



**16.06.2022 kontrolliakt nr 12.2-4/4 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta
Aktsiaselts Väätsa Prügila**

| | |
|--|--|
| Kontrollimise alus: | Rahandusministeeriumi 15.10.2021 kiri nr 12.2-4/58-1 |
| Kontrolliobjekti nimetus: | Aktsiaselts Väätsa Prügila |
| Kontrolliobjekti registrikood: | 10672746 |
| Hankija õiguslik vorm: | eraõiguslik juriidiline isik |
| Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus: | juhatuse liige Alvar Jullinen, alates 20.12.2021 juhatuse liige Kulno Klein |
| Kontrollitav ajavahemik: | 01.01.2020 – 31.12.2020 |

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Aktsiaselts Väätsa Prügila (edaspidi ka: hankija või AS Väätsa Prügila) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi: RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2020 - 31.12.2020.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas hankija on korraldanud nõutavad riigihanke menetlused; järginud riigihanke menetluste läbiviimisel RHS-i nõudeid; järginud riigihanke osadeks jaotamise korral riigihanke osadeks jaotamise korda; sõlminud ja muutnud hankelepinguid nõuetekohaselt; järginud RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
- 1.3. Järelevalvemenetluses kontrollitakse hankija tegevuse õiguspärasust. Rahandusministeeriumi poolt läbiviidav järelevalvemenetlus ei hõlma hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimist ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamist (RHS § 203 lg 3).
- 1.4. Rahandusministeeriumil on õigus anda soovitusi ja juhiseid RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Soovitused ja juhised võivad sisalduda järelevalvemenetlust lõpetavas dokumendis või need esitatakse eraldi (RHS § 210).
- 1.5. Kontrollitaval ajavahemikul on Aktsiaselts Väätsa Prügila elektroonilise riigihangete registri (edaspidi ka: eRHR) kaudu korraldanud 2 riigihanget: Väätsa prügila IV ladestusala biogaasi

kogumissüsteemi ehitustööd (viitenumber 221783) ja Väätsa Prügila IV ladestusala biogaasi kogumissüsteemi ehitustööd (viitenumber 219709).

- 1.6. Aktsiaseltsil Väätsa Prügila puudus 2020. aastal hankekord, seega ei saanud hankija hankekorrast lähtuda riigihangete korraldamisel.
- 1.7. Majandustehingute tegemisel on kontrollitud RHS-s sätestatud korrast kinnipidamist 2020. aasta raamatupidamise andmete, hankija poolt edastatud dokumentide ja selgituste alusel.
- 1.8. Hankija poolt järelevalvemenetluses Rahandusministeeriumile kontrollimiseks esitatud raamatupidamise väljavõttest nähtuvalt oli hankija 2020. aastal soetatud asjade, tellitud teenuste ja ehitustööde rahaline kogumaht 993 938,49 eurot.
- 1.9. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.10. Hankija struktuuris puudub hankespetsialisti ametikoht. Riigihangete läbiviimisega tegeles 2020. aastal käsunduslepingu alusel M. Jaago.
- 1.11. Kontrollvisiit toimus 28.02.2022 videokonverentsina Zoom rakenduse vahendusel. Kontrolliakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 29.05.2022 kirjaga nr 12.2-4/6-1. Hankija kontrolliakti projektile vastuväiteid ja märkusi ei esitanud.

2. Kokkuvõtte järelevalvemenetluse tulemustest

2.1 Aktsiaselts Väätsa Prügila on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 5 tähenduses, kuna täidab avalikes huvides vähemalt üht ülesannet, millel puudub tööstuslik või äriiline iseloom. Rahandusministeerium tuvastas järelevalvemenetluses, et Paide Linnavolikogu ja Järva Vallavolikogu otsustega on Aktsiaseltsile Väätsa Prügila antud õigus nimetatud omavalitsustes ainsa jäätmekäitluskohana tegutsemiseks ilma konkursita.

2.2 Aktsiaseltsil Väätsa Prügila puudus 2020. aastal hankekord ja hankeplaan.

2.3 Hankija tegevuses tuvastati puudusi nõuetekohaste riigihangete korraldamata jätmisega:

- a) raamatupidamise teenus, võrguteenus- ja elektrienergia, jäätmete käitlemise teenus, Väätsa prügila nõrgveepuhasti hooldusteenus, prügikompektori liisimine - korraldamata (avatud) hankemenetlus;
- b) pakendijäätmete sorteerimisteenus - korraldamata lihthange;
- c) kemikaalide, sõidukikütuse, Scania veoautode remondi- ja hooldusteenus – korraldamata (avatud) hankemenetlus.

2.4 Lisaks on Aktsiaseltsile Väätsa Prügila tehtud tähelepanekud ja antud soovitusi seoses võrreldavate pakkumuste võtmata jätmisega alla lihthanke piirmäära riigihangetes, tähtajatute lepingute sõlmimisega, lepingute tagasiulatuva sõlmimisega ja segalepingute sõlmimise regulatsiooniga.

3. Hankijaks määratlemine

Aktsiaselts Väätsa Prügila ei nõustu enda hankijaks määratlemisega RHS § 5 lg 2 p 5 tähenduses. 14.07.2021 ja 27.10.2021 Rahandusministeeriumile kirjalikult edastatud selgituste kohaselt ei ole Aktsiaselts Väätsa Prügila asutatud eesmärgiga täita põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides ega faktiliselt täida selliseid ülesanded, järelikult ei ole täidetud RHS § 5 lg 2 p 5 kohaldamise eeldus.

Hankija on kokkuvõtlikult selgitanud järgmist: *Aktsiaselts Väätsa Prügila 2020. aasta majandusaasta aruande kohaselt on Aktsiaselts Väätsa Prügila põhitegevuseks jäätmete kogumine, käitlemine ja taaskasutatavate jäätmete müük. Sellest tulenevalt tegeleb Aktsiaselts Väätsa Prügila jäätmekäitluskeskuse haldamise, jäätmete vastuvõtu, taaskasutuse, käitlemise, ladestamise ja transporditeenuste osutamisega. Aktsiaselts Väätsa Prügila müügitulu kujuneb tavajäätmete kõrvaldamisest ja kompostimisest ning taaskäideldavate jäätmete kogumisest. Aktsiaselts Väätsa Prügila ei ole sõlminud ühtegi lepingut jäätmekäitluskoha või jäätmete töötlemise teenuse osutamiseks kohaliku omavalitsusega ega vastava ülesande üleandmiseks. Samuti ei ole Aktsiaselts Väätsa Prügila sõlminud ka ühtegi muud (haldus)lepingut avalike ülesannete täitmiseks. Aktsiaselts Väätsa Prügila on Paide Linnavolikogu 20.06.2019 otsuses nr 95 ja Järva Vallavolikogu 30.08.2019 otsuses nr 61 määratud jäätmete käitluskohaks. Aktsiaselts Väätsa Prügila seisukoht on, et nimetatud otsusega ei ole Aktsiaseltsiga Väätsa Prügila jäätmete kõrvaldamise ega taaskasutamise (töötlemise) ülesande täitmiseks lepingut sõlmitud ega jäätmete töötlemise ülesannet üle antud. Samuti ei näe ka Paide linnas ja Järva vallas korraldatud jäätmeveo kontsessioonilepingu sõlmimiseks riigihanke alusdokumentide tingimused ette Aktsiaseltsi Väätsa Prügila jäätmekäitluskohana. Aktsiaselts Väätsa Prügila tegutseb konkurentsiolekorras ning konkureerib teiste jäätmekäitluskohadega (eelkõige Paikre prügila). Seda on väitnud ka Konkurentsiamet. Lisaks on Aktsiaselts Väätsa Prügila kaks aktsionäri kolmest otsustanud oma aktsiad võõrandada ning enampakkumisel oli Aktsiaselts Väätsa Prügila enamusosaluse vastu oluline huvi, mis viitab samuti selgelt, et Aktsiaselts Väätsa Prügila on ärilise iseloomuga ettevõtte. Aktsiaselts Väätsa Prügila on hankeid eRHR-is läbi viinud võimalike teoreetiliste vaidluste vältimiseks.*

Rahandusministeerium jääb oma järelevalvemenetluse alustamise kirjas¹ toodud seisukoha juurde, et Aktsiaselts Väätsa Prügila on hankija RHS § 5 lg 2 p 5 tähenduses.

RHS § 5 lg 1 sätestab, et käesolevas seaduses sätestatud korda on kohustatud järgima avaliku sektori hankija ja võrgustikusektori hankija. RHS § 5 lg 2 p 5 alusel on avaliku sektori hankija eraõiguslik juriidiline isik, mis on asutatud eesmärgiga täita põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu ja mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimis- või järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad koos või eraldi käesoleva lõike punktides 1–4 nimetatud hankijad või mõne muu Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi hankijad või teised käesolevas punktis nimetatud tunnustele vastavad eraõiguslikud juriidilised isikud.

Tuvastamaks, kas tegemist on RHS § 5 lg 2 p 5 tähenduses avaliku sektori hankijaga, peab seega kontrollima kahte kumulatiivset eeldust: (i) isiku asutamise eesmärki ning (ii) rahastamise või juhtimise korraldust.

Esimese kriteeriumina tuleb seega hinnata, kas Aktsiaselts Väätsa Prügila täidab põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu. Isik vastab RHS § 5 lg 2 p-s 5 sätestatud tunnustele ka juhul, kui avalikke huve teeniva ülesande täitmine toimub kõrvaltegevusena ega moodusta isiku tegevustest olulist osa.² Euroopa Kohtu hinnangul on äriühing hankija isegi siis, kui ärilise iseloomuta avalikes huvides ülesande täitmise osakaal äriühingu tegevuses on väga väike. Euroopa Kohus leidis, et oluline ei ole fakt, et üldiste huvidega seotud ülesande täitmine moodustab vaid suhteliselt väikese osa isiku tegevusest, eeldades, et ta jätkab nende ülesannete täitmist, mille täitmiseks ta on asutatud.³

¹ Rahandusministeeriumi 15.10.2021 kiri nr 12.2-4/58-1.

² M. A. Simovart, N. Parrest. § 5, kommentaar 15, lk 82. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

³ Euroopa Kohtu 15.01.1998 otsus asjas C-44/96, Mannesmann, p 25 ja 10.04.2008 otsus asjas C-393/06, Aigner, p 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

Aktsiaselts Väätsa Prügila on omavalitsustele kuuluv äriühing, mis tegutseb 2000. aastast. 2020. majandusaasta aruande kohaselt on Aktsiaselts Väätsa Prügila tegevusaladeks tavajäätmete kogumine, ohtlike jäätmete kogumine, sorteeritud materjali taaskasutusele võtmine ja põhitegevusalaks tavajäätmete töötlus ja kõrvaldus. Aktsiaselts Väätsa Prügila tegeleb ka jäätmekäitluskeskuse haldamise, jäätmete vastuvõtu, taaskasutuse, käitlemise, ladestamise ja transporditeenuste osutamisega. Aktsiaseltsi Väätsa Prügila eesmärk on seadusandlusest tulenevate keskkonnanõuete korrektne ja nõuetele vastav jäätmekäitlusteenuse osutamine. Rahandusministeerium tuvastas, et Järva Vallavolikogu 30.08.2019 otsuse nr 61 ja Paide Linnavolikogu 20.06.2019 otsuse nr 95 alusel määrati lähimaks nõuetele vastavaks korraldatud jäätmekäitluse riigihankes jäätmekäitluskohaks ainsana Väätsa Prügila.

Aktsiaselts Väätsa Prügila esindaja täiendas 28.02.2022 toimunud kontrollivisiidil, et nimetatud otsused võtsid vastu kohalikud omavalitsused, kusjuures otsuse vastuvõtmiseks ei küsitud arvamust ega seisukohta Aktsiaseltsi käest. Aktsiaselts Väätsa Prügila ei pidanud omavalitsuste poolt otsuse vastuvõtmiseks lisatoiminguid tegema.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 6 lõikest 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada vallas või linnas jäätmehooldust. Jäätmeseaduse (edaspidi: JäätS) § 11 lg 1 sätestab jäätmehoolduse mõiste, mille kohaselt jäätmehooldus on jäätmekäitlus, sealhulgas selleks vajaliku jäätmerajatiste taristu rajamine ja hooldus, järelevalve jäätmekäitluse üle ning jäätmekäitluskohtade rajamine ja hooldus, sealhulgas järelhooldus.

JäätS § 12 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel jäätmehoolduse arendamisel oma haldusterritooriumil juhtiv roll. Jäätmehoolduse osutamine on kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks. See puudutab omavalitsuse neid ülesandeid avaliku ruumi, heakorra, territoriaalplaneerimise ja keskkonnakaitse korraldamisel, mida osutatakse tema haldusterritooriumil, arvestades ainult kohalikkude spetsiifika ja olles elanikule võimalikult lähedal.⁴ JäätS § 70 esimesest lausest nähtub samuti, et korraldatud jäätmeveo käigus kokku kogutud ja jäätmekäitluskohta veetud olmejäätmete töötlemine on seadusega sätestatud kohalik ülesanne, seega avalik ülesanne. Seega vastutavad omavalitsused lõppkokkuvõttes selle ülesande täitmise eest.⁵ Tulenevalt jäätmekäitluskohaks määramisest võtab Aktsiaselts Väätsa Prügila faktiliselt vastu Järvamaa kohalikes omavalitsustes tekkinud segaolmejäätmeid. Järelikult võib asuda seisukohale, et Aktsiaselts Väätsa Prügila tegutseb seda ülesannet täites avalikes huvides.

