



## RAHANDUSMINISTEERIUM

Raul Talts  
Advokaadibüroo Talts & Partnerid  
raul@abtalts.ee

Teie 30.05.2025  
Meie 16.06.2025 nr 12.2-3/2565-2

### Väärteomenetluse alustamata jätmine

Austatud vandeadvokaat Talts

Advokaadibüroo Talts & Partnerid kliendiks oleva ettevõtja esindajana esitasite Rahandusministeeriumile vastuskirjana pealkirjastatud pöördumise seoses Tallinna Linnavaameti, registrikood 75023757, (edaspidi: hankija) poolt raamlepingu alusel läbi viidud minikonkursi "Madala tn 3 äri- ja sotsiaahoone lammutustööd", viitenumber 283197, (edaspidi ka: riigihange) tulemusel 20.09.2024 sõlmitud töövõtulepingu nr 3.1-5/705 (edaspidi: hankaleping) väidetava õigusvastase muutmisega.

Juhtisite tähelepanu Rahandusministeeriumilt soovituskirja (14.04.2025 nr 12.2-1/1870-1) saamise järgselt riigihangete registris hankija avaldatud andmetele, millest selgub, et hankalepingu muutmise kokkuleppega on lepingu mahust välja jäetud algselt riigihanke tehnilises kirjelduses sisaldunud haljastustööde teostamine. Leidsite, et hankalepingut on muudetud seadusevastaselt, sest riigihanke alusdokumentide lisa 1 "Tehniline kirjelduse" (TK) p-des 3-4 oli ette nähtud, et peale lammutustööde lõppu tuleb teostada haljastus ja katendite taastamine ning lõplik maapinna täide koos haljastuse teostusega vastavalt haljastusprojektile. Osutasite sellele, et riigihanke alusdokumentide koosseisus olev haljastusprojekt oli väga mahukas ja detailiderohke ning nimetatud tööde ärajätmisega on hankalepingu mahtu muudetud enam kui poole võrra, sest haljastus moodustas üle poole riigihanke rahalisest mahust. Samuti heitsite ette, et haljastusprojekti kallinemine ehitusloa menetlemise käigus oli töövõtja kui professionaalse ettevõtja äririsk ega õigusta töövõtja taotlusel hankalepingu muutmist ilma uut riigihanget korraldamata.

Oma pöördumises tuginesite riigihangete seaduse (edaspidi: RHS) § 123 lg-s 1 sätestatule, mis piirab hankija vabadust hankalepingu muutmises kokkuleppimisel. RHS-is sätestatud nõuetevastane hankalepingu muutmine on karistatav RHS § 213 lg 1 järgi väärteona. Kui sama tegu on aga pandud toime lepingu teiseks pooleks olevale ettevõtjale õigusvastase eelise andmise eesmärgist kantuna, võib sellega olla realiseeritud karistusseadustiku (edaspidi: KarS) § 300 lg-s 1 kätketud kuriteokoosseis. Vastavalt RHS § 216 lg-le 1 on Rahandusministeerium RHS §-des 213-215 nimetatud väärtegude kohtuväliseks menetlejaks.

Eeltoodust tulenevalt käsitleme Teie pöördumist väärteoteatena väärteomenetluse seadustiku (edaspidi: VTMS) § 59 lg 1 tähenduses, mille järgi on väärteoteade teade, milles kirjeldatakse sündmust, fakti või tegevust, milles võivad esineda väärteotunnused. Kui väärteo toimepanemise kohta on esitatud väärteoteade, on kohtuväline menetleja kohustatud väärteoteate kättesaamisest arvates 15 päeva jooksul alustama väärteomenetluse või otsustama väärteomenetluse alustamata jätmise ning teatama väärteomenetluse alustamata jätmisest väärteoteate esitajale (VTMS § 59 lg 2).

