes ei kehtiks RHS 2. ptk-is ette nähtud hankelingu sõlmimise reeglid ja muutmise piirangud. HMS § 105 lg 1 kohaselt kohaldatakse halduslepingutele üldjuhul tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid. HMS § 102 lg 1 järgi toimub reeglina ka halduslepingu muutmine ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras (vt lisaks RKHKo 24.11.2022, nr 3-20-120, p 16.2: „Tulenevalt HMS § 99 lg-st 3 tuleb halduslepingu muutmine vormistada kirjalikult. [...] HMS § 99 lg 3 on imperatiivne ja näeb ette, et haldusleping sõlmitakse kirjalikult. [...] Halduslepingud võivad puudutada olulisi avalikke huve. Muudatuste tegemine nendes peab olema kaalutletud ja selgelt dokumenteeritud“; RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 8: „Kuivõrd lepingut muudetud ei ole, on see pooltele täitmiseks kohustuslik algselt kokkulepitud tingimustel“). Lisaks on Riigikohus möönud, et hankelingu muutmisele RHS §-s 123 sätestatud rangeid piiranguid kohaldatakse ka riigihanke menetluse teel sõlmitud avaliku teenindamise lepingute kui halduslepingute muutmisele (vt RKHKo 31.03.2022, nr 3-19-312, p 26).

Eelneva põhjal ei ole Rahandusministeerium aga sedastanud talle teatavaks saanud asjaoludes hankelingu õigusvastasele muutmisele viitavaid tunnuseid, mis võiksid anda kohtuvälisele menetlejale piisava aluse põhjendatud väärteokahtluseks (vt nt RKKKo 18.04.2005, nr 3-1-1-19-05, p 7.1; 03.04.2006, nr 3-1-1-2-06, p 6; 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.3). Samuti ei ole teadaolevatel asjaoludel alust toimetada väärteomenetlust RHS § 214 lg-s 1 kirjeldatud tunnustel.

Nimelt ei ole tegelikkuses mittevastava pakkumuse vastavaks (ja edukaks) tunnistamine ning sellise pakkumuse alusel hankelingu sõlmimine võrdsustatav hankelingu sõlmimisega riigihanke alusdokumentides ettenähtust erinevatel tingimustel RHS § 214 tähenduses. RHS

§ 214 lg 1 sätestab karistuse kitsalt hankelingu sõlmimise nõuete rikkumise. Pakkumuse vastavuse kontrollimise nõuete rikkumise eest ei ole väärteokaristust RHS-is ette nähtud. Karistusõiguses kehtib kirjutatud karistusnormi (*nullum crimen sine lege*) põhimõte (PS § 23 lg 1, KarS § 2 lg 1) ja sellest tuletatud analoogia kohaldamise keeld (KarS § 4 lg 2). Kui hankija on eksinud RHS § 114 lg-te 1-2 vastu, siis see ei täida RHS §-s 214 sätestatud väärteo objektiivset koosseisu, sest vastavuse kontroll ja hankelingu sõlmimine (RHS § 120 lg 1) toimuvad riigihanke menetluse erinevates etappides. Hankelingu sõlmimine seisneb hankija jaoks ühele esitatud pakkumustest nõustumuse andmises ega hõlma sellele eelnevaid riigihanke menetluse toiminguid. Seega saab isikut RHS § 214 lg 1 alusel karistada üksnes nõustumuse andmise etapil toimepandud rikkumiste eest. Nii on antud väärteo objektiivne koosseis täidetud nt juhtudel, kui nõustumus hankelingu sõlmimiseks antakse pakkujale, kelle pakkumust ei tunnistanud edukaks (vt *mutatis mutandis* RKKKo 26.11.2013, nr 3-1-1-88-13, p 6).