Lisaks avalikes huvides tegutsemisele on vajalik hinnata, kas täites teatud ülesannet avalikes huvides puudub isiku tegevusel tööstuslik või äriine iseloom. Eraõiguslikku isikut ei tohiks käsitada RHS § 5 lg 2 p 5 alusel hankijana, kui ta tegutseb tavapäraistes turutingimustes, püüab teenida kasumit ja kannab oma tegevusega seotud kahju. Avalikes huvides ülesanded, millel puudub tööstuslik ja äriine iseloom, on esiteks ülesanded, mida ei saa täita turul kättesaadavate teenuste või kaupadega ja teiseks ülesanded, mida avaliku huvi tõttu otsustab riik ise pakkuda või selle üle otsustavat mõju säilitada.⁶

Rahandusministeeriumi hinnangul ei tegutse Aktsiaselts Väätsa Prügila tervikuna tavapäraistes turutingimustes. Turutingimustel tegutsemist tuleb analüüsida just avalikes huvides täidetavate ülesannete puhul. Tähtsust ei oma asjaolu, kas ettevõtja tegutseb mõne muu tegevuse puhul konkurentsiolekorras.

Konkurentsiseaduse (edaspidi ka: KonkS) § 14 kohaselt käsitatakse eri- või ainuõigusena riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt ühele või mitmele ettevõtjale antud õigust, millega

⁴ Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Jäätmeseadus 190SE, lk 23.

⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p 11.

⁶ Euroopa Kohtu 10.05.2001 otsus liidetud asjades C-223/99 ja C-260/99 Agora ja Excelsior, p 37

piiratakse nende ettevõtjate arvu, kellele on antud luba tegutseda teatavas geograafilises piirkonnas, või mis annab ühele või mitmele ettevõtjale eeliseid, mis oluliselt mõjutavad teiste ettevõtjate võimalusi tegutseda samas geograafilises piirkonnas. Konkurentsiamet on varasemalt selgitanud, et KonkS määratleb riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt ettevõtjale antud eri- või ainuõiguse selle tagajärje alusel.⁷ Konkurentsiameti seisukoht ainuõiguse osas on olnud, et ainuõiguse määramine moonutaks konkurentsi, sest kui piirata jäätmekäitluskohtade valikut ainult ühe kohaga, siis suletakse turg teistele alternatiivsetele, tegelikult või potentsiaalselt nõuetele vastavatele ja jäätmekäitlushierarhias soovitatavatele kohtadele.⁸ Konkurentsiamet on oma ettepanekus täheldanud, et osades jäätmekäitluskohtades, kus kohalik omavalitsus on mõnda jäätmekäitlusettevõtjat ühel või teisel viisil eelistada üritanud, on see sama omavalitsus omanud selles jäätmekäitluskohas majanduslikke huve.⁹ Aktsiaselts Väätsa Prügila osaleb muu hulgas pakkujana jäätmekäitlusteenuste riigihangetes ning sõlmides pakkumuse edukaks tunnistamise korral ka vastavaid hankelepinguid. Samas ei tegutse Aktsiaselts Väätsa Prügila tervikuna avatud konkurentsi tingimustes, kuna äriühingule on antud ainuõigus Paide linna ja Järva valla korraldatud jäätmeveo segaolmejäätmete jäätmekäitluskohana tegutsemiseks ilma konkursita.

Rahandusministeerium tuvastas, et Paide Linnavalikogu volitas 15.11.2018 otsusega nr 64 „Haldusülesande täitmise volitamine“ ning Järva Vallavolikogu 29.08.2019 otsusega nr 60 „Volituse andmine MTÜ-le Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus“ MTÜ-d Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus (edaspidi: MTÜ-le KEJHK)¹⁰ täitma Paide linna ja Järva valla nimel JäätS § 67 lg-s 1 kohalikele omavalitsusele pandud ülesannet, mis hõlmab endas korraldatud jäätmeveo teenuse tagamiseks riigihanke korraldamist ja riigihanke korraldamisega seonduvate ülesannete täitmist.

23.05.2019 MTÜ-le KEJHK edastatud kirjas on Paide Linnavalitsus teatanud järgmist: *Paide Linnavalitsus on arutanud korraldatud jäätmeveo riigihanke läbiviimisega seonduvat ja jõudnud seisukohale, et haldusülesande täitmiseks tuleb korraldada kahetasandiline riigihange (esimesel riigihankel valida käitluskoht ja teisel riigihankel valida jäätmete kogumis- ja veoettevõtte, kellele antakse käitluskoht tingimusena ette). Palume läbiviidavate riigihangete alusdokumendid enne riigihangete registris avaldamist saata tutvumiseks ja ettepanekute tegemiseks Paide Linnavalitsusele.*¹¹

Rahandusministeeriumi andmetel kahetasandilist riigihanget ei korraldatud, vaid Paide Linnavalikogu 20.06.2019 otsuse nr 95 kohaselt määrati lähimaks nõuetele vastavaks jäätmekäitluskohaks Väätsa prügila. Sama otsuse eelnõu seletuskirjas on märgitud: *MTÜ KEJHK juhatus otsustas Väätsa prügila nõukogu ettepanekul oma 27.05.2019 koosolekul teha Järvamaa omavalitsustele ettepanek määrata jäätmekäitluskoht ära volikogu otsusega. Jäätmekäitluskoha määramise eesmärk on suurendada Väätsa prügila jäätmeturul olevat konkurentsi. Kuna Paide linnas tegutsev Paide jäätmejaam on taaskasutatavate jäätmete kogumiseks ja eeltöötlemata (sortimata, nõrutamata ja suurematesse veokitesse ümber laadimata) jäätmeid seal vastu ei võeta, on Paide linnale lähim nõuetele vastav jäätmekäitluskoht Paide linnast ligi 18. kilomeetri kaugusel asuv Väätsa prügila. Lisaks on*

⁷ Konkurentsiameti soovitus konkurentsiolekorra parandamiseks Võru Linnavalitsusele jäätmekäitluskohtade valikul. 31.05.2011 nr 5.1-5/11-012, lk 12. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2011/konkurentsiameti_31_05_11_soovitus_voru_linnavalitsusele.pdf (29.03.2022).

⁸ Konkurentsiameti ettepanek konkurentsiolekorra parandamiseks olmejäätmete kogumise ja veo ning käitlemise kaubaturgudel. Konkurentsiamet 21.11.2012 nr 5.1-4/12-0010-114, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: [3 konkurentsiameti ettepanek konkurentsiolekorra parandamiseks ja j ts muutmiseks 2012.pdf](#) (05.10.2021).

⁹ Sealsamas, lk 4.

¹⁰ Kontrollijate täpsustus: alates 14.07.2021 on MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus uus ärinimi Mittetulundusühing Eesti Jäätmehoolduskeskus.

¹¹ Paide Linnavalitsuse 23.05.2019 kiri nr 6-5-19/1466-1.

selgitatud, et tulenevalt asjaolust, et Paide linn on üks Väätsa prügila omanikest, on nii läheduse põhimõttest tulenevalt kui ka omaniku seisukohast lähtudes otstarbekas määrata Paide linna territooriumilt kokku kogutud segaolmejäätmete ja liigiti kogutud jäätmete käitluskohaks Väätsa prügila.

Sarnaselt Paide Linnavolikogu otsusega määras ka Järva Vallavolikogu 29.08.2019 otsusega nr 61 jäätmekäitluskohaks Väätsa prügila, arvestades samuti JäätS §-s 32 sätestatud läheduse põhimõttega. Türi Vallavolikogu ei määranud riigihankes „Korraldatud jäätmeveo teenuse kontsessioon Türi vallas“ (viitenumber 213438) kindlat jäätmekäitluskohta. Aktsiaselts Väätsa Prügila selgituste kohaselt anti jäätmed üle Aktsiaselts Väätsa Prügila ja Eesti Keskkonnateenused AS vahel 24.12.2019 sõlmitud koostöölepingu alusel.

Konkurentsiamet on oma varasemates seisukohtades jõudnud järeldusele, et JäätS ei sisalda sätteid, mis paneksid omavalitsusele ühemõtteliselt kohustuse valida välja üks konkreetne jäätmekäitluskoht ja teised samalaadsed kohad välistada. Kohalikul omavalitsusel on vastavasisuline pädevus – määrata üksainus jäätmekäitluskoht, kuid siiski on raske näha sisulisi põhjuseid, miks ühele jäätmekäitluskohale ainuõiguse andmine on avalikes huvides. Eri- või ainuõiguse andmisel peab kohalik omavalitsus seega selgelt ära näitama, millistel põhjustel viiks vaba konkurents ebasoovitavatele tagajärgedele ning miks toimivasse konkurentsi sekkumine viib parema tulemuseni.¹² Kui kohalik omavalitsus siiski otsustab mingil põhjusel välja valida ühe jäätmekäitlusteetvõtja, on tegemist eri-või ainuõiguse andmisega KonkS § 14 lg 1 tähenduses, kuna vastava teenuse osutamine teiste ettevõtjate poolt oleks ühemõtteliselt välistatud.¹³

Rahandusministeerium peab siinkohal vajalikuks selgitada, et lisaks teenuste kontsessiooni riigihankele nägi kuni 31.12.2013 kehtinud KonkS § 14 lg 2 ette avaliku konkursi korraldamise võimaluse ainuõiguse andmiseks. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse¹⁴ vastuvõtmisega säilis kohustus läbi viia avatud valikumenetlus. Nõue kohase menetluse läbiviimiseks kontsessioonisuhte loomisel tuleneb üldnormina nii RHS-st kui ka halduskoostöö seadusest (edaspidi: HKTS) ning seda on mitmel juhul rõhutanud ka Riigikohus.¹⁵

Riigikohus on asunud seisukohale, et JäätS sätestab § 67 lg-s 1 erimenetluse korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks, mitte aga jäätmekäitluskoha määramiseks. Jäätmekäitluskoha määramisel tuleb omavalitsusüksusel järgida JäätS §-s 32 sätestatud läheduse põhimõtet, mille kohaselt kõrvaldatakse jäätmed ja taaskasutatakse segaolmejäätmed nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvas tehnoloogiliselt sobivas jäätmekäitluskohas, kus on tagatud inimese tervise ja keskkonna ohutus.¹⁶ Samas otsuses on toodud, et omavalitsusüksuse läheduspõhimõttest juhinduva kaalutusotsuse tegemine jäätmekäitluskoha määramisel peab haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2 järgi olema kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Sellele järgnevas otsuses nr 3-3-1-68-14 on Riigikohus märkinud järgmist: „Omavalitsusüksuse või tema äriühingu meelevaldne väljavalimine teenusepakkujaks võib

¹² Konkurentsiameti ettepanek konkurentsivolukorra parandamiseks olmejäätmete kogumise ja veo ning käitlemise kaubaturgudel. 21.11.2012 nr 5.1-4/12-0010-114, lk 3.

¹³ Konkurentsiameti AS Veolia Keskkonnateenused 30.11.2011.a taotluse alusel alanud menetluse lõpetamine, 10.02.2012 nr 5.1-5/12-004, lk 3.

Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2012/Haldusmenetluse_1_petamine_Veolia_ja_HOL.pdf (29.04.2022).

¹⁴ RT I, 05.07.2013, 1

¹⁵ Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 321 SE, lk 11.

¹⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.01.2015 otsus nr 3-4-1-34-14, p 49.

luua talle lubamatu eelise konkurentide ees.¹⁷ Lisaks on kolleegium pidanud vajalikuks märkida veel järgmist: „Kohaliku omavalitsuse üksusele JäätS §-ga 70 asetatud jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise korraldamise kohustuse täitmiseks ei piisa jäätmeveo kontsessiooni andmisest. See tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksus peab lisaks jäätmeveole reguleerima ka enda ja jäätmete edasise töötleja vahelise õigussuhte. Kui kohaliku omavalitsuse üksus tellib korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise, peab ta arvestama asjakohaste õigusaktide nõuetega (iseäranis HKTS § 3 lg-ga 2, §-ga 9, § 13 lg-ga 1, § 14 lg-ga 2). Sõltuvalt asjaoludest võivad asjassepuutuvad olla ka EL-i hankedirektiivid või EL-i aluslepingute põhimõtted. Euroopa Kohus on ka rõhutanud, et läheduse põhimõtte ei vabasta liikmesriike jäätmete kõrvaldamisel riigihankeid reguleerivate õigusaktide järgimise kohustusest, sest riigihangete regulatsioon ei välista jäätmete kõrvaldamist võimalikult lähedal nende tekkimise kohale.¹⁸ Kui kohaliku omavalitsuse üksus peab jäätmete töötlemise teenuse soetamiseks korraldama riigihanke, siis ei vabasta teda sellest kohustusest eelnevalt sõlmitud jäätmeveo leping, milles jäätmeveo sihtpunktina on kindlaks määratud jäätmekäitluskoht. Kui riigihanke tulemusena sõlmitakse jäätmete töötlemiseks leping isikuga, kelle kasutuses olev jäätmekäitluskoht ei ole jäätmeveo lepingus sihtpunktiks määratud, tuleb vastuolu lahendada näiteks jäätmeveo lepingu muudatusega (kui see on lubatav), uue jäätmeveo hankega või organiseerides jäätmete täiendava veo lõplikku jäätmekäitluskohta. Seega oleks otstarbekam korraldada jäätmete töötlemise hange enne jäätmeveo hanget.“¹⁹

Järelevalvemenetluse alustamisel on Aktsiaselts Väätsa Prügila Rahandusministeeriumile 27.10.2021 kirjas nr 70/10.4-1 märkinud järgmist: „Rahandusministeerium jätab tähelepanuta, et korraldatud jäätmeveo kontsessioonilepingu sõlminud kontsessioonäri seavad riigihanke alusdokumentide („RHAD“) tingimused (RHS § 141 lg 7 ja RHS § 120 lg 1). Riigihankes nr 213777 „Kontsessiooni andmine korraldatud jäätmeveoks Paide linnas ja Järva vallas“ ei ole aga VP-d jäätmekäitluskohaks määratud. RHAD p 4.18 kohaselt: „Kontsessioonäär kohustub vedama veopiirkonnas kogutud jäätmed sortimiseks, ringlussevõtuks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvasse tervisekaitse- ja keskkonnanõuetele vastavasse jäätmekäitluskohta.“ Kontsessioonilepingu p 6.1.11 kohaselt on töövõtja kohustatud „vedama kogutud jäätmed taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvasse või/ja soodsama hinnaga tervisekaitse- ja keskkonnanõuetele vastavasse jäätmekäitluskohta.“ Järelikult – VP ei „vastuta“ ning talle ei ole „üle antud“ kohaliku omavalitsuse avalikku ülesannet seonduvalt korraldatud jäätmeveoga kogutud jäätmete töötlemisega“.