VTMS § 2 sätestab, et kui väärteomenetluse seadustikus ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse väärteomenetluses kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisusi. Väärteomenetluses järgitakse nii kohtumenetluses kui ka kohtuvälises menetluses menetlustähtaegade arvestamisel kriminaalmenetluse sätteid (VTMS § 38 lg 1). Kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi: KrMS) § 171 lg 3 teise lause kohaselt, kui päevades arvutatava tähtaja lõpp langeb puhkepäevale, on tähtaja viimane päev sellele järgnev esimene tööpäev. Arvestades, et kohtuväline menetleja on väärteoteate saanud kätte ning registreerinud asutuse dokumendiregistris 30.05.2025, on väärteoteade lahendatud tähtaegselt.

Riigikohtu kriminaalkolleegium on märkinud, et lähtudes VTMS § 2 kohaselt KrMS § 193 lg-s 1 sätestatust, peavad ka väärteomenetluse alustamiseks esinema üheaegselt ajend ja alus ning puuduma menetlust välistavad asjaolud. Kui väärteomenetluse ajendiks on väärteole viitav teave, nt väärteoteade, siis väärteomenetluse aluseks on väärteotunnuste sedastamine väärteoteates või muus väärteomenetluse ajendis. Järelikult ei saa väärteomenetlust, nagu ka kriminaalmenetlust, alustada pelgalt süüteotunnuste otsimiseks. Kohtuväline menetleja saab väärteomenetlust 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). Mitte igasugune kahtlus ei saa anda alust isiku suhtes väärteomenetluse alustamiseks, vaid selline süüteokahtlus peab olema piisavalt põhjendatud ja tuginema menetleja käsutuses juba menetluse alustamise otsustamise hetkel olevale teabele (vt ka RKKKo 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.3). Teisisõnu, kui väärteomenetluse ajendiks on väärteoteade, siis peab väärteoteates sisalduv teave olema piisav sedastamiseks selles kõiki vastava väärteokoosseisu tunnuseid. Süütuse presumptsioonist tulenevalt tõlgendatakse kõrvaldamata kahtlused menetlusaluse isiku kasuks (PS § 22, KrMS § 7).

Rahandusministeerium, olles tutvunud väärteoteates toodud faktiväidetega, leiab, et esitatud väärteoteatest ja selles viidatust ei nähtu asjaolusid, mis oleksid küllaldaselt väärteo kõigi koosseisupäraste tunnuste sedastamiseks väärteomenetluse ajendis ja kohtuvälisel menetlejal põhjendatud süüteokahtluse tekkimiseks. Selgitame väärteomenetluse alustamata jätmist alljärgnevalt.

RHS § 213 lg 1 sätestab, et käesolevas seaduses sätestatud nõudeid rikkudes hankelepingu või raamlepingu muutmise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. RHS § 213 lg 2 järgi sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik (so eraõiguslikust juriidilisest isikust hankija, vt RHS § 5 lg 2 p-d 1-3 ja KarS § 14 lg 4 ning RHS § 5 lg 1 ja § 123, mille adressaatideks on hankijad), – karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot. RHS § 213 on karistus- ehk sekundaarnorm, mille eesmärgiks on tagada RHS §-s 123 sätestatud käitumis- ehk primaarnormi täitmist. RHS § 213 on koosseisutüübilt siseviiteline tagajärjedelik, mille objektiivsed tunnused seisnevad hanke- või raamlepingu muutmises selliselt, et on rikutud hankelepingu muutmise lubatavusele RHS §-s 123 ette nähtud nõudeid. Hankija kohustus lähtuda hanke- või raamlepingu muutmisel RHS §-s 123 sätestatust on käsitatav keeluna muuta lepingut RHS §-s 123 nimetamata alusel. Õiguslik keelunorm ei pea alati olema sõnastatud keeluna. Seaduses sätestatud kohustav norm suunab käituma normis näidatud viisil ning keelab samas käituda mis tahes muul moel. Seega on tegemist keeluga muuta riigihanke menetluse teel sõlmitud lepinguid mis tahes muul alusel, kui on ette nähtud RHS §-s 123 (vt RHS § 213 komm-d 2-4 ja 6 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019).