Sellegipoolest peame vajalikuks selgitada hankijale preventiivselt, et hankelingu õigusvastane muutmine, ka siis, kui muudatust ei ole kirjaliku kokkuleppena allkirjastatud (vt EKo 07.12.2023 liidetud kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22: *Obshtina Razgrad jt*, p-d 55-65), võib olla karistatav süüteona. Seadusest tulenevalt on Rahandusministeeriumil lisaks RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimise üle riikliku ja haldusjärelevalve teostamise funktsioonile ning ülesandele nõustada RHS-i rakendamise küsimustes ja anda soovitusi RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks ka ülesanne viia kohtuvälise menetlejana läbi väärteomenetlusi RHS §-des 213-215 sätestatud väärtegude tunnustel. Hankelingu või raamlepingu muutmine nõudeid rikkudes on karistatav süüteona RHS § 213 järgi, mille lg 1 sätestab, et käesolevas seaduses sätestatud nõudeid rikkudes hanke- või raamlepingu muutmise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Juhul, kui Rahandusministeeriumil peaks ikkagi tekkima põhjendatud süüteokahtlus, et hankija võib olla muutnud hankelingu RHS-is sätestatud nõudeid rikkudes (eelduslikult viitab hankelingu täitmine riigihanke alusdokumentidest ja hankelingu algsetest tingimustest erinevatel tingimustel lepingu muutmisele), võidakse ajendi ja aluse olemasolul ning seaduses toodud menetlustakistuste puudumisel alustada RHS § 213 lg-s 1 kirjeldatud süüteo tunnustel väärteomenetlust. Kui aga väärteomenetlejale peaks tuvastatud asjaoludest ilmnema, et hankelingu täitmisel riigihangete teostamise nõuete rikkumise, so hankelingu õigusvastase muutmise, motiiviks võib olla eesmärk anda hankelingu täitvale ettevõtjale ebaseaduslik eelis, siis võib selline tegu vastata hoopis karistusseadustiku (KarS) §-s 300 kätketud kuriteokoosseisule. Viimati nimetatud juhul peab Rahandusministeerium teavitama kuriteokahtlusest uurimisasutust ilma väärteomenetlust alustamata või kui kuriteotunnused ilmnevad väärteomenetluse käigus, siis vastavalt väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 61 lg-le 1 saadetakse väärteoasja materjal prokurörile kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks.

Hankija kohustus järgida RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid ei lõppe hankelingu sõlmimisega. Riigihanke, sh teenuse tellimise (RHS § 4 p 16), korraldamine hõlmab ka hankelingu täitmist, mistõttu hankija on üldpõhimõtetega seotud ka hankelingu täitmise etapis. Riigihanke alusdokumentide tingimustest kinnipidamiseks ja seeläbi riigihanke üldpõhimõtete kaitsmise tagamiseks (ennekõike kõigi pakkujate ja kõigi riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjate võrdseks kohtlemiseks ning õigusvastaste eeliste ja hankija meelevaldse käitumise vältimiseks), samuti ennetamaks olukordasid, kus hoolimata hankelingu muutmise kohta kirjaliku kokkuleppe puudumisest võidakse hankija tegevusetust ettevõtjapoolsele hankelingu ebakohasele täitmisele (mitte)reageerimisel lugeda hankelingu õigusvastaseks muutmiseks (vt EKo C-441/22 ja C-443/22: *Obshtina Razgrad jt*, p-d 55-65), soovitame hankijal rakendada

hankelepingu täitmise käigus alati kõrgendatud hoolsusstandardit ja olla osutatava teenuse täitmise vastuvõtmisel valvas.

Ühistranspordiseadus paneb kohaliku vallavalitsusele kohustuse teostada järelevalvet tema sõlmitud avaliku teenindamise lepingu nõuete täitmise üle (ÜTS § 13 lg 1 p 12, § 80 lg 2). Ka riigihangete seadus suunab hankijat kontrollima ettevõtja (vedaja) poolt hankelepingu täitmise nõuetekohasust. Nõnda sätestab RHS § 9 lg 4 p 2, et hankija peab oma asutusesiseses hankekorras nägema ette lisaks riigihanke (menetluse) eest vastutava isiku määramisele ka hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramise.

Eelnevaga seoses ning RHS § 210 lg-te 1-2 alusel palume Kiili Vallavalitsusel pöörata hankelepingu täitmisel kõrgendatud tähelepanu riigihanke alusdokumentides busside kohta kehtestatud tingimuste järgimisele vedaja poolt.

Tunnustades läbipaistvuse tagamise eesmärgist kantud hankija tegevust hankelepingu muutmise kohta riigihangete registrile teabe esitamisel, märgime, et RHS § 123 lg 1 p 2 alusel tehtava hankelepingu muutmise kohta ei ole hankelepingu muutmise teate (EVORM38) esitamist seaduses ette nähtud. Vastavalt RHS § 123 lg-le 5 peab hankija esitama riigihangete registrile hankelepingu muutmise teate 10 päeva jooksul muudatuse tegemisest arvates, välja arvatud raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingu muutmise korral, üksnes siis, kui muudatus on tehtud RHS § 123 lg 1 p 3 või p 4 alusel. RHS § 123 lg-s 1 ette nähtud teistel alustel tehtud muudatuse kohta hankelepingu muutmise teadet ei esitata. RHS § 83 lg 7 p 2 kohaselt esitab hankija selliste muudatuste kohta (mille suhtes hankelepingu muutmise teadet ei esitata) registrile teabe 30 päeva jooksul pärast hankelepingu lõppemist.