Lisaks on hankija järgmisel seisukohal: „Õiguslikus mõttes ei ole VP-d siduvalt jäätmekäitluskohaks määratud ehk keeruline on kommenteerida ka omavalitsuste volikogude otsuste õiguslikku tähendust. VP kõnealuste otsuste adressaadiks ei ole ning ei täida ka mingeid „kohalike omavalitsuste juhiseid“. VP-l on viidatud omavalitsustega aktsionäri-aktsiaseltsi, ent mitte lepinguline ega avaliku ülesande üleandmise suhe. Arvestades lisaks, et ka korraldatud jäätmeveo kontsessioonäär ei ole nimetatud otsuste adressaadiks ning peab lähtuma kontsessioonilepingust ja riigihanke alusdokumentidest, on raske isegi öelda, keda (lisaks volitatud MTÜ-le) nimetatud volikogude otsused siduda saaksid. VP osaleb jäätmekäitluskohana turul nagu iga teinegi jäätmekäitluskoht ning konkureerib teiste jäätmekäitluskohtadega“.

Rahandusministeerium eeltoodud seisukohtade ja väidetega ei nõustu, eelkõige sellega, et riigihankes nr 213777 ei ole Aktsiaselts Väätsa Prügila jäätmekäitluskohaks määratud. Tutvudes riigihanke „Kontsessiooni andmine korraldatud jäätmeveoks Paide linnas ja Järva vallas“ (viitenumber 213777) andmetega eRHRis juhime tähelepanu, et MTÜ KEJHK on

¹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 15.01.2015 otsus nr 3-3-1-68-14 p 20.

¹⁸ Euroopa Kohtu 21.01.2010 otsus asjas nr C-17/09 komisjon vs. Saksamaa, p 17.

¹⁹ Euroopa Kohtu 21.01.2010 otsus asjas nr C-17/09 komisjon vs. Saksamaa, p-d 30-31.

teabevahetuse teel riigihanke alusdokumentide kohta selgitusi andes kinnitanud 04.10.2019 vastuses järgmist: *Paide Linnavolikogu ja Järva Vallavolikogu määrasid oma otsusega jäätmekäitluskohaks AS Väätša Prügila. HD punktis 4.18. ja Lisa 2 punktis 6.1.11. on vastavaks jäätmekäitluskohaks kohalikele omavalitsustele kuuluv AS Väätša Prügila.*

Lisaks nähtub teabevahetusest, et MTÜ-le KEJHK on esitatud 03.10.2019 lisaküsimus: *Avalikest allikatest on teada, et Väätša Prügila AS on sõlminud lepingu ettevõtte kui majandusüksuse võõrandamiseks kolmandale isikule, kes ei ole kohalik omavalitsus või mõni muu riiklik struktuur. Tehing on küll peatunud erinevate kohtuvaidluste taha, kuid on võimalik, et antud hanke raames sõlmitava lepingu kehtivuse ajal saavad kohtulikud vaidlused lahenduse ning majandusüksuse võõrandamine saab teoks. Teadupärast saab sisetehingut kasutada vaid kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluva ettevõtte osas, seepärast palume lisada hankelepingu projekti viide, et kui Väätša prügila võõrandatakse, siis ei ole kontsessioonääril enam kohustust jäätmeid Väätša prügilale üle anda.*

MTÜ KEJHK vastas 08.10.2019 järgmiselt: *Hankija nõustub ettepanekuga ja sõnastab hankelepingu projekti punkti 6.1.11. järgmiselt: vedama ja üle andma veopiirkonnas kogutud jäätmed sortimiseks, ringlussevõtuks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks tervisekaitse- ja keskkonnanõuetele vastavasse jäätmekäitluskohata, milleks on kohalikele omavalitsustele kuuluvale AS Väätša Prügila. Juhul kui AS Väätša Prügila võõrandatakse kolmandale isikule, kes ei ole kohalik omavalitsus, siis ei ole töövõtjal enam kohustust jäätmeid Väätša prügilale üle anda; Lisaks reguleerib kirjeldatud olukorda ka hankelepingu projekti punkt 17.1. Lepingus reguleerimata juhtudel juhitudakse Eesti Vabariigi kehtivatest seadustest ja teistest õigusaktidest.*

Järelikult ei ole õige Aktsiaselts Väätša Prügila väide, et riigihankes nr 213777 ei ole Väätša Prügila, mida haldab Aktsiaselts Väätša Prügila, jäätmekäitluskohaks määratud. On ilmne, et eeltoodud riigihankes on eesmärk olnud välistada mistahes jäätmete üleandmine teistele isikutele peale kohalikele omavalitsustele kuuluva Aktsiaselts Väätša Prügila kuni selle võimaliku võõrandamiseni. Samuti ei saa nõustuda hankija seisukohaga, et õiguslikus mõttes ei ole Väätša prügilat siduvalt jäätmekäitluskohaks määratud. Paide Linnavolikogu ja Järva Vallavolikogu otsuste puhul on tegemist haldusorgani poolt antud haldusaktide, seega õigusaktidega. Arvestades ka asjaolu, et ettepaneku määrata jäätmekäitluskohat ära volikogu otsusega tegi Järvamaa omavalitsustele MTÜ KEJHK juhatus Aktsiaseltsi Väätša Prügila nõukogu ettepanekul, siis ei saa väita, et Aktsiaselts Väätša Prügila ei ole justkui nimetatud otsuste adreessaadiks.

Tuginedes eeltoodule leiab Rahandusministeerium, et Paide Linnavolikogu ja Järva Vallavolikogu otsustega on Aktsiaselts Väätša Prügila saanud ilma mistahes konkursita ainuõiguse tegutseda ainsa jäätmekäitluskohana haldajana nimetatud omavalitsustes. Vaatamata sellele, et hetkel on Väätša prügila ainus sobiv jäätmekäitluskohat, välistab ainuõiguse andmine teiste konkurentide tekkimise ja tegutsemise jäätmeturul.

Järelikult võib eelnevast lähtudes asuda seisukohale, et Aktsiaselts Väätša Prügila täidab vähemalt üht ülesannet avalikes huvides, millel puudub tööstuslik või äriline iseloom.

Lisaks avalikes huvides tegutsemisele peab hankija määratlemisel kontrollima ka RHS § 5 lg 2 p-s 5 nimetatud juhtimiskorralduse ja/või rahastamise eelduse täitmist.

Aktsiaselts Väätša Prügila aktsionärideks on Paide Linnavalitsus (39%), Türi Vallavalitsus (41%) ja Järva Vallavalitsus (20%). Aktsionäri õigusi teostavad vastavalt KOKS-le ja vastava aktsionäri õigusaktidele omavalitsuse linna- ja vallavolikogu ning Paide Linnavalitsus, Türi Vallavalitsus ja Järva Vallavalitsus. Kuivõrd Aktsiaselts Väätša Prügila aktsionärid on kohaliku omavalitsuse üksused ja seega hankijad RHS § 5 lg 2 p 2 tähenduses, on täidetud RHS § 5 lg 2 p-s 5 sätestatud teine kriteerium „mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimis- või

järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad koos või eraldi käesoleva lõike punktides 1–4 nimetatud hankijad või mõne muu Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi hankijad või teised käesolevas punktis nimetatud tunnustele vastavad eraõiguslikud juriidilised isikud“. Aktsiaselts Väätsa Prügila möönab Rahandusministeeriumile 14.07.2021 edastatud kirjas nr 46/10.4-1 ka ise, et eeltoodud kontrollikriteerium on tõenäoliselt täidetud.

Hinnates eeltoodud asjaolusid kogumis, võib asuda seisukohale, et Aktsiaselts Väätsa Prügila on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 5 tähenduses. Samale seisukohale, et Aktsiaselts Väätsa Prügila on riigihankeõiguse mõttes hankija, jõudis ka Riigikontroll 2010. aasta kontrolliaruandes „Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes“. ²⁰ Aktsiaselts Väätsa Prügila ei esitanud selles osas Riigikontrollile vastuväiteid.

Järgnevalt on esitatud järelevalvemenetluse käigus tuvastatud rikkumised, tähelepanekud ja soovitusel.

4. Riigihangete seaduses sätestatud korrast kinnipidamise kontrollimine

4.1. Hankekord ja hankeplaan.

Hankekorra näol on tegemist internse õigusaktiga, mille reguleerimisobjektiks on seaduse tasandil detailselt reguleerimata riigihangete menetlusreeglite kujundamine ning riigihangete hankija organisatsiooni siseselt korraldamine. ²¹ Sisemiste riigihankereeglite määramine ühes dokumendis on oluline õiguselguse tagamiseks: korda rakendama kohustatud isikud saavad sellisel juhul ühetaoliselt aru, millised on nende kohustused ning millistest sisemistest aktidest nende kohustused tuleneda võivad. ²²

RHS § 9 lg 1 kohaselt kohustub avaliku sektori hankija kehtestama organisatsioonisisese hankekorra, kui tema ühes eelarveaastas planeeritavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot või ehitustööde riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 500 000 eurot. Sealhulgas kohustab säte selles nimetatud piirmääradest alates hankekorda kehtestama ka avaliku sektori kontrolli all olevat eraõiguslikku juriidilist isikut, kes vastab RHS § 5 lg 2 p-s 5 sätestatud tingimustele ²³.

Riigihange hõlmab endas kogu tegevust, mille tulemusena tehakse mingi soetus, st sõlmitakse hankeleping asja soetamiseks või teenuse või ehitustöö tellimiseks, samuti tegevust kontsessiooni andmisel või raamlepingu alusel, samuti menetlust, kus hankelepingut ei sõlmita, kuid saadakse ideekavand (ideekonkurss). Seega on riigihankeks igasugune asjade ostmiseks, teenuse või ehitustöö tellimiseks, ideekavandi saamiseks ja kontsessioonilepingute sõlmimiseks korraldatav menetlus, samuti on riigihankeks selliste hankelepingute sõlmimise menetlus erandite ning sisetehingu sätete alusel. ²⁴

Rahandusministeeriumile esitatud raamatupidamise väljavõtte kontrollimise tulemusena on leidnud kinnitust, et hankijal 2020. aastal ostetud asjade ja tellitud teenuste kogumaksumus

²⁰Riigikontroll 21.04.2010 „Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes. Kas ja kuidas järgivad valdade ja linnade ühingud riigihangete seadust?“, lk 3. Aktsiaselts Väätsa Prügila oli auditis üks auditeeritavatest. Arvutivõrgus kättesaadav: [Auditiaruanded \(riigikontroll.ee\)](http://auditiaruanded.riigikontroll.ee), (23.02.2022).

²¹Härginen. K. RHS Komm, § 9 kommentaar 4, lk 115. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

²²Härginen. K. RHS Komm, § 9 kommentaar 6, lk 116. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

²³Härginen. K. RHS Komm, § 9 kommentaar 17, lk 119. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

²⁴Riigihangete seaduse seletuskiri. Riigihangete seadus 450 SE, lk 14.

ületas 80 000 euro piiri (asjad ja teenused kokku 963 482 eurot, ehitus 30 457 eurot). Järelikult lasus hankijal kohustus kehtestada organisatsioonisisene hankekord.

Kontrollvisiidil esitatud selgituste kohaselt ei ole hankijal kehtestatud hankekorda ja hankeplaani. Aktsiaselts Väätsa Prügila ei pea vajalikuks hankekorda ja hankeplaani kehtestada, sest ta ei pea ennast RHS § 5 lg 2 tähenduses hankijaks. Lisaks täiendas kontrollvisiidil Aktsiaselts Väätsa Prügila juhatuse liige Kulno Klein, et Aktsiaselts Väätsa Prügila puhul on tegemist aktsiaseltsiga, mille tegevus tugineb äriseadustikule. Aktsiaselts Väätsa Prügila nõukogu on kinnitanud investeringute kava, mis täidab teatud ulatuses samasid funktsioone nagu hankeplaani. Rahandusministeerium ei nõustu Aktsiaselts Väätsa Prügila seisukohaga, et ta ei ole hankija RHS § 5 lg 2 p 5 mõttes. Seega lasus Aktsiaseltsil Väätsa Prügila kohustus kehtestada 2020. aastal hankekord ja hankeplaani. Investeringute kava saab olla edaspidi hankeplaani koostamise ja riigihangete läbiviimise aluseks.