Riigikohus on leidnud, et hankelepingut saab muuta vaid kitsastes piirides, tagades menetluse läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise – hankelepingu muutmise kitsenduste eesmärgiks on kaitsta teisi pakkujaid, tagada avaliku raha kasutamise läbipaistvus ning takistada riigihanke menetlusest möödaminekut (RKTKo 11.02.2016, nr 3-2-1-171-15, p 14). Hankelepingu muutmine võib olla vaid erandlik, võib toimuda vaid ranges kooskõlas RHS-is sätestatud tingimustega ja ei tohi kahjustada riigihangete läbipaistvust ega ettevõtjate võrdset kohtlemist. Samas on Riigikohus leidnud, et hankelepingu lõpetamine on võrreldes selle muutmisega riigihankeõiguse üldpõhimõtete seisukohast märksa vähem problemaatiline (vt RKHKo 11.11.2021, nr 3-18-1946, p 30).

Iseenesest on vääртеoteate esitaja põhjendatult leidnud, et lisaks hankelepingu mahu või hinna suurendamises kokkuleppimisele on RHS §-s 123 sätestatud hankelepingu muutmise sätted relevantes ka siis, kui hankelepingu muutmine seisneb mistahes kõrvalekalletes võrreldes lepingus kokkulepituga, sh hankelepingus algselt sisaldunud tööde ärajätmises ja/või lepingu maksumuse vähendamises (vt ka RM-i selgitused korduma kippuvate küsimuste (KKK) rubriigis. Hankelepingu muutmine. Vastus nr 2: Kui muudatusega vähendatakse näiteks lepingu mahtu või maksumust, siis kas selle õiguspärasust tuleb samamoodi hinnata § 123 alusel? Lisatud 10.01.2018).

Seda vaatamata RHS § 123 lg 1 sissejuhatava lause sõnastusele, mis ütleb, et hankijal on õigus sõlmitud hankelepingut muuta "uut riigihanget korraldamata" – kui muudatus seisneb hankemahu vähendamises, siis sõlmitud hankelepingu suhtes negatiivset mõju omava, nt tööde mahtu ja maksumust vähendava, muudatusega taotletavat eesmärki pole üldjuhul võimalik saavutada uue riigihanke menetlusega (erinevalt nt lisatööde tellimisest, millega samaväärse, tulemuse, kuid eelduslikult riigihanke üldpõhimõtete vaates eelistataval viisil, võimaldab saavutada uue riigihanke menetluse teel sõlmitav täiendav hankeleping). Siiski võib olenevalt asjaoludest sõlmitud hankelepingu muutmise järgselt kaasneda uue riigihanke menetluse läbiviimise vajadus, nt kui eelnevalt sõlmitud hankelepingust välja jäetud tööd tellitakse pärast tööde mahu täpsustamist ja tehnilise kirjelduse täiendamist eraldi lepingu alusel.

Asjaolu, et hankelepingu muutmise regulatsioon on kohaldatav ka hankelepingus algselt sisaldunud tööde ärajätmises kokkuleppimisele, ei ole eraldivõetult veel aga piisav põhjendatud vääртеokahtluse tekkimiseks. RHS § 123 lg 1 p 4 alusel on hankijal lubatud hankelepingu muutmises ettevõtjaga kokku leppida, kui: (i) muutmisevajaduse tingisid hoolsale hankijale ettenägematud asjaolud; (ii) ühekordse muudatusega ei suurene hankelepingu algne maksumus üle 50%; (iii) hankelepingu üldine olemus ei muutu. Nimetatud eeldused sisaldavad mitmeid määratlemata õigusmõisteid, mida tuleb sisustada juhtumipõhiselt.