Lisaks vajab äramärkimist, et hankija on tõenäoliselt kogenematusesest registritoimingute tegemisel muutnud riigihangete registris lepingu sõlmimise andmeid (vrd Lepingu andmed 26.08.2022 versioon „Täitmise tähtaeg: 30.06.2025“ vs 13.08.2025 versioon „Täitmise tähtaeg: 30.06.2026“). Selgitame, et hankelepingu lõppemise järgselt esitatakse registrile andmed hankelepingus pärast lepingu sõlmimist tehtud muudatuste kohta (vt Lepingu lõpetamise andmete sisestamine: „Kas lepingu tingimused muutusid: Jah“: „Lepingus tehtud muudatused, mille kohta hankelepingu muutmise teadet ei esitatud...“). Ent lepingu sõlmimise algsed andmed peavad jääma samaks, kajastades hankelepingu andmeid sõlmimise ajahetke seisuga. Nt kui hankelepingu kestust pikendatakse, siis sellest ei muutu algselt lepingus kokkulepitud lepingu täitmise tähtpäev. Kui hankija asub pärast hankelepingu sõlmimist, selle täitmise käigus, tehtud muudatusi kajastama lepingu sõlmimise andmetes, siis tekitab see segadust ja sõlmimise andmed ei kajasta enam andmeid lepingu sõlmimise ajahetke seisuga adekvaatselt. Lepingu sõlmimise andmetes muudatuste tegemine on põhjendatud üksnes siis, kui algselt sisestatud andmed olid valed, ei kajastanud lepingu sõlmimise ajahetke seisuga lepingu andmeid (nt maksumus, tähtaeg jne) õigesti ning seetõttu on tekkinud vajadus neid parandada – so viia tegelikkusega vastavusse.

Edaspidi palume hankijal lähtuda registrile hankelepingu sõlmimise ja täitmise andmete esitamisel Rahandusministeeriumi koostatud juhendist „[Juhend riigihankemenetluse lõppemise järgselt riigihangete registrile andmete esitamiseks](#)“ (vt lk-d 3-4, p-d 2-3). Vajaduse korral on hankijal võimalik küsida abi registri kasutajatoelt (register@riigihanked.riik.ee; tel 611 3693 E-R 9:00-12:00; 13:00-15:00).

Täienduseks eelnevale ning arvestades, et hankijal võib kohaliku omavalitsuse üksusena lähiajal tekkida vajadus uute avaliku teenindamise lepingute sõlmimiseks, juhime Teie tähelepanu ka RHS § 77 lg-s 6 sätestatule. Kui hankelepingu esemeks on maanteeõiduk, peavad riigihanke

alusdokumendid sisaldama tingimusi, mis arvestavad sõiduki kogu kasutusiga hõlmavate energia- ja keskkonnamõjudega. Vastav kohustus ei kaasne mitte üksnes maanteeõidukite, sh busside, ostmiseks, rentimiseks või liisimiseks korraldatavate riigihanke menetlustega, vaid võib olla asjakohane ka avaliku teenindamise lepingute sõlmimiseks läbiviidavates riigihangetes. RHS § 77 lg 7¹ alusel on keskkonnaminister 16.02.2023 kehtestanud määruse nr 6 „Hankelepingu esemeks oleva maanteeõiduki kohta riigihanke alusdokumentides kehtestatavad keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja tingimused“ [RT I, 21.02.2023, 5]. Määruse § 1 lg 1 p 2 kohaselt kohaldatakse seda määrust avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijale maanteeõidukite riigihanke menetluste läbiviimisel, sh avaliku teenindamise lepingute suhtes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 1370/2007/EÜ tähenduses, kui lepingu reguleerimisesemeks on reisijate maanteeveoteenuste osutamine ulatuses, mis ületab määruse 1370/2007/EÜ art 5 lg-s 4 sätestatud kohaldatavat piirmäära (vt täpsemalt Kliimaministeeriumi koostatud juhend „[Hankelepingu esemeks oleva maanteeõiduki kohta riigihanke alusdokumentides kehtestatavad keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja tingimused](#)“).

Loodame, et ülalmärgitud tähelepanekud ja antud soovitusel on hankijale abiks riigihangete seaduse paremaks järgimiseks hankelepingute sõlmimisel ja sõlmitud hankelepingute nõuete kohase täitmise tagamisel.

Kuna eeltoodud asjaolud võivad omada tähtsust Rahandusministeeriumi poolt valimipõhise järelevalve vajaduse hindamisel (vt RHS § 205 lg 1 p 2, lg 2 teine lause), ootame käesolevas pöördumises tõstatatud asjaolude, sh hankelepingu kohase täitmise kontrollimiseks rakendatud meetmete, kohta hankijalt tagasisidet hiljemalt 31.03.2026. a.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Lisaadressaadid:
Kadre Rumm, taristunõunik

Mihhail Antonov 58851448
Mihhail.Antonov@fin.ee