RHS § 9 lg 4 näeb ette hankekorrast reguleeritavate elementide minimaalse loetelu, mis ei ole ammendav, vaid võimaldab reguleerida ka muid olukordi.²⁵ RHS § 9 lg 4 kohaselt tuleb hankekorrast sätestada muuhulgas järgmine teave:

- 1) riigihanke planeerimise, sealhulgas iga-aastase hankeplaani koostamise ja kinnitamise kord ning tähtpäev;
- 2) riigihanke eest vastutava isiku määramine, sealhulgas hankelepingu täitmise eest vastutava isiku määramine;
- 3) alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ning teenuste ja ehitustööde tellimise kord;
- 4) vajaduse korral sotsiaal- ja eriteenuste, sealhulgas maksumusega alla sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmäära, tellimise kord, välja arvatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas;
- 5) vajaduse korral kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas lihtsustatud korras tellitavate teenuste, sealhulgas maksumusega alla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lihtsustatud korras tellitavate teenuste piirmäära, tellimise kord;
- 6) meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel, kui need meetmed ei ole kindlaks määratud muus organisatsioonisiseses töökorraldust käsitlevas dokumendis.

Tulenevalt RHS § 9 lg-st 6 on hankekord ja hankeplaani avalikud. Pärast hankekorra kinnitamist peab hankija selle avaldama oma veebilehel (RHS § 9 lg 7). Sama kehtib ka hankeplaani osas (RHS § 9 lg 8). Täiendavalt nõuab RHS § 9 lg 7, et hankija avaldaks eRHR-s oma veebilehe aadressi, et huvitatud isikutel oleks võimalik siseneda hankija veebilehele ka eRHR-i kaudu. Hankija veebilehe eRHR-s avaldamiseks peab hankija olema hankija andmete all täitnud lahtri „üldine veebileht“. Kui see väli on õigesti täidetud, kuvab eRHR iga hankija avalikustatava teate koosseisus ka viite hankija veebilehele.²⁶

Selgitame, et nii hankekorra kui iga-aastase hankeplaani vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab huvitatud isikute võrdse kohtlemise, hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel (RHS § 3).

²⁵ Härginen. K. RHS Komm, § 9 kommentaar 29, lk 122. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

²⁶ Härginen. K. RHS Komm, § 9 kommentaar 61, lk 129. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

4.2. Raamatupidamise andmete põhjal tuvastatud rikkumised. Hankemenetluse korraldamata jätmine

4.2.1. Raamatupidamise teenus

Järelevalvemenetluses leidis raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2020. aastal tasunud Cira OÜ-le makseid summas 33 400 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal esitada leping koos kõigi lisade ja muudatustega, mille alusel on makseid tehtud. Hankija esitas kontrollijale raamatupidamisteenuse osutamise lepingu nr 008, mis on sõlmitud 02.01.2018, ning raamatupidamise teenuse osutamise lepingu nr 008 lisa 1, mis on allkirjastatud 20.04.2020. Leping on sõlmitud tähtajatult, samuti ei ole lepingus sätestatud võimalust lepingut pikendada. Riigihanget raamatupidamise teenuse osutamiseks ei korraldatud.

Arvestades, et raamatupidamisteenus²⁷ on käsitletav tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija raamatupidamisteenuse tellimisel järgima RHS-is teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid. Raamatupidamise teenuse osutamise lepingu määratlemisel tuleb lähtuda RHS § 8 lg-st 4, mille kohaselt teenuste hankelepinguga tellib hankija kõiki teenuseid, välja arvatud lg-s 5 nimetatud ehitustööd. Seega tuleb raamatupidamisteenuse lepingu eeldatava maksumuse määramisel lähtuda teenuste hankelepingu eeldatava maksumuse määramise korrast.

RHS § 14 lg 2 p 1 kohaselt on riigihanke piirmäär asjade või teenuste hankelepingu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL XIV lisa 6. – 15. jaotises või Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/25/EL XCII lisa 6. – 15. jaotises nimetatud eriteenuste hankelepingu, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 1-64) IV lisa 6. – 15. jaotises nimetatud teenuste kontsessioonilepingu ja ideekonkurssi korral 60 000 eurot. RHS § 23 lg 2 p-st 1 tulenevalt tuleb hankijal riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstavat kogusummat, arvestades muu hulgas tõenäolisi hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. RHS § 23 lg 8 kohaselt ei tohi hankija ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas riigihanke piirmääraga või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel. RHS § 24 lg 4 p 2 kohaselt on teenuste hankelepingu eeldatava maksumuse määramise aluseks tähtajatu hankelepingu korral või hankelepingu korral, mille tähtaeg on pikem kui 48 kuud, teenuse osutamise maksumus ühes kuus korrutatuna 48-ga.

Järelevalvemenetluses esitatud raamatupidamisteenuse osutamise lepingu 008 kohaselt pidi hankija maksma raamatupidajale teenuse osutamise eest tasu 2 000 eurot ühes kuus. Lepingu lisaga 1 sätestati uus teenuse osutamise igakuine tasu 2 340 eurot (2020. aastal).

Lepingu sõlmimisel eeldatav hankelepingu maksumuseks kujunes 2 000 eurot korrutatuna 48-ga, mis moodustab 96 000 eurot. Kuna 96 000 eurot ületab riigihanke piirmäära, tuli hankijal raamatupidamise teenuse osutamise pakkuja valimiseks korraldada riigihange RHS 2. peatükis sätestatud korras.

Jättes riigihanke korraldamata on hankija läinud vastuollu RHS § 14 lg 2 p-ga 1, § 23 lg 2 p-ga 1 ja lg-ga 8 ning § 24 lg 2 p-ga 1.

Tähtajatute hankelepingute kohta palume vaadata kontrolliakti p 5.2.

²⁷ Vt CPV kood 79211110-0 „Raamatupidamisteenused“.

4.2.2. Võrguteenus ja elektrienergia

Järelevalvemenetluses hankija poolt edastatud raamatupidamise väljavõtte pinnalt leidis tuvastamist, et hankija on 2020. aastal maksnud Eesti Energia AS-le võrguteenuse ja elektrienergia eest summas 45 955,63 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal esitada leping koos kõigi lisade ja muudatustega, mille alusel on makseid tehtud. Hankija ja Eesti Energia AS vahel on sõlmitud 29.04.2012 võrgu- ja elektrileping nr 5988900470. Lepingu alusel osutab võrguettevõtja võrguteenust, müüja müüb elektrienergiat ning hankija tasub võrguteenuse ja elektrienergia eest. Hankija tasub kord kuus arve alusel, mille Eesti Energia AS väljastab hankija ja võrguettevõtja poolt fikseeritud näitude või võrguettevõtja poolt tarbimiskohale omistatud tüüptarbimisgraafiku alusel. Leping on sõlmitud tähtajatult. Riigihanget võrguteenuse osutamiseks ja elektrienergia soetamiseks pole korraldatud.

Arvestades, et soojusenergia²⁸, nagu ka elekter²⁹ või maagaas³⁰, on käsitletav asjana RHS-i tähenduses (soojus-, elektrienergia ja maagaasi ühisnimetajaks on CPV kood 09000000-3 „Naftatooted, kütused, elekter ja muud energiaallikad“), peab hankija elektrienergia ostmisel järgima RHS-s asjade riigihanke ja asjade hankelepingu kohta sätestatud nõudeid. Järelevalvemenetluses kontrollimiseks esitatud raamatupidamise andmetest nähtub, et hankija on 2020. aastal tasunud võrguteenuse eest Eesti Energia AS-le, s.o (elektri) võrguettevõtjale, kelle võrgupiirkonnas asuvad hankija hallatavad rajatised. Rahandusministeerium on ka varasematest järelevalvemenetlustes juhtinud hankijate tähelepanu vajadusele korraldada võrguteenuse tellimiseks lepingu eeldatavale maksumusele vastav riigihanke menetlus.³¹ Elektrienergia võrguteenus³² on käsitletav tavateenusena RHS tähenduses, mistõttu peab hankija võrguteenuse tellimisel järgima RHS-s teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

Kui tehnilistel või ainuõigustega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkujaga ning konkurentsi puudumine ei tulene riigihankes esitatud tingimuste kunstlikust kitsendamisest või kunstilisest põhjustest, on hankijal RHS § 49 järgi õigus korraldada hankemenetlus väljakuulutamisetähtaegadeta läbirääkimistega hankemenetlusena.

Hankija sõlmis lepingu võrguteenuse ja elektrienergia ostmiseks 29.04.2012 ehk enne kehtiva RHS jõustumist (01.09.2017). Eeltoodust tulenevalt tuli hankijal lepingu sõlmimisel lähtuda 2007. aastal vastu võetud RHS redaktsioonist³³.

2007. aastal vastu võetud RHS § 4 lg 6 alusel hankelepingut, millega ostetakse asju ja teenuseid, loetakse teenuste hankelepinguks juhul, kui hankelepinguga tellitavate teenuste eeldatav maksumus ületab ostetavate asjade eeldatava maksumuse. Muul juhul on tegemist asjade hankelepinguga. 29.04.2012 sõlmitud võrgu- ja elektrilepingu sõlmimise ajal kehtinud RHS § 15 lg 1 p-st 2 tulenevalt oli asjade ja teenuste hankelepingu korral riigihanke hankemenetluse korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär 2012. aastal 40 000 eurot.

Hankija edastas järelevalvemenetluses 2020. aastal Eesti Energia AS poolt väljastatud arved. Arvete kohaselt oli hankija elektrienergia tarbimine 2020. aastal 456,64 MWh. Elektrienergia

²⁸ Vt. CPV kood 09320000-8 „Aur, kuum vesi jms tooted“ ja selle alaliigina CPV kood 09324000-6 „Kaugküte“

²⁹ Vt. CPV kood 0931000-5 „Elekter“

³⁰ Vt CPV kood 09123000-7 „Maagaas“

³¹ Nt. 29.07.2014 kontrolliakt nr 12.2-4/03 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Rae Vallavalitsuses; 14.11.2014 kontrolliakt nr 12.2-4/13 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Haapsalu Linnavalitsuses; 30.03.2015 kontrolliakt nr 12.2-4/17 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Kohila Vallavalitsuses; 05.07.2017 kontrolliakt nr 12.2-4/10 riigihangete korraldamise kontrollimise kohta SA Haapsalu ja Läänemaa Muuseumid; 08.04 2021 kontrolliakt nr 12.2-4/13 riigihangete teostamise kontrollimise kohta AS-is Tallinna Sadam.

³² Vt. CPV kood 65300000-6 „Elektrijaotus- ja seonduvad teenused“ ja selle alaliigina CPV kood 65310000-9 „Elektrijaotus“

³³ RT I 2007,15,76; RT I, 14.02.2012, 2.

keskmise hind 2012. aastal, s.o lepingu sõlmimise aastal, oli 30,7 eurot MWh.³⁴ Eeldusel, et hankija elektrienergia tarbimine 2012. aastal oluliselt ei erinenud 2020. aasta tarbimisest, siis korrutades 2012. aasta keskmise hinna (30,7 eurot MWh) 2020. aasta tarbimisega (456,64 MWh), siis hankelepingu eeldatav maksumus oli selle sõlmimise ajal ligikaudu 56 075 eurot ($30,7 \times 456,64 = 14\,018,85/12$ kuud = 1 168,24 korrutades 48-ga). See tähendab, et hankelepingu sõlmimise ajal kehtinud RHS-i kohaselt tulnuks hankijal korraldada hankemenetlus elektrienergia soetamiseks RHS 2. peatükis sätestatud korras.

Jättes riigihanke menetluse korraldamata on hankija läinud vastuollu 2007. aastal vastu võetud RHS § 15 lg 1 p-ga 2, § 20 lg 1 p-ga 1 ja lg-ga 6 ning § 21 lg 1 p-ga 3.

Tähtajatute hankelepingute kohta palume vaadata kontrolliakti p 5.2.

4.2.3. Jäätmete käitlemise teenus

Järelevalvemenetluses hankija poolt edastatud raamatupidamise väljavõtte pinnalt leidis tuvastamist, et hankija on tasunud 2020. aastal jäätmete käitlemise teenuse eest AS-le Epler&Lorenz 45 210,23 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal esitada leping koos kõigi lisade ja muudatustega, mille alusel on makseid tehtud. Hankija edastas jäätmete käitlemise lepingu nr 1600 (allkirjastatud 28.12.2018). Hankija täpsustas, et teenuse hindade muutmisel lõpetatakse lepingud ja sõlmitakse uued. Riigihanget pole hankija jäätmete käitlemise teenuse soetamiseks korraldanud.

Järelevalvemenetluse käigus edastatud jäätmete käitlemise lepingu nr 1600 üldtingimuste p 2.1 kohaselt jäätmekäitleja osutab hankijale jäätmekäitlusteenus lepingus toodud tingimustel alates lepingus sätestatud kuupäevast. Lepingu eritingimused näevad ette, et käitlustasu arvestatakse teostatud tööde eest vastavalt osutatud teenust kajastavale saatekirjale ja hinnakirjale, mis on saadaval veebilehel www.epler-lorenz.ee. Jäätmekäitleja osutab teenust järgnevate jäätmeliikide kohta: orgaanilisi lahusteid sisaldavad värvid, lakid; ohtlikke aineid sisaldavad trükivärvijäätmed; sünteetilised õlid; õlijäätmed; muud kütused; muud emulsioonid; ohtlikke aineid sisaldav pakend; saastunud pühkmed, absorbendid; õlifiltrid; pidurivedelikud; ohtlike aineid sisaldavad antifriisid; laborikemikaalid; pliiakud; NI-Cd akud; muud patareid ja akud (Fe-Ni); nakkusohtlikud jäätmed; ohtlikke aineid sisaldavad kemikaalid; lahustid; happed; leelised; fotokemikaalid; pestitsiidid; luminescentslambid; muud elavhõbedat sisaldavad jäätmed; värvid, liimid, lakid; õli ja rasv; ohtlikke aineid sisaldavad pesuained; ravimid; lisaks transport. Üldtingimuste p 7.1 kohaselt on leping sõlmitud tähtajatult.