Konkreetses asjaolu lugemine ettenägematuks sõltub hoolsa hankija objektiivsest standardist lähtuvast hinnangust. Senises kohtupraktikas on hankelepingu muutmist õigustavateks hankija jaoks ettenägematuteks asjaoludeks peetud näiteks ehitise tegeliku olukorra mittevastavust ehitusprojekti toodule (vt TlnHKO 23.11.2022, nr 3-22-250, p 16) või riigihanke alusdokumentidele lisatud jooniste ja geoloogiliste uuringute tegelikkusele mittevastavust (vt TlnHKO 09.02.2024, nr 3-23-814, p 30). Kohtupraktikas on leitud, et muutmisevajaduse tinginud asjaolu peab olema ettenägematu hankija, mitte pakkuja, jaoks, kuid teisalt ei pea see olema tingimata põhjustatud hankijast – vaid tegemist peab olema sedalaadi asjaoluga, millega hankija pidanuks riigihanke menetluse raames arvestama, kui ta oleks saanud seda ette näha (vt TlnRKO 06.09.2024, nr 3-23-2857, p 21).

Riigihangete registris on sisedokumentide töölehel hankija avaldanud Rahandusministeeriumile nähtavalt töövõtulepingu nr 3.1-5/705 muutmise kokkulepe nr 1, mille sõlmimisel on hankija tuginenud RHS § 123 lg 1 p-le 4. Hankelepingu muutmise kokkuleppes põhjendas hankija lepingu mahust haljastustööde välja arvamist ja ärajäävate tööde arvelt lepingu maksumuse vähendamist 89 000 eurolt (km-ta) 53 660 euroni (km-ta), so ca 39,7% võrra, järgmiselt: *"tulenevalt ettenägematutest töödest, mille põhjustas Loovmaastik OÜ haljastusprojekti (tellitud Põhja-Tallinn LOV poolt, töö nr 286PP24) ehitusloa menetluse käigus kaasnenud oluline kallinemine võrreldes algse, hanke ajal olnud projektiga, samuti ehitusloa saamisega kaasnenud ajaline oluline hilinemine, mida hoolsal tellijal ei olnud varem võimalik tuvastada (RHS § 123 lg 1 p 4) ja töövõtja poolt esitatud lepingu lõpetamise taotlusele (5.12.2024) leppisid pooled kokku lepingu lõpetamises lepingu esemeks olnud hoone lammutustööde teostamisega, haljastustööd arvatakse lepingu mahust välja ja neid töövõtja ei teosta."* Rahandusministeerium on riigihangete registris, ehitusregistris ja Tallinna linna dokumendiregistris avaldatud dokumentide põhjal tuvastanud, et hankelepingu sõlmimise aluseks olnud riigihanke menetluse (minikonkursi) läbiviimise ning hankelepingu sõlmimise aja seisuga võrreldes on haljastustööde projektis tehtud mitmeid muudatusi, mis tõid kaasa projektikohaste tööde kirjelduse muutumise ja mis eelduslikult võisid mõjutada haljastustööde maksumust suurendavana.

Minikonkursis pakkumuste esitamise tähtpäevaks oli 26.08.2024. Hankeleping sõlmiti 20.09.2024. Riigihanke läbiviimise ja hankelepingu sõlmimise aluseks oli 10.07.2024 koostatud projekt (vt OÜ Loovmaastik. Projekti nimetus: Põhja-Tallinna linnaosas Madala tn 3 (katastritunnus 78408:805:0310) haljastusprojekti koostamine. 10.07.2024. Töö nr 286PP24), kuid ehitusluba väljastati 25.11.2024 projekti alusel, mis oli koostatud 17.10.2024 (vt OÜ Loovmaastik. Projekti nimetus: Põhja-Tallinna linnaosas Madala tn 3 (katastritunnus:78408:805:0310) haljasala ja jalgteed. MA ja TL osa. Projekt koostatud 17.10.2024. Töö nr 286PP24).

Töövõtja taotluse kohaselt toimusid pärast minikonkursis pakkumuste esitamist ja hankelepingu sõlmimist ehitusloa menetlusprotsessi käigus haljastusprojekti muudatused, mille tulemusel oleks haljastustööde ning katendite taastamise maht ja tingimused olulised erinevad võrreldes pakkumuse esitamise ja hankelepingu sõlmimise aegsega. Vastavalt töövõtja hinnakalkulatsioonile oleks erinevus 33 337,28 eurot (lisandub käibemaks).