Arvestades, et jäätmekõrvaldus- ja käitlusteenus³⁵ on käsitletav tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija ohtlike jäätmete käitlemise tellimisel järgima RHS-is teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid. Jäätme käitlemise lepingu määramisel tuleb lähtuda RHS § 8 lg-st 4, mille kohaselt teenuste hankelepinguga tellib hankija kõiki teenuseid, välja arvatud lõikes 5 nimetatud ehitustööd.

RHS § 14 lg 2 p-st 1 tulenevalt kehtis 2018. aastal asjade ja teenuste hankelepingu korral riigihanke piirmäär 60 000 eurot. RHS § 23 lg 2 p-st 1 tulenevalt tuleb riigihanke eeldatava maksumuse hulka arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. RHS § 23 lg 8 kohaselt ei tohi hankija ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab

³⁴ https://energiatalgud.ee/Elektrienergia_hind?category=775.

³⁵ Vt. CPV kood 90510000-5 „Jäätmekõrvaldus- ja käitlusteenused.“

hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel. RHS § 24 lg 4 p 2 kohaselt tuli tähtajatu asjade hankelepingu korral eeldatav kuumakse korrutada 48-ga.

2020. aastal tasus hankija AS-le Epler&Lorenz jäätmekäitlusteenuse osutamise eest 45 210,23 eurot, ühes kuus moodustab see keskmiselt 3 767,52 eurot. Kui hankelepingu eeldatav maksumus ühes kuus korrutada 48-ga, siis lepingu maksumuseks on sellisel juhul ligikaudu 180 841 eurot. See tähendab, et RHS § 14 lg 2 p-i 1 kohaselt tulnuks hankijal korraldada hankemenetlus RHS 2. peatükis sätestatud korras.

Jättes hankemenetluse korraldamata on hankija läinud vastuollu RHS § 14 lg 2 p-ga 1, § 23 lg 2 p-ga 1 ja lg-ga 8 ning § 24 lg 4 p-ga 2.

Tähtajatute hankelepingute kohta palume vaadata kontrolliakti p 5.2.

4.2.4. Väätša prügila nõrgveepuhasti hooldusteenus

Järelevalvemenetluses leidis raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2020. aastal tasunud OÜ-le Mativesi makseid summas 28 996,96 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal esitada leping koos kõigi lisade ja muudatustega ning selgitus, mida tarniti arvete alusel. Hankija esitas kontrollijale Väätša prügila nõrgveepuhasti hoolduslepingu, mis on sõlmitud 30.08.2011. Kuigi hankija selgitas, et maksete puhul on tegemist nõrgveepuhasti hoolduse ja varuosadega, lepingu kohaselt teostab OÜ Mativesi Väätša nõrgveepuhasti hooldustöid peale nõrgveepuhasti vastuvõtmist hankija poolt. Leping on sõlmitud tähtajaliselt neljaks aastaks ning pikeneb automaatselt ühe aasta võrra, kui seda ei lõpeta üks pooltest kolm kuud enne perioodi lõppu. Sisuliselt on tegemist tähtajatu hankelepinguga. Hankelepingus ei ole tellitavate teenuste kogumaksumust lepingu kehtivusaajal fikseeritud ning tasumine toimub arvete alusel 21 päeva jooksul. Riigihanget nõrgveepuhasti hoolduseks ei ole hankija korraldanud.

Arvestades, et veesaastega seotud teenused³⁶ on käsitletavad tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija nõrgveepuhasti hoolduse tellimisel järgima RHS-s teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

Hankija sõlmis nõrgveepuhasti hoolduslepingu 30.08.2011 ehk enne kehtiva RHS jõustumist (01.09.2017). Eeltoodust tulenevalt tuli hankijal lepingu sõlmimisel lähtuda 2007. aastal vastu võetud RHS redaktsioonist.³⁷

2007. aastal vastu võetud RHS § 15 lg 1 p-st 2 tulenevalt oli asjade ja teenuste hankelepingu korral riigihanke hankemenetluse korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär 2011. aastal 40 000 eurot. Hankija raamatupidamise andmetest nähtuvalt on hankija tasunud 2020. aasta jooksul kahekümne arve alusel osutatud hooldusteenuste eest OÜ-le Mativesi kokku 28 996,96 eurot – ühes kuus moodustab see keskmiselt 2 416,41 eurot.

Eeltoodud arvestades ületas 30.08.2011 OÜ-ga Mativesi sõlmitud hankelepingu eeldatav maksumus riigihanke piirmäära. Võttes aluseks 2020. aastal OÜ-le Mativesi hooldusteenuse eest 12 kuu jooksul tasutud kogusumma (28 996,96 eurot), on ühe kuu teenustasu suuruseks keskmiselt 2 416,41 eurot ja 48 kuu kohta kokku ca 116 000 eurot. Hankija on jätnud hankemenetluse korraldamata.

Tähtajatute hankelepingute kohta palume vaadata kontrolliakti p 5.2.

³⁶ Vt. CPV kood 90700000-4 „Keskkonnateenused“ ja selle alagrupi CPV kood 90733000-4 „Veesaastega seotud teenused“.

³⁷ RT I 2007,15,76: RT I, 06.01.2011, 20.

4.2.5. Prügikompektori TANA E380eco liisimine

Järelevalvemenetluses leidis 2020. aasta raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2020. aastal tasunud AS-le SEB Liising liisingumakseid summas 30 784,20 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal täpsustada, millise sõiduki või asjaga on tegemist ja millisel otstarbel seda kasutatakse ning kas selle liisimiseks on korraldatud riigihange. Hankija selgitas kontrollijatele, et 30 784,20 eurot on 2020. aastal tasunud prügikompektori TANA E80eco (registreerimismärk AT1028) liisingumaketena AS-le SEB Liising liisingulepingu nr L19106386 alusel. Prügikompektor on vajalik jäätmekäitlusteenuse osutamisel. Hankija edastatud lepingust nähtub, et liisinguleping sõlmiti 13.06.2019 viieks aastaks. Riigihanke menetlust prügikompektori liisimiseks ei korraldatud.

Juhime tähelepanu, et prügikompektori liisingulepingu määratlemisel tuleb lähtuda RHS § 8 lg-st 3, mille kohaselt on asjade liisimise puhul samuti tegemist asjade hankelepinguga. Seega tuleb asjade liisingulepingu eeldatava maksumuse puhul lähtuda RHS § 24 lg-st 1.

RHS § 14 lg 1 p-st 2 tulenevalt on asjade ja teenuste hankelepingu korral riigihanke piirmäär 60 000 eurot ning 2019. aastal kehtinud rahvusvaheline piirmäär 214 000 eurot. RHS § 23 lg 2 p-st 1 tulenevalt tuleb riigihanke eeldatava maksumuse hulka arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. RHS § 23 lg 8 kohaselt ei tohi hankija ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel. RHS § 24 lg 1 p 2 kohaselt on asjade hankelepingu, mille esemeks on asjade üürimine või liisimine, eeldatav maksumus tähtajalise lepingu korral, mille tähtaeg on pikem kui 12 kuud, hankelepingu eeldatav kogumaksumus koos intresside ja asja eeldatava jääkmaksumusega pärast hankelepingu tähtaja lõppemist. Sisuliselt eeldatakse, et hankija otsustab asja hankelepingu tähtaja möödumise järel välja osta.³⁸

Järelevalvemenetluses esitatud liisingulepingu nr L19106386 kohaselt on liisingueseme hind 235 000 eurot. Liisingueseme finantseerimise tüübiks on kapitalirent. Käesoleval ajal on liisinguleping täitmisel ning kuna on tegemist kapitalirendiga, siis ei ole võimalik hankelepingu eeldatavat maksumust täpselt määratleda. Tegelikud liisingumaksed kuuluvad tasumisele vastavalt liisingulepingu alusel esitatud arvetele. Lähtudes hankija 2020. aasta raamatupidamise andmetest ning hankija AS-le SEB Liising tasunud summast (30 780 eurot), siis tõenäoliselt liisingulepingu eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära, seega tuli hankijal prügikompektori liisimiseks korraldada rahvusvahelist piirmäära ületav riigihanke menetlus.

4.3. Riigihanke õigusvastane osadeks jaotamine

RHS § 14 lg 1 p 1 kohaselt on lihthanke piirmäär asjade või teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot. RHS § 14 lg 2 p 1 kohaselt on asjade või teenuste hankelepingu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL XIV lisa 6. – 15. jaotises või Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/25/EL XVII lisa 6. – 15. jaotises nimetatud eriteenuste hankelepingu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 1-64) IV lisa 6. – 15. jaotises nimetatud eriteenuste kontsessioonilepingu ja ideekonkursi korral 60 000 eurot. Piirmääradest sõltub, milliste

³⁸ Raude. M. RHS Komm, § 24 kommentaar 7, lk 214. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

menetlusreeglite järgi tuleb riigihange läbi viia, ning võib sõltuda ka see, millise rangusastmega riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid sisustada.³⁹

Riigihanke eeldatava maksumuse hulka tuleb arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist (RHS § 23 lg 2 p 1). Hankelepingu perioodi ning hangitavate kaupade ja teenuste tehnilise kirjelduse põhinäitajaid teadmata ei ole võimalik riigihanke eeldatavat maksumust piisavalt täpselt hinnata ja RHS §-s 14 sätestatud piirmäärade ületamine või mitteületamine, samuti piirmääraga seotud erinõuete täitmise vajalikkuse üle tõsikindlalt otsustada.⁴⁰ Oluline on, et hankija määratud eeldatav maksumus ei oleks liiga madal, sest see võib tingida vale hankemenetluse liigi valiku, ega liiga kõrge, sest see võib tingida pakkumuse maksumuse põhjendamatuks madalaks pidamise.⁴¹ RHS § 23 lg 3 kohaselt peab hankija lähtuma riigihanke eeldatava maksumuse arvestamise riigihanke alustamisele vahetult eelneva aja keskmisele turuhinnale vastavast hinnatasemest, mis peab kehtima riigihanke alustamise hetkel. Mida volatiilsem on riigihanke objekti hind, seda lühemana tuleks käsitleda ka eeldatava maksumuse tuvastamise ja riigihanke alustamise vahelist aega.⁴² Ühtegi riigihanke eeldatava maksumuse määramise aluse valikut ei või kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on RHS-is sätestatud tulenevalt võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel (RHS § 23 lg 8).

Vastavalt RHS § 24 lg 2 p-le 1 asjade või teenuste hankelepingu, mis on oma olemuselt regulaarne või mida kavatakse kindla tähtaja jooksul uuendada, eeldatav maksumus on eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, mida on korrigeeritud, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas hankelepingu kehtivuse järgmise perioodi vältel. Tulenevalt RHS § 24 lg 4 p-st 2 teenuste hankelepingu, milles ei sätestata hankelepingu kogumaksumust, eeldatav maksumus on tähtajatu hankelepingu korral või hankelepingu korral, mille tähtaeg on pikem kui 48 kuud, teenuse osutamise maksumus ühes kuus korrutatuna 48-ga. Relevantsete menetlusreeglite valikul omab õiguslikku tähendust riigihanke menetluse „välja kuulutamise“ aeg – s.t akuutsed menetlusreeglid määratakse kindlaks riigihanke menetlust alustava hanketeate edastamise ja avaldamise ajahetke seisuga.⁴³

RHS § 28 lg 1 kohaselt võib hankija riigihanke osadeks jaotada ja osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi, kui ta kohaldab iga osa kohta hankelepingu sõlmimisele või kontsessioonilepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise või kontsessioonilepingu sõlmimise korda. Seejuures ei või hankija jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud, asjad, teenused või ehitustööd (RHS § 28 lg 2). Riigihanke

³⁹ Raude. M. RHS Komm, § 14 kommentaar 2, lk 185. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁴⁰ Raude. M. RHS Komm, § 23 kommentaar 4, lk 206. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁴¹ Raude. M. RHS Komm, § 23 kommentaar 6, lk 206. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁴² Raude. M. RHS Komm, § 23 kommentaar 19, lk 209. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁴³ Euroopa Kohtu 14.09.2017 otsus asjas C-223/16, Casertana Costruzioni, p-d 21-23; Euroopa Kohtu 08.02.2018 otsus nr C-144/17 Lloyd's of London, p-d 25-26.

(õigusvastase) osadeks jaotamise keelu rikkumiseks on loetud ka olukordi, kus hankija käitumises ei ole tuvastatud subjektiivset kavatsust või eesmärki seadust eirata.⁴⁴

Kohtupraktikas on lisaks muudele aspektidele toodud välja, et riigihanke kokkukuuluvuse määratlemisel võivad olla relevantssed järgmised kriteeriumid: (i) üks majanduslik või tehniline funktsioon; (ii) ajaline korrelatsioon ja muud lisaargumendid. Euroopa Üldkohus selgitas kohtuasjas T-384/10, et majandusliku ja tehnilise identsuse tuvastamine on alternatiivne, mitte kumulatiivne.⁴⁵ Kohtupraktikast tulenevalt on sama majanduslik või tehniline ülesanne põhikriteerium kokkukuuluvuse hindamisel.⁴⁶ Täiendavate kriteeriumitena loetakse riigihangete üheaegset alustamist, riigihangete ajalist lähedust, hanketeadete sarnasust, geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu.⁴⁷ Riigihanke jagamine osadeks peab põhinema faktilistel majanduslikel või tehnilistel asjaoludel, mida hankija peab vajaduse korral tõendama.

Asjade puhul tuleks ühe riigihankena käsitleda selliste asjade ostmist, mis on samalaadsed, st mõeldud samaks või sarnaseks otstarbeks, nt toiduained või kontorimööbel. Asjade samalaadsust saab hinnata vähemalt kahest aspektist. Esiteks saab vaadata turul olevat pakkumist ja lugeda samalaadseks asjad, mida on võimalik hankida ühe pakkuja käest. Teiseks saab vaadata asjade eesmärki ja lugeda samalaadseks asjad, mida kasutatakse samal või sarnasel eesmärgil.⁴⁸ Asjade samale või sarnasele otstarbele võib viidata nende sage koos ostmine või kuulumine ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) samasse alarühma.⁴⁹

Ühe hankeobjekti esmapilgul kokkukuuluvaid osi on võimalik käsitleda erinevate hankeobjektidena üksnes juhul, kui selleks on objektiivsed põhjused. Objektiivseteks põhjusteks on Euroopa Kohus pidanud näiteks seda, kui riigihanke osi on võimalik tehniliselt teineteisest eraldada. Osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Seega, kuigi näiteks ühelt pakkujalt ostetud asja või teenuse maksumus jääb alla piirmäära, peaks hankija riigihanke eeldatava maksumuse määramisel lähtuma asja või teenuse kogumaksumusest.

Objektiivseteks põhjusteks ei ole aga Euroopa Kohtu hinnangul eelarveõiguslikud põhjused. Näiteks kohtuasjas C-574/10 leidis Euroopa Kohus, et Euroopa Liidu riigihankeõigust reguleerivate direktiivide mõttega on vastuolus, kui ühte riigihanget, mis puhtalt eelarvelistel põhjustel viiakse ellu mitme etapis, käsitatakse ainult sel põhjustel mitme iseseisva riigihankena, et jääda niimoodi välja (riigihanke) direktiivi kohaldamisalast. Euroopa Kohus rõhutab oma väljakujunenud kohtupraktikas hankedirektiivide tähtsust teenuste vabale liikumisele ja ausale konkurentsile Euroopa Liidu tasandil. Riigihangete meelevaldne ning tarbetu „tükeldamine“ õõnestaks neid eesmärke.⁵⁰

⁴⁴ Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus asjas C-574/10, komisjon v Saksamaa Liitvabariik, p 49.

⁴⁵ Euroopa Üldkohtu 23.05.2013 otsus asjas T-384/10: Hispaania Kuningriik v komisjon, p 68; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud asjades C-187/04 ja C-188/04: komisjon v Itaalia, p 29.

⁴⁶ Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus asjas C-16/98: komisjon v Prantsusmaa, p-d 36, 38 ja 47; Euroopa Kohtu 27.10.2005 otsus liidetud asjades C-187/04 ja C-188/04: komisjon v Itaalia, p 27; Euroopa Kohtu 18.01.2007 otsus asjas C-220/05: Jeau Auroux jt v Commune de Roanne, p 41; Euroopa Kohtu 15.03.2012 otsus asjas C-574/10: komisjon v Saksamaa Liitvabariik, p 38.

⁴⁷ Euroopa Kohtu 05.10.2000 otsus asjas C-16/98: komisjon v Prantsusmaa, p 65.

⁴⁸ Raude, M. RHS Komm, § 28 kommentaar 11, lk 225. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁴⁹ Raude, M. RHS Komm, § 28 kommentaar 12, lk 226. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁵⁰ KKK. Riigihangete menetlemine kuni 31.08.2017 (täiendatud 27.07.2017), lk 15, p 6.

4.3.1. Keemiatooted nõrgveepuhastile

Raamatupidamise väljavõttest nähtub, et hankija on 2020. aastal ostnud erinevatelt pakkujatelt keemiatooted kokku 79 956,87 euro eest. Hankija on tasunud Kemimet International OÜ-le 22 744,37 eurot ja SIA-le Eureco 57 212,50 eurot. Järelevalvemenetluses selgitas hankija, et ta ei ole sõlminud SIA-ga Eureco ega Kemimet International OÜ-ga lepinguid keemiatoodete ostmiseks. Tooteid tarnitakse hinnapakumiste alusel. SIA-lt Eureco tarnitud keemiatooted kasutatakse nõrgveepuhastis. Hankija selgitas, et Kemimet International OÜ-lt osteti 96%-list väävelhapet, mida kasutatakse nõrgveepuhastis. Varasemalt soetas hankija väävelhapet teiselt pakkujalt, kuid pidevate tarneraskuste tõttu vahetas 2019. aastal partnerit.

Arvestades, et nõrgveepuhasti kemikaalid⁵¹ on käsitletavad asjana RHS-i tähenduses, peab hankija kemikaalide ostmisel järgima RHS-s asjade riigihanke ja asjade hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

Keemiatooted on vajalikud sama eesmärgi saavutamiseks – võimaldada Väätša prügila nõrgveepuhastil igapäevaselt toimida. Hankija on soetanud keemiatooted kahelt erinevalt pakkujalt ühe majandusaasta jooksul.

Eeltoodust tulenevalt, saab asuda seisukohale, et hankija peaks keemiatoodete soetamiseks vajaliku asjade lepingu sõlmimiseks viima läbi RHS-is ette nähtud korras hankemenetluse. Asjade ostmine riigihanke menetluseta ebaseadusliku otselepingu alusel annab ühele ettevõtjale põhjendamatu ja lubamatu konkurentsieelise. Jättes korraldamata nõutud riigihanke menetluse on hankija eiranud RHS § 14 lg 2 p 1, RHS § 24 lg 2 p 1 ja lg 4 p 2 ning RHS § 28 lg 2 sätestatud korda.

4.3.2. Sõidukikütus

Hankija on tasunud 2020. aastal sõidukite kütuse eest kokku 130 649,15 euro eest AS-le Olerex ja OÜ-le Öliplus.

Järelevalvemenetluse käigus edastas hankija ostu-müügilepingu 4183, mis allkirjastati 05.10.2009. aastal AS Olerex ja hankija vahel. Lepingu p 1.1 kohaselt AS Olerex müüb ja hankija ostab autokütuseid, p 1.2 sätestab, et kauba kogus ja tarnetähtaeg lepitakse kokku poolte vahel suusõnaliselt või kirjalikult iga kaubapartii kohta eraldi. Hankija tasub kauba eest 14 kalendripäeva jooksul arve esitamisest (lepingu p 2.2). Ostu-müügilepingu p 4.1 näeb ette, leping on sõlmitud tähtajatult ja jõustub selle allakirjutamisest.

Hankija selgitas, et OÜ Öliplus müüb hankijale kütust hinnapakumiste alusel.

Sõidukikütus⁵², on käsitletav asjana RHS-i tähenduses, seepärast peab hankija kütuse ostmisel järgima RHS-is asjade hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

Arvestades, et kütuse ostmisel on pidevalt sarnane otstarve, on tegemist RHS § 28 lg 2 tähenduses sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjade soetamisega, mistõttu on hankija eiranud RHS § 15 lg-s 2 ning § 28 lg 2 tulenevat kohustust korraldada riigihankemenetlus kütuse ostmiseks, kui võrd 2020. aastal kütuse eest pakkujatele tasutud summa 130 649,15 eurot ületab RHS § 14 lg 2 p-s 1 sätestatud riigihanke piirmäära.

4.3.3. Scania veoautode remont ja hooldus

Järelevalvemenetluses edastatud raamatupidamise väljavõttest selgub, et hankija on tasunud Scania Eesti AS-le 2020. aastal kokku 25 988,72 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal

⁵¹ vt CPV kood 24950000-8 „Erikeemiatooted“.

⁵² Vt CPV kood 09100000-0 „Kütused“ ja selle alaliigid CPV kood 09130000-9 „Nafta ja destillaadid“.

esitada leping koos kõigi lisade ja muudatustega, mille alusel on makseid tehtud. Hankija selgitas, et tasus Scania Eesti AS-le Scania veoautode remondi ja hoolduse eest, ning edastas Scania Eesti AS ja hankija vahel sõlmitud lepingud: 1) hooldusleping nr 170606031211688118; 2) hooldusleping nr 170606021905270559; 3) hooldusleping nr 200311100708841161; ja 4) hooldusleping nr 200311103730101154.

Hooldusleping nr 170606031211688118 on sõlmitud 16.06.2017. Selle esemeks on veoauto Scania registreerimisnumbri 570TMK hooldus. Lepinguperioodiks on 06.06.2017 – 05.06.2020. Vastavalt lepingu üldtingimuste punktile 3.1 kohustub Scania Eesti AS lepinguperioodi jooksul sõidukile teostama kokkulepitud koguse hoolduseid vastavalt Scania hooldusjuhiste, eeldusel, et hankija tasub igakuiselt arve vastavalt kokkulepitud arvestuslikule läbisõidukilometraažile, hooldusintervallile ning sellest tulenevale hoolduse kogusele, ning hankijal puuduvad mistahes muust õigussuhtest tulenevad sissenõutavaks muutunud võlgnevused Scania Eesti AS ees. Tegemist on tähtajalise lepinguga, mille periood on 3 aastat.

Hooldusleping nr 200311100708841161 on sõlmitud 11.03.2020. Selle esemeks on veoauto Scania registreerimisnumbri 570TMK hooldus. Tegemist on tähtajalise lepinguga, mille periood on 3 aastat.

Hooldusleping nr 170606021905270559 on sõlmitud 16.06.2017. Selle esemeks on veoauto Scania registreerimisnumbri 883TMH hooldus. Tegemist on tähtajalise lepinguga, mille periood on 3 aastat.

Hooldusleping nr 200311103730101154 on sõlmitud 11.03.2020. Selle esemeks on veoauto Scania registreerimisnumbri 883TMH hooldus. Tegemist on tähtajalise lepinguga, mille periood on 3 aastat.

Riigihanke menetlust veoautode hooldusteenuse tellimiseks ei ole hankija korraldanud.

Arvestades, et veoautode remondi- ja hooldusteenused⁵³ on käsitletavad tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija veoautode remondi- ja hooldusteenuse tellimisel järgima RHS-is teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

Hankija sõlmis hoolduslepingud nr 170606031211688118 ja 170606031211688118 Scania Eesti AS-ga 16.06.2017 ehk enne kehtiva RHS jõustumist (01.09.2017). Eeltoodust tulenevalt tuli hankijal lepingu sõlmimisel lähtuda 2007. aastal vastu võetud RHS redaktsioonist.⁵⁴

Tulenevalt 2007. aastal vastu võetud RHS § 15 lg 1 p-st 2 oli asjade ja teenuste hankelepingu korral riigihanke hankemenetluse korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär 40 000 eurot. 2007. aastal vastu võetud RHS § 23 lg 1 keelab hankijal riigihanke osadeks jaotamise eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd. Hankijal tuleb osadeks jaotatud riigihanke iga osa kohta hankelepingu sõlmimisel kohaldada kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda.

Hankija sõlmis hoolduslepingud nr 200311100708841161 ja 200311103730101154 Scania Eesti AS-ga 11.03.2020, st hankijal tuli lepingu sõlmimisel lähtuda RHS kehtivast redaktsioonist.

⁵³ Vt. CPV kood 50114000-7 „Veoautode remondi- ja hooldusteenused“ ning selle alaliigid CPV kood 50114100-8 „Veoautode remonditeenused“ ja CPV kood 50114200-9 „Veoautode hooldusteenused“

⁵⁴ RT I 2007,15,76: RT I, 06.01.2011, 20.

On oluline, et ühe kokkukuuluva riigihanke olemasolu hinnatakse vastavalt antud juhtumi spetsiifilistele asjaoludele. Peamisteks teguriteks kokkukuuluva riigihanke määratlemiseks on üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon. Rahandusministeerium on seisukohal, et Scania veoautode hoolduse ja remondi hankelepingut, mis on jagatud vastavalt konkreetsele veoautole mitmesse lepingusse, tuleb lugeda üheks ja samaks veoautode hooldusteenuste riigihankeks, sest lepingute puhul on tegemist teenustega, mis on samaeesmärgilised. Scania veoautode remont ja hooldus on oluline, et hoida töökorras jäätmete transportimiseks vajalikud veoautod. Hankija on soetanud teenuse ühelt pakkujalt vähemalt alates 2017. aastast.

2020. aastal tasus hankija Scania Eesti AS-le veokite hoolduse ja remondi ostmise eest 25 988,72 eurot. Hankelepingud on sõlmitud kolmeks aastaks ehk hankelepingu eeldatav maksumus ühes aastas on 25 988,72 eurot, mis korrutatuna 3-ga moodustab 77 966,16 eurot. See tähendab, et 2007. aastal vastu võetud RHS § 15 lg 1 p 2 ja kehtiva RHS § 14 lg 2 p 1 kohaselt tulnuks hankijal korraldada hankemenetlus RHS 2. peatükis sätestatud korras.

Jättes riigihanke menetluse korraldamata on hankija läinud vastuollu 2007. aastal vastu võetud RHS § 15 lg 1 p-ga 2, § 20 lg 1 p-ga 1 ja lg-ga 6, § 21 lg 6 p-ga 1 ja § 23 lg 2 ning kehtiva RHS § 14 lg 2 p-ga 1, § 23 lg 2 p-ga 8 ja lg-ga 8, § § 24 lg 4 p 1 ja § 28 lg 1.