Algse ehitusprojektiga võrreldes on ehitusloa saanud projektis tehtud näiteks järgmisi muudatusi: kõnniteedele sõitmise tõkestamiseks paigaldatakse pollarpostid (algse projektis – "kõnniteedele sõitmise tõkestamiseks kasutatakse maakive / põllukive, mis tuuakse kohale ja pannakse alale paika perspektiivis"); teede servaalad tehakse graniitsõelmekatendiga (algse projektis – "teede servaalad tehakse purustatud kruusast katendiga").

Rahandusministeerium ei nõustu väärteoteate esitaja subjektiivse õigustõlgendusega, et hilisemad muudatused hankelepingus ettenähtud tööde kirjelduse ning mahu ja sellele vastava pakkumuse koostamise aluseks olnud andmetes (ehitusprojektis), mis ei ole tingitud hankelepingu täitjast ja on väljaspool tema mõjusfääri, on pakkuja äririsk. Kui hankija on projekti riigihanke (minikonkursi) alusdokumentides ette näinud, siis peavad nii hankija kui pakkuja sellega riigihanke pakkumuse koostamisel ja lepingu sõlmimisel arvestama. Olemasoleva teabe põhjal ei saa aga kohtuväline menetleja eeldada, et haljastusprojekti muutmine ning sellest tingitult haljastustööde kirjelduse, mahu ja maksumuse muutumine ei olnud pakkuja jaoks ettenägematu ja oli seetõttu tema äririsk.

Nagu eelnevalt, märkisime, on hankelepingu mahust haljastustööde projektijärgsete tööde välja arvamisega hankelepingu maksumus vähenenud ca 39,7% võrra – hankelepingu maksumuseks oli algselt 89 000,00 eurot, ära jäetud tööde osamaksumuseks oli 35 340,00 eurot, lepingu lõplik maksumus pärast lepingu mahu vähendamist on 53 660,00 eurot. Seega väärteoteates märgitu, et haljastus moodustas veidi üle poole hanke rahalisest mahust, ei ole täpne. Ent hankelepingu maksumuse vähenemise täpne rahaline suurus ei ole RHS § 123 lg 1 p 4 kohaldamise seisukohast ka määrava tähendusega, sest 01.06.2022 jõustunud seadusemuudatusega [RT I, 05.05.2022, 2] täpsustas seadusandja RHS § 123 lg 1 p 4 sõnastust selliselt, et ühegi muudatuse tulemusena ei tohi hankelepingu maksumus suurendada rohkem kui 50% hankelepingu algsest maksumusest – hankelepingu maksumuse vähenemisele ei ole protsendipiirangut seatud (vt RHS-i ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, 491 SE I. Seletuskiri, lk-d 35-36).

Nimetatu on kooskõlas ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL (klassikalise direktiivi) art 72 lg 1 p-ga c.iii, mis seab hankelepingu muutmisel piirangu üksnes maksumuse suurenemisele, kuid mitte vähenemisele (vt ka RaM KKK. Hankelepingu muutmine, p 9: *"Euroopa Komisjon on selgitanud, et kui maksumuse suurenemisele on sätestatud ülempiir, et ühegi muudatuse väärtus ei tohi ületada 50 protsenti hankelepingu algsest maksumusest, siis maksumuse vähenemisele ei ole piiri sätestatud. See tähendab, et maksumuse vähenemise korral ei pea järgima 50 protsendi reeglit"*).

Mööname, et maksumuse vähenemise ulatus võib siiski omada tähendust hankelepingus tehtava muudatuse olulisuse või hankelepingu üldise olemuse muutmise seisukohast. Õiguskirjanduses on diskuteeritud, et direktiivis nimetatud protsendipiirang võib olla üheks indikatsioonidest hindamaks, et hankelepingu üldine olemus ei muutu (T. Kotsonis, P. Masons. EU Procurement Legislation in the Time of COVID-19: Fit For Purpose? page 12).