Hankija esitatud selgituste kohaselt on Scania Eesti AS ainus Scania veokite remondi ja hoolduse osutaja Eestis. Korrektse hankemenetluse valimisel võib hankija kaaluda veoautode remondi- ja hooldusteenuse tellimiseks väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlust (RHS §-d 49 ja 50). RHS § 49 lg 1 p 2 kohaselt on hankijal õigus korraldada riigihange väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlusena, kui hankelepingu saab sõlmida ainult ühe pakujaga tehnilistel või ainuõiguste, sealhulgas intellektuaalomandi õiguste kaitsega seotud põhjustel ning konkurentsi puudumine ei tulene riigihankes esitatud tingimuste kunstlikust kitsendamises. Juhul, kui väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse eeldused täidetud ei ole, tuleb hankijal lähtuda RHS § 15 lg-st 2, mille kohaselt kohaldab avaliku sektori hankija hankelepingu sõlmimiselt RHS-i 2. ptk-s sätestatud korda, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. Alati on lubatud avatud või piiratud hankemenetluse kasutamine, teiste hankemenetluse liikide kasutamine peab olema põhjendatud.

4.3.4. Pakendijäätmete sorteerimine

Järelevalvemenetluses leidis raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et hankija on 2020. aastal tasunud Nelitäht OÜ-le makseid summas 36 295,40 eurot. Rahandusministeerium palus hankijal esitada leping koos kõigi lisade ja muudatustega, mille alusel on makseid tehtud ning selgitada, mida tarniti Nelitäht OÜ-lt. Hankija selgitas, et Nelitäht OÜ osutab hinnapakumiste alusel pakendijäätmete sorteerimisteenust.

Arvestades, et pakendijäätmete sorteerimisteenus on määratud CPV koodiga 90510000-5 „Jäätmekõrvaldus- ja käitlusteenused“ ning on käsitletav tavateenusena RHS-i tähenduses, peab hankija sorteerimisteenuse tellimisel järgima RHS-is teenuse riigihanke ja teenuse hankelepingu kohta sätestatud nõudeid.

Arvestades, et nimetatud teenuste soetamisel on sarnane otstarve, so tagada pakendijäätmete sorteerimine, on tegemist RHS § 28 lg 2 tähenduses sama eesmärgi saavutamiseks vajalike teenuste soetamisega, mistõttu on hankija eiranud RHS § 15 lg-s 1 ning § 28 lg 2 tulenevat kohustust korraldada riigihankemenetlus pakendijäätmete sorteerimisteenuste ostmiseks, kuivõrd Nelitäht OÜ-le tasutud summa 36 295,40 eurot ületab RHS § 14 lg 1 p-s 1 sätestatud lihthanke piirmäära.

5. Tähelepanekud ja soovitused

5.1. Võrreldavate pakkumuste võtmata jätmise alla lihthanke piirmäära riigihangetes

Riigihange RHS § 4 p 16 tähenduses on olenemata selle maksumusest muu hulgas igasugune hankija poolt teenuse tellimine, mille suhtes ei kehti mõnda seaduses sõnaselgelt sätestatud erandit (vt RHS §-d 11-12). See tähendab, et iga ost, mida hankija teeb, on riigihange. Seega iga riigihanke läbiviimine peab seaduse eesmärkidega olema kooskõlas ning neile mitte vastu töötama.⁵⁵ Järelikult peab hankija kõigi riigihangete, sh alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ja teenuste soetamise korral järgima RHS-i 1. ptk-s sätestatud nõudeid ja reegleid.

Kuigi madalama maksumusega riigihangetes ei kohaldu riigihanke korraldamise üldpõhimõtted sama rangusastmega kui kallimates, seda eriti juhul, kui maksumus jääb alla lihthanke piirmäära, siis konkurentsi korral peab hankija siiski tagama erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte ning tegutsema läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt (RHS § 3 p 1 ja 5). Alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ja teenuste soetamiseks peab hankija järgima RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtteid ning RHS § 9 lg 4 p 3 alusel hankekorras sätestatud korraldust ja menetlust. Samuti on oluline järgida ka RHS-i 1. ptk-s sätestatud reegleid, sh hankelepingu eeldatava maksumuse määramise reegleid (vt RHS §-d 23-28).

Nõue hankija läbipaistvaks ja kontrollitavaks tegutsemiseks tähendab mh seda, et riigihanget ei tohi teha salaja ega läbinähtamatult. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse kohustusega välditakse hankijapoolset soosimist ja meelevalda ning tagatakse erapooletus. Riigihankes osalevad ettevõtjad peavad olema kindlad selles, et samad nõuded kehtivad kõikide konkurentide kohta, samuti peab hankijal endal olema võimalik kontrollida, et riigihankes seatud tingimustest on kinni peetud.⁵⁶

Otselepingute sõlmimist võib pidada lubatavaks juhtudel, kus riigihanke madala maksumuse hankeeseme või –turu eripära või nimetatud asjaolude koosmõju tõttu on läbipaistuskohustuse täitmise määr redutseerunud nullini. Selline olukord on põhjendatud eeskätt alla lihthanke piirmäära riigihankeid. Euroopa Liidu liikmesriikides on olnud hankelepingu maksumuseks, mille puhul on peetud lubatavaks otselepingu sõlmimist, keskmiselt 5 000 – 15 000 eurot.⁵⁷ Eestis on Rahandusministeerium pidanud põhjendatuks alla 2 000 euro hankelepingute puhul kohaldada üldpõhimõtteid selliselt, et riigihanke korraldamisel kaasneks hankijale võimalikult väike halduskoormus.⁵⁸ Arvestades Eesti kui väikeriigi turu ja pakkujate ringi, võib asuda seisukohale, et hankelepingute, mille maksumused ületavad 5 000 eurot, sõlmimiseks on põhjendatud ja proportsionaalne konkurentsi ärakasutamiseks küsida võrreldavaid pakkumusi ning otselepingute sõlmimine igal juhul ei ole RHS § 3 järgimise kohustusest tulenevalt põhjendatud.

Riigikohus on leidnud, et riigihanke piirmäärast madalama maksumusega riigihangetes on üldpõhimõtetest tulenevad nõuded vähem ranged, kui seda on riigihanke piirmäära ületavate

⁵⁵ Simovart, Parrest. RHS § 2 kommentaar 2, lk 43. M.Parind, M.A.Simovart (koost.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁵⁶ Kuusmann. RHS § 3 kommentaar 34, lk 57. M.Parind, M.A.Simovart (koost.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁵⁷ Z. Petersen. Below-threshold contract awards under EU primary law: Federal Republic of Germany v Commission (T-258/06). Public Procurement Law Review – 2010/ 6, p 218; Kuusmann. § 3, kommentaar 25. M. Parind, M. A. Simovart (koost.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019, lk 54-55.

⁵⁸ Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna poolt nõustamisfunktsiooni täitmisel antud ja e-riigihangete keskkonnas korduma kippuvate küsimuste rubriigis „Hankija kohustused alla riigihanke piirmäära“ lehel avaldatud vastus küsimusele nr 5. Viidatud juhised on antud küll kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i kehtivusajal, kuid on aktuaalsed ka alates 01.09.2017 kehtiva RHS alusel väikehangete korraldamisel; vt ka D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Kirjastus Juura. 2014, lk-d 127–128; Kuusmann. § 3, kommentaar 25, lk 54-55. M. Parind, M. A. Simovart (koost.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

hangetes⁵⁹, kuid seejuures tuleb rõhutada veel kord, et hankija suuremat vabadust kääbushangete korraldamisel ei tohi mõista kui hankija õigust toimetada üldpõhimõtetele risti vastu käival⁶⁰. Kuna üksikasjalikke nõuandeid üldpõhimõtete järgimiseks ei ole võimalik ühekorruga lõplikult anda, sest nende põhimõtete kohaldamist tuleb hinnata eraldi iga konkreetse juhtumi asjaolude põhjal⁶¹, siis järgnevalt oleme välja toonud tähelepanekud väikehangete osas, kus võib täheldada üldpõhimõtete rakendamise rikkumisi. Märkime, et need väikehanked on sattunud vaatluse alla järelevalvemenetluse käigus raamatupidamisandmeid kontrollides ning ei saa välistada, et rikkumisi on rohkem.

Arvestades, et kontrollitaval perioodil hankijal hankekorda kehtestatud ei olnud, ent RHS § 3 järgimine on alla lihthanke piirmäära riigihangete korraldamisel siiski kohustuslik⁶², on hankija eiranud ühelt poolt RHS § 3 p 3, mille kohaselt tuleb hankijal riigihanke korraldamisel tagada konkurentsi efektiivne ärakasutamine, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu. Teisalt on võrreldavate pakkumuste küsimata jätmisega riivatud ka läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet (RHS § 3 p 1), sest hankija tegevus asjade ja teenuste ostmisel ei ole olnud läbipaistev.

Hankija on märkinud järelevalvemenetluses, et teatud soetuste puhul on hankija võtnud võrreldavaid pakkumusi suuliselt või võrrelnud hindu veebilehtede ja –portaalide kaudu, ent hankija ei ole esitanud järelevalvemenetluses väljavõtteid, kuvatõmmiseid või kirjavahetust selle kohta. Rahandusministeerium soovib hankijal läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks võtta võrreldavaid pakkumusi kirjalikult või digitaalset taasesitamist võimaldavas vormis. Samuti märkime, et hankija peaks pakkumused ka talletama, et hiljem oleks võimalik veenduda, kas hange oli läbi viidud läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Lisaks tuleb meelde, et kui teatud põhjustel konkurents puudub, näiteks tehnilistel või ainuõigustega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkuja ja ning konkurentsi puudumine ei tulene riigihankes esitatud tingimuste kunstlikust kitsendamisest või kunstilisest põhjustest, on hankijal õigus pöörduda ühe pakkuja poole, analoogselt väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlusega. Sel juhul peaks olema lepingu sõlmimisel välja toodud aga vastav põhjendus.

Järelevalvemenetluses on Rahandusministeerium tuvastanud järgnevad soetused, mille puhul ei ole hankija võtnud võrreldavaid hinnapakumusi teistelt pakkujalt või dokumenteerinud võrreldavaid hinnapakumusi kohaselt:

| Soetus | Ettevõtja | Summa | Arve alus |
|--|------------------------------------|-----------|----------------|
| Väätsa prügila ladestusala IV-II ja tehnovõrkude projekteerimine | OÜ Entec Eesti | 22 850,00 | Leping |
| Kindlustusteenus | If P&C Insurance AS | 20 453,24 | Hinnapakkumine |
| Autode varuosad | OÜ Colosal | 16 799,69 | Hinnapakkumine |
| Pressautode hooldus ja remont | OÜ Eritehnik | 14 010,75 | Hinnapakkumine |
| Omakapitali väärtuse analüüs | AS PricewaterhouseCoopers Advisors | 14 000,00 | Leping |
| Jäätmekonteinerite taastamine ja remont | Müürimetal OÜ | 11 130,00 | Hinnapakkumine |
| Piirded kompostiväljakule | Pärnu Graniit OÜ | 10 000,00 | Hinnapakkumine |
| Masinate ja seadmete hooldus ning remont | OÜ Masinateenus | 8 950,09 | Hinnapakkumine |

⁵⁹ Riigikohtu Halduskollegiumi 09.08.2016 otsus asjas nr 3-3-1-51-16, p 17.2.

⁶⁰ Kuusmann. T. RHS § 3 kommentaar 19, lk 52. M.Parind, M.A.Simovart (koost.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁶¹ Euroopa Kohtu 18.11.2010 otsus asjas C-226/09 komisjon vs. Iirimaa, p 44.

⁶² Kuusmann. T. § 3, kommentaar 12, lk 50. M. Parind, M. A. Simovart (koost.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

| | | | |
|---|-------------------------|----------|----------------|
| Rehvid | HRM Group OÜ | 7 536,40 | Hinnapakkumine |
| Komposti söelumisteenus | Pinnasemeister OÜ | 7 400,00 | Hinnapakkumine |
| Sideteenus | Telia Eesti AS | 6 734,78 | Lepingud |
| Transporditeenus | OÜ Egesten Transport | 6 730,00 | Hinnapakkumine |
| Keskonnajuhtimise süsteemi arendamine | OÜ TJO Konsultatsioonid | 6 275,00 | Leping |
| Prügikomaktor TANA E380 hooldus ja teenus | SIA Dantes Invest | 6 083,96 | Hinnapakkumine |
| Materjalid ja tarvikud masinate ning seadmete remondiks | Varmapartner OÜ | 5 664,49 | Hinnapakkumine |
| Kahjuritõrje | Rentokil OÜ | 5 155,75 | Leping |

5.2. Tähtajatud lepingud

Järelevalvemenetluses on hankija esitanud kontrollijale järgmised lepingud, mis on sõlmitud tähtajatult:

| Lepingu pool | Lepingu ese | Lepingu sõlmimise kuupäev |
|--------------------------|---|---|
| Advokaadibüroo Trinit OÜ | Õigusnõustamine, õigusdokumentide koostamine, esindamine õigustoimingutes ja kohtus | 07.06.2018 |
| AS Epler&Lorenz | Jäätmekäitlus | 27.12.2018 |
| Cira OÜ | Raamatupidamine | 02.01.2018 |
| Eesti Energia AS | Võrguteenus ja elektrienergia | 29.04.2012 |
| AS Em-Serv | Masinate ja seadmete hooldus | 04.07.2006 |
| GSMvalve OÜ | GPS/GPRS seadme rent ja paigaldus | 16.12.2013 |
| OÜ Mativesi | Nõrgveepuhasti hooldus | 30.08.2011 |
| Olerex AS | Autokütus | 05.10.2009 |
| OÜ Paide EG | Elektripaigaldise käidu korraldamine | 04.01.2010 |
| AS Paide Vesi | Veevarustus ja heitvee ärajuhtimine | 16.06.2009 |
| Provel OÜ | Andmetöötlusvahendite hooldus ja edasiarendamine | 02.05.2001 |
| Radix Transport OÜ | Kogumiskonteinerite tühjendamine | 28.02.2014 |
| Rentokil OÜ | Kahjuritõrje | 01.07.2017 |
| Telia Eesti AS | Sideteenus | 24 lepingut sõlmitud ajavahemikul 25.08.2000 – 22.04.2021 |

Rahandusministeerium on nõustamispraktikas selgitanud, et erinevalt tähtajatutest raamlepingutest, mille sõlmimine ei ole RHS § 29 lg 2 teisest lausest tulenevalt ühelgi juhul lubatud, ei keela RHS otseselt sõlmida tähtajatuid hankelepinguid, kuid seda eeldusel, et hankelepingu eeldatav maksumus on arvestatud õigesti ning riigihange on viidud läbi seadusest tulenevaid reegleid järgides.

Lisame, et Rahandusministeerium üldjuhul ei soovita hankijatel sõlmida tähtajatuid hankelepinguid. Euroopa Kohus on selgitanud, et tähtajatute hankelepingute sõlmimise praktika on riigihankeid reguleerivate Euroopa Liidu õigusnormide süsteemile ja eesmärgile iseenesest võõras. Kuigi tähtajatud hankelepingud ei ole Euroopa Liidu õigusega otseselt keelatud, võib selline praktika aja jooksul siiski kahjustada ettevõtjate vahelist konkurentsi ning takistada riigihanke menetluse avalikustamist puudutavate riigihankeid reguleerivate

direktiivide kohaldamist.⁶³ Tähtajatute hankelepingute asemel tuleks võimalusel eelistada tähtajalisi lepinguid.⁶⁴

5.3. Segalepingud

Järelevalvemenetluses leidis raamatupidamise väljavõtte alusel tuvastamist, et 07.06.2018. aastal on hankija sõlminud Advokaadibüroo Triniti OÜ-ga segalepingu RHS § 18 tähenduses. Lepingu sisuks ja ulatuseks on õigusnõustamine, õigusdokumentide koostamine ning esindamine õigustoimingutes kohtus. Märkime, et nimetatud leping on sattunud vaatluse alla järelevalvemenetluse käigus raamatupidamisandmeid kontrollides ning ei saa välistada, et hankija on sõlminud segalepinguid RHS § 18 tähenduses rohkem.

Rahandusministeerium peab vajalikuks juhtida hankija tähelepanu segalepingute sõlmimise regulatsioonile. Kehtivas RHS-s reguleerib segalepingute sõlmimist RHS § 18. Paragrahvi eesmärk on sätestada, milliste menetlusreeglite järgi sõlmida segaleping, mille esemeks on vähemalt üks RHS-i kohaldamisalasse kuuluv tegevus ja vähemalt üks RHS-i kohaldamisalast väljajääv tegevus.⁶⁵

RHS § 11 sätestab erandid, mille puhul ei ole hankija kohustatud rakendama RHS sätestatud korda. Sama paragrahvi lg 1 p-i 11 kohaselt on tegemist erandiga kui tellitakse õigusteenust, mis on seotud kliendi potentsiaalse esindamisega Eesti või teise riigi või rahvusvahelises kohtus, vahekohtus või ametiasutusest advokaadi poolt, ja sellega seotud õigusnõustamist või notariaalse dokumendi tõendamistoiminguga seotud teenust või hooldaja või eestkostja osutatavat õigusteenust või muud õigusteenust, mida osutab kohtu määratud isik, või õigusteenust, mis on seotud avaliku võimu teostamisega. Sisuliselt hõlmab õigusteenuste erand viite erinevat õigusteenuste kategooriat.⁶⁶ Esiteks kliendi esindamine õigusvaidluses advokaadi poolt⁶⁷, teiseks eelnimetatud õigusvaidluste ettevalmistamine seotud advokaadi õigusabile ja õigusabile, mis ei seisne veel otseselt vaidluse ettevalmistamises, kuid mille puhul on nõustamisobjektiga seotud vaidlus siiski väga tõenäoline.⁶⁸ Kolmandaks saab nimetada tõendamistoimingud, mille osas kehtib notarite õiguslik monopol.⁶⁹ Neljandaks kuuluvad erandi alla need õigusteenused, mida osutab kohtu määratud isik. Samuti on hõlmatud need õigusteenuse osutajad, keda ei määra otseselt kohus, kuid kelle poole pöördumine on menetlusõigusest tulenevalt kohustuslik ja kelle tegevuse üle kohus mingil viisil järelevalvet teostab.⁷⁰ Viiendaks hõlmab õigusteenuse erand selliste õigusteenuste tellimist, mis on seotud avaliku võimu teostamisega. Õigusteenused, mis ei seostu avaliku võimu teostamisega, sh eelkõige nõustamine seoses hankijate tegutsemisega eraõiguslikes suhete, nt lepingupoolena, erandi alla ei kuulu.⁷¹ Need õigusabiteenused, mis erandi alla ei kuulu, liigituvad sotsiaal- ja

⁶³ Euroopa Kohtu 19.06.2008 otsus asjas C-454/06, Presstext Nachrichtenagentur GmbH vs Austria, p 73

⁶⁴ Simovart. M.A. RHS § 8 kommentaar 39, lk 105. M. Parind, M. A. Simovart, (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019, lk 105.

⁶⁵ Raude. M. RHS § 18 kommentaar 2, lk 195. M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁶⁶ Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 51, lk 156. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁶⁷ Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 51, lk 156. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁶⁸ Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 52, lk 156. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁶⁹ Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 53, lk 156. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁷⁰ Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 55, lk 156. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁷¹ Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 57, lk 157. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

eriteenuste alla, mille puhul on hankija RHS § 126 alusel kohustatud järgima lihtsustatud menetluskorda.⁷²

Segalepingu sõlmimisele kohalduvate menetlusreeglite valiku puhul on keskne roll sellel, kas segalepingu esemeid on võimalik objektiivselt lahutada.⁷³ RHS § 18 lg 1 sätestab, et kui segalepingu esemeks on üheaegselt kaks või enam RHS-i kohaldamisalasse kuuluvat tegevust või mõni RHS-i kohaldamisalasse kuuluv tegevus ja RHS-i kohaldamisalast väljajääv tegevus, võib hankija sõlmida hankelepingu iga eseme kohta eraldi. Sellisel juhul kohaldab hankija hankelepingute sõlmimisel menetlusreegleid, mis käivad eraldi iga eseme kohta sõlmitava hankelepingu kohta. Kui segalepingu esemeks on üheaegselt RHS-i kohaldamisalasse kuuluv tegevus ja RHS-i kohaldamisalast väljajääv tegevus ning lepingu esemeid ei ole võimalik objektiivselt lahutada, sõlmib hankija hankelepingu peamisele esemele kohaldatavate menetlusreeglite järgi. Kui sellise segalepingu esemed on objektiivselt lahutatavad sõlmib hankija segalepingu RHS-is sätestatud korras, kui RHS-i kohaldamisalasse kuuluva tegevuse osa eeldatav maksumus on võrdne RHS-is vastavale riigihankele sätestatud piirmääraga või ületab seda (RHS § 18 lg 2). Hankija ei või sõlmida segalepingut või segalepingu asemel mitut hankelepingut RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks (RHS § 18 lg 3).

Rahandusministeerium rõhutab, et otsus, milliste menetlusreeglite järgi segaleping sõlmida, tuleb teha enne riigihanke alustamist, s.t reeglina enne hanketeate avaldamist. Otsus, milliste menetlusreeglite järgi segaleping sõlmida, peab põhinema parimal teadmisel, mis hankijal riigihanke alustamise ajal on.⁷⁴

5.4. Lepingute tagasiulatuv sõlmimine ja lepingu perioodi kattumine

Järelevalvemenetluses leidis hankija edastatud dokumentide alusel tuvastamist, et hankija on 16.06.2017 sõlminud Scania Eesti AS-ga hoolduslepingud nr 170606031211688118 (veoauto Scania registreerimisnumbriga 570TMK hooldus) ja 170606021905270559 (veoauto Scania registreerimisnumbriga 883TMH hooldus). Mõlema lepingu perioodiks on märgitud 06.06.2017 – 05.06.2020.

Tulenevalt ülaltoodust nähtub, et hankija on sõlminud lepingud tagasiulatuvalt, s.t leping on sõlmitud 16.06.2017, kuid teenuse osutamine on märgitud lepingusse alates 06.06.2017.

Järelevalvemenetluses tuvastatu kohaselt on hankija sõlminud AS-ga Paide Vesi veega varustamise ja heitvee ärajuhtimise teenuslepingu nr E-113. Osapooled on lepingu digitaalselt allkirjastanud 27.01.2015. Samas on lepingus märgitud sõlmimise kuupäevaks 16.06.2009 ning reovee arvesti Paide linna reoveepuhastis algnäidu võtmise kuupäevaks on märgitud 01.01.2015.

Tulenevalt ülaltoodust nähtub, et hankija on sõlminud lepingu tagasiulatuvalt, s.t leping on sõlmitud 27.01.2015, kuid teenuse osutamine algas eeldatavasti 01.01.2015.

Rahandusministeerium peab vajalikuks märkida, et praktika, kus hankija sõlmib lepingu tagasiulatuvalt on hankijate puhul ebatavaline ning seda ei saa kindlasti pidada heaks praktikaks. Ka ringkonnakohus on leidnud, et hankelepingu täitmine tagasiulatuvalt võimalik ei ole.⁷⁵ Juhul kui hankija oleks läbi viinud korrektse riigihankemenetluse teenuste või asjade

⁷² Vaske. V. RHS § 11 kommentaar 57, lk 157. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁷³ Raude. M. RHS § 18 kommentaar 3, lk 195. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

⁷⁴ Raude. M. RHS § 18 kommentaar 6, lk 196. M. Parind, M. A. Simovart (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2019.

⁷⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 21.06.2010 otsus asjas nr 3-09-1297, p 13.

soetamiseks ning hanketeates ettenähtud tingimustel sõlmitavast hankelepingust tuleneb pooltele kohustusi, mis oleks pidanud sõlmimise kuupäevaks olema täidetud (lepingu objektiks olevate tööde teostamine ja nende tasumine), ei oleks olnud võimalik sõlmida hankelepingut tagasiulatuvalt selliselt, et sellega ei kaasneks hankelepingu rikkumist. Märgime, et need lepingud on sattunud vaatluse alla järelevalvemenetluse käigus raamatupidamisandmeid kontrollides ning ei saa välistada, et hankija on sõlminud ka teisi lepinguid tagasiulatuvalt.

Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et hankija on sõlminud Scania Eesti AS-ga hoolduslepingud kahe veoauto registreerimismärgiga 570TMK ja 883TMH hooldamiseks. 2020. aastal uuendas hankija lepinguid – nimetatud veoautode eelnevate hoolduslepingute periood kestis kuni 05.06.2020 ning järgnevate hoolduslepingute periood alates 11.03.2020. Seega tuleneb ülaltoodust, et veoautode hoolduseks sõlmitud lepingute perioodid kattuvad perioodil 11.03.2020 kuni 05.06.2020. Peame vajalikuks märkida, et taoline praktika, kus ühe eseme hankelepingu periood kattub sama eseme järgneva hankelepingu perioodiga ei ole hea ega tavaline hankepraktika, kuna tekib risk, et sama teenuse eest esitakse arveid mitmekordselt.

6. Järeldused

6.1. Aktsiaselts Väätsa Prügila 2020. aasta hanketegevuse kontrollimise käigus tuvastati hankija tegevuses kõrvalekaldumisi RHS-s sätestatud korrast seoses:

6.1.1. asutusesisese hankekorra ja hankeplaani puudumisega;

6.1.2. riigihanke menetluste korraldamata jätmistega;

6.1.3. riigihanke üldpõhimõtete mittejärgimisega.

6.2. Hankija riigihankekorralduses esineb puudujääke, kuid puudujäägid on haldussuutlikkuse ja asjatundlikkuse suurendamise teel ületatavad. Siinkohal ei saa jätta arvestamata, et hankija asutuse struktuuris puudub hankespetsialisti ja juristi ametikoht ning riigihangete läbiviimisega tegeleb käsunduslepingu alusel volitatud isik. Samas märgime, et RHS-i tuleb vaatamata personali vähesusele järgida kõikidel hankijatel.

Edasise hankepraktika parandamiseks soovime riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel pidevalt tutvuda Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatud juhendmaterjalide ja analüüsidega riigihangete korraldamise kohta, korduma kippuvate küsimuste rubriigiga (<https://fin.ee/riigihanke-d-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused>).

Riigihangete korraldamist puudutavate küsimustega on võimalik nõu saamiseks pöörduda Rahandusministeeriumi poole järgmiste kontaktide kaudu: riigihanked@fin.ee, tel 611 3701 (nõustamispäringud); register@riigihanked.riik.ee, tel: 611 3693, 611 3703 (riigihangete registri kasutajatugi).

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Mesilane
osakonnajuhataja
riigihangete ja riigiabi osakond

Kontrollijad:

Anna Poots
jurist
riigihangete ja riigiabi osakond

611 3123; anna.poots@fin.ee

Kertu Kuiv
jurist
riigihangete ja riigiabi osakond
611 3931; kertu.kuiv@fin.ee