RHS § 123 lg 1 p 7 sätestab, et hankijal on õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui muudatuse väärtusest sõltumata ei ole muudatus oluline. Vastavalt RHS § 123 lg 2 p-le 1 on hankelingu muudatus on oluline, kui sellega muudetakse hankelingu üldist olemust märkimisväärselt, näiteks, kui muudatusega lisatakse lepingusse tingimus, mis laiendanuks võimalike riigihankes osalejate või vastavaks tunnistamisele kuuluvate pakkumuste hulka, kui riigihanke alusdokumendid oleks sellist tingimust sisaldanud. Riigikohus on asjas nr 3-20-1150 selgitanud, et mistahes hinnatingimuste muutmine lepingus ei tähenda veel hankelingu üldise olemuse muutmist, kuigi muudatus võib seejuures olla oluline RHS § 123 lg 2 p 1 või p 2 kohaselt. Hankelingu olulise muutmisega on üldistatult alati tegemist siis, kui muudetakse lepingu tingimusi, mis on olulised oma sisu poolest (kvalitatiivselt), nt lepingutasu (vt EKo C-454/06: *Pressetext*, p 59). Sisult ebaolulised muudatused on lubatavad ilma lisatingimusteta, muu hulgas nende rahalist väärtust arvestamata (RHS § 123 lg 1 p 7). RHS § 123 lg 1 p-de 1-6 eesmärk seevastu on tunnistada lubatavaks just nimelt ka sisult olulised muudatused, mis siiski pole märkimisväärsed rahalise väärtuse seisukohast ehk kvantitatiivselt. Lisatingimusena ei tohi sellised muudatused tuua kaasa hankelingu üldise olemuse muutmist. See aga on hoopis kolmas muudatuste kategooria, tähistades hankelingu kõige põhimõttelisemaid muudatusi. Lepingu üldise olemuse muutmise all peetakse silmas lepingu olemuse märksa ulatuslikumaid, läbivaid ja terviklikke, mitte mistahes muid sisulisi või lihtsalt silmatorkavaid muudatusi. Üldist olemust muutev muudatus võib seisneda hankelingu liigi muutmises, nt teenuselepingu muutmises kontsessiooniks (vt lähemalt ka RKHKo 30.05.2022, nr 3-20-1150, p-d 16-21).

Ühtlasi on Riigikohus nentunud, et RHS § 123 normistik on keeruline ning selle kohaldamisel on teinud vigu ka kohtud (vt RKHKo 30.05.2022, nr 3-20-1150, p 41). Ka hankelingu üldise olemuse muutmise hindamine on õiguslikult ja faktiliselt keerukas. Tegemist on kohtupraktika sisustada jäetud määratlemata õigusmõistega. Klassikalise direktiivi 2014/24/EL põhjenduses 109 on hankelingu üldist olemust muutvate muudatuste kohta märgitud järgmist: *"Avaliku sektori hankijaid võivad mõjutada välised asjaolud, mida nad lepingu sõlmimise ajal ei osanud ette näha. Sellisel juhul on vaja teatavat paindlikkust, mis võimaldaks lepingut selliste asjaoludega kohandada ilma uue hankemenetluseta [...] Selle all ei mõisteta siiski olukorda, kus lepingu muudatuse tulemusena muutub kogu riigihanke olemus – kui näiteks riigihanke esemeks olevad ehitustööd, asjad või teenused asendatakse millegi muuga või riigihanke liiki oluliselt muudetakse –, sest sellisel juhul võib eeldada hüpoteeetilist mõju esialgse hankemenetluse tulemusele."*

Rahandusministeeriumile teadaolevad asjaolud ei toeta järeldust, et hankelingu sõlmimise järgselt ehitusloa menetlemise käigus toimunud muutuste tõttu haljastusprojekti ette nähtud tööde lepingu mahust väljaarvamine, mis on vormistatud lepingu muutmise kokkuleppena, kuid oma õiguspraktilise tähenduse poolest samaväärne lepingu (osalise) lõpetamisega (vt RKHKo 11.11.2021, nr 3-18-1946, p 30; ka VÕS § 13 eristab lepingu muutmist ja lepingu lõpetamist), kujutaks endaks hankelingu üldise olemuse lubamatut muutmist. Siinkohal on oluline rõhutada, et algselt kokkulepitud tööde asendamist teiste töödega ei ole toimunud ning hankija ei ole haljastusprojekti järgsete tööde kirjelduse ja maksumuse muutumise tõttu leppinud kokku sõlmitud hankelingu maksumuse suurendamises. Tööde ärajäämisel on eelduslikult väiksem mõju riigihanke menetluse tulemusele võrreldes sellega, kui hankelepinguga tellitakse täiendavaid töid, mida leping algselt ei sisaldanud ja mille kohta konkureerivaid pakkumusi ei küsitud.

Euroopa Kohus on ühes varasemas lahendis jaatanud võimalust, et hankelingu mahu ja maksumuse vähendamine võib hüpoteeetiliselt avaldada mõju pakkujate ringile ja riigihanke menetluse tulemusele, kui hankelingu eseme ulatuse olulises vähendamises seisnev hankelingu tingimuste muutmine võis tingida suurema hulga ettevõtjate kaasamise. Nii võib see olla siis, kui riigihanke esialgne ulatus oli niisugune, et üksnes teatud ettevõtjad said esitada taotluse selles osalemiseks või esitada pakkumuse ning kui riigihanke ulatuse vähendamine tooks kaasa taotlejatele ja pakkujatele esitatavate suutlikkuse nõuete (kvalifitseerimise tingimuste) proportsionaalse vähenemise (vt EKo C-549/14: *Finn Frogne*, p 29).

Viidatud lahendis on hankelepingu mahu vähenemist ja kompromissi sõlmimist loetud hankelepingu oluliseks muudatuseks. Kohtulahend tugineb varasemale direktiivile 2004/18/EÜ, milles ei olnud hankelepingu muutmist otseselt reguleeritud (2014/24/EL art 72 lg 1 p-ga c samasisuline säte puudus). Nagu eelnevalt selgitatud, võimaldab nii kehtiv klassikaline direktiiv kui ka RHS teha ettenägematutel asjaoludel ka olulisi muudatusi.

Kohtuvälisele menetlejale teadaolevatest asjaoludest ei nähtu, et riigihanke alustingimustes haljastustööde puudumisel oleks minikonkursi tulemus olnud teistsugune.

Esiteks oli tegemist raamlepingul põhineva hankelepingu sõlmimiseks läbi viidud minikonkursiga, milles võisid pakkumuse esitada kõik raamlepingu osapoolteks olevad ettevõtjad (RHS § 30 lg-d 4-5). Hankija ei olnud seadnud haljastustööde tegemisega seotud spetsiifilisi kvalifitseerimise tingimusi, ei raamlepingu sõlmimiseks korraldatud hankemenetluses (RH 252255) ega ka mitte minikonkursil. Minikonkursil ei seatud ega kasutatud ühtegi (täiendavat) kvalifitseerimise tingimust (RHS § 30 lg 10).

Teiseks, nagu eelnevalt tuvastatud, moodustab hankelepingu maksumus ilma haljastusprojektis ette nähtud töödeta 53 660,00 eurot (koos algses haljastusprojektis ette nähtud töödega oli edukaks tunnistatud pakkumuse ja hankelepingu muutmiseelseks maksumuseks 89 000,00 eurot). Minikonkursil oli esitatud veel kaks pakkumust, milles pidi olema arvestatud (10.07.2024 seisuga koostatud) haljastusprojektile vastavate töödega. Ühe pakkuja pakkumuse maksumus oli 82 000,00 eurot (km-ta), kuid nimetatud pakkuja keeldus hankelepingut sõlmimast (teatas pakkumuse tagasi võtmisest), põhjendades keeldumist eksitusega pakkumuse koostamisel ja eelarvestamisel – 82 000,00 eurot ei sisaldanud üldse haljastusprojektijärgseid töid. Väärteoteate esitaja pakkumuse maksumus kokku oli 152 900,00 eurot (km-ta). Arvestades väärteoteates avaldatut, et teate esitaja pakkumus (maksumusega 152 900,00 eurot) sisaldas lisaks lammutustöödele kõiki haljastusprojektis ette nähtud töid ja viimaste osa moodustas "veidi üle poole" (hanke) rahalisest mahust, saab eeldada, et ilma haljastusprojektis ette nähtud töödeta oleks teate esitaja pakkumuse maksumuseks võinud olla veidi alla 76 450,00 euro. See tähendab, et ka ilma haljastusprojekti töödeta oleks töövõtja ja väärteoteate esitanud pakkuja pakkumuste hinnavahe olnud märkimisväärne (ca 30%).

Väärteoteate esitaja väide, et edukaks tunnistatud pakkumuse maksumus ei arvestanud juba algusest peale kõiki haljastustöid, on alusetult paljasõnaline. Riigihangete vaidlustuskomisjon, märkides, et RHS-i 2. ptk-is (§-s 115) sätestatud pakkumuse põhjendamatult madala maksumuse regulatsioon ei ole minikonkurssides otsekohalduv, on leidnud, et asjaolu, et üks pakkumus on kahest ülejäänud pakkumusest ca 40% madalama maksumusega, ei saa olla veenvaks argumendiks, et madalaima maksumusega pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal – pole mingit alust eelduseks, et ülejäänud pakkumuste maksumused on esitatud "õige" hinnaga (vt VAKO 11.01.2022, nr 218-21/243861, p 12).

Eeltoodut arvestades, ei ole kohtuvälisel menetlejal objektiivselt võimalik sisustada põhjendatud kahtlust, et haljastustööde ärajätmine võis mõjutada hankelepingu sõlmimise aluseks olnud minikonkursi tulemust – kohtuvälisel menetlejal pole antud asjaoludel eeldada, et hankelepingu muudatuseta oleks eluliselt usutavalt pakkujate ring olnud teistsugune ja edukaks oleks tunnistatud mõni muu pakkumus. Ent isegi juhul, kui see oleks niimoodi, siis tähendaks see kõigest seda, et kõnealune hankelepingu muudatus oli oluline RHS § 123 lg 1 p 7 ja lg 2 (p 1) tähenduses, kuid sellest ei saaks veel ennatlikult järeldada, et selline muudatus oli hankelepingu üldist olemust muutev ja seetõttu RHS § 123 lg 1 p 4 alusel tingimata lubamatu.

Kokkuvõtvalt nendime, et väärteoteate menetlemisel kohtuvälisele menetlejale teatavaks saanud asjaolude kogum ei anna alust põhjendatud süüteokahtluseks. Kui väärteo toimepanemise kohta puudub küllaldaselt andmeid, siis puudub süüteomenetluse alus ja väärteomenetlust ei alustata. Väärteomenetluse alustamine ei saa põhineda oletustel, vaid ainult selgetel väärteo tunnustel.

Väärteomenetluse ajendis väärteo tunnuste sedastamine on menetluse alustamise primaarseks eelduseks. Väärteomenetlust kui menetlussubjekti põhiõigusi riivavat ja menetlusalust isikut karistusahvardusel paratamatult stigmatiseerivat süüteomenetlust ei saa alustada ning toimetada pelgalt süüteotunnuste otsimiseks, so selleks, et hakata alles välja selgitama, kas antud teos üldse on karistatava teo tunnused või mitte. Kõigi väärteokoosseisu järgi nõutavate tunnuste olemasolu peab olema kohtuvälisele menetlejale selge juba väärteomenetluse alustamise otsustamise ajahetkel.

**Lähtudes eeltoodust ning tuginedes VTMS § 29 lg 1 p-s 1 ja § 59 lg-s 2 sätestatule, teatame, et Rahandusministeerium ei alusta 30.05.2025 esitatud väärteoteate ajendil väärteomenetlust.**

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Mihhail Antonov  
jurist riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Lisa(d):  
Kohtuvälise menetleja ametniku tunnistus

Mihhail Antonov 5885 1448  
Mihhail.Antonov@fin.ee