

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
RIIGI-JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

**Mare Rebban**

**RIIGIHANGETE KVALIFITSEERIMISTINGIMUSED JA NENDE KONTROLL:**

**RIIGIHANGETE VAIDLUSTUSKOMISJON JA KOHTUPRAKTIKA**

Magistritöö

Juhendaja Prof K. Merusk

2014

# Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Kvalifitseerimistingimuste sisustamine ja tõlgendamine .....	7
1.1. Kvalifitseerimistingimused riigihankeõiguses .....	9
1.2. Kvalifitseerimistingimuste tõlgendamise põhimõtted .....	14
1.3. Kvalifitseerimistingimuste liigid .....	18
1.3.1. Pakkuja ja taotleja majanduslik- ja finantsseisund .....	18
1.3.2. Majandusaasta aruanded ja majandustegevuse netokäibe näitajad .....	20
1.3.3. Tehnilist ja kutsealast pädevust tõendavate referentsobjektide nimekiri .....	25
1.3.4. Erinõuete kehtestamine hankemenetluses .....	34
1.3.5. Võtmeisikute töökogemuse ja kutsekvalifikatsiooni nõuded .....	39
1.4. Põhilised vead kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel .....	44
2. Kvalifitseerimistingimuste kontroll .....	47
2.1. Hankijapoolne kontroll ja selle ulatus .....	47
2.2. Pakkujapoolne selgituste küsimine ja asjaolude selgitamine .....	54
Kokkuvõte .....	61
Резюме .....	65
Kasutatud allikad .....	69
Kasutatud kirjandus .....	69
Kasutatud normatiivaktid .....	70
Euroopa Liidu õigusaktid .....	71
Kohtupraktika .....	71
Euroopa kohtu lahendid .....	71
Riigikohtu lahendid .....	71
Ringkonnakohtu lahendid .....	71
Halduskohtu lahendid .....	72
Riigihangete vaidlustuskomisjoni otsused .....	72
Muud allikad .....	74
Kasutatud lühendid .....	75

## Sissejuhatus

Riigihankementlust kasutab riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või üksus, avalik juriidiline isik või muu avaliku sektori valiseva mõju all olev isik omale vajalike asjade ehk kaupade ostmise, teenuste või ehitustööde tellimise, ehitustööde või teenuste kontsessioonide andmise ning ideekonkurside korral. Seega on hankemenetlusel väga praktiline väärtus: luua vajalikud konkurentsitingimused riigihankelepingute sõlmimiseks vältides diskrimineerimist, kasutades maksumaksja raha parimal viisil ning tagades konkurentsivõime Euroopas.<sup>1</sup> See puudutab suurt hulka ettevõtteid. Hankelepingu tingimused ei kujune mitte läbirääkimiste teel, vaid need määrab hankija läbi kvalifitseerimistingimuste, kusjuures hankija peab kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel käituma mõistlikult ja õiguspäraselt, pidades kinni kehtestatud reeglitest. Kui hankija aga kehtestatud reegleid rikub, võib see viia hankija otsuste vaidlustamiseni pakkuja või taotleja poolt.

Riigihankementluse vaidlustusi lahendavaks organiks on alates riigihangete seaduse (edaspidi RHS) vastuvõtmisest<sup>2</sup> Riigihangete Ameti juures asuv vaidlustuskomisjon (edaspidi VaKo).

Kvalifitseerimistingimuste kehtestamise, täitmise ning kehtestatud kvalifitseerimistingimustele vastavuse teema olulisusest annab tunnistust VaKo-le esitatud vastavasisuliste vaidlustuste hulk võrreldes vaidlustuste üldhulgaga, aga samuti ka vaidlustuste aluste mitmekesisus. Riigihangete registri andmetel<sup>3</sup> moodustasid kvalifitseerimise vaidlustamiseks esitatud taotlused üldisest vaidlustuste arvust 2011.a 14 %, 2012.a 13 % ja 2013.a 10, 7 % ning kvalifitseerimata jätmise vaidlustuste taotlused 2011.a 8%, 2012.a 9 % ja 2013.a 7, 9 % VaKo-le esitatud vaidlustuste üldarvust. Kuigi statistika näitab nimetatud vaidlustuste osakaalu mõningast langust kolmeaastase perioodi lõikes üldisest vaidlustuste arvust, jääb see arv ikkagi piisavalt suureks, tähistamaks teema olulisust ning probleemide olemasolu selles riigihankementluse osas.

---

<sup>1</sup>Euroopa Komisjon. Roheline raamat Euroopa Liidu riigihankepoliitika ajakohastamise kohta. Brüssel, 27.01.2011. – Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ET:PDF> (27.02.2014)

<sup>2</sup>Riigihangete seadus – RT I 2007, 15, 76...RT I, 06.07.2013, 13.

<sup>3</sup> Riigihangete vaidlustuskomisjoni statistika.-Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/vaidlustuskomisjoni-statistika>

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada milline on riigihangete vaidluskomisjoni ja kohtupraktika kvalifitseerimistingimuste õiguspärasuse kontrollimisel ja sisustamisel ja millised on nõuded hankijale kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel ja nende kontrollimisel.

Probleemseks on eelkõige kvalifitseerimistingimuste on kas liiga üldine või liiga üksikasjalik sisustamine, kusjuures mõlemad äärmuslikud variandid kahjustavad nii hankijat kui ka pakkujat ning toovad endaga kaasa vaidlustusi.

Kvalifitseerimistingimuste tõlgendamise osas tekitab probleeme liigne detailidesse laskumine, jättes kõrvale hankedokumentatsioonist kui tervikust lähtumise, mis sageli viib pakkuja valedele järeldustele ning ei garanteeri hankijale soovitud tulemust, hanke õnnestumise näol.

Nii hankija kui ka pakkuja rollist sõltub nii hankemenetluse edukas läbiviimine kui ka oodatud tulemus. Hankemenetlus on mitme osapoole koostöö, mis nõuab nii hankijalt kui ka pakkujalt laialdasi ja häid teadmisi nii hangitava asja või teenuse omaduste kui ka hankemenetluse läbiviimise osas.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on selgitada, milline on vaidlustuskomisjoni ja kohtupraktika kvalifitseerimistingimuste sisustamisel ning selle vastavus õiguspärasuse nõuetele, samuti selgitada kas vaidlustuskomisjoni otsused ja kohtupraktika kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise osas kattuvad või on ka erinevusi põhjenduste osas. Selgitada välja kas hankijapoolsed vead kvalifitseerimistingimuste sisustamisel on tingitud hankija ebapädevusest kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel või on põhjuseks kvalifitseerimistingimuste vale tõlgendamine ning põhjendamine.

Töö ajaliseks kriteeriumiks on valitud ajavahemik 2011 kuni 2013, sellepärast, et aastani 2011 on VaKo praktikat oma töös käsitlenud Anneli Teelahk<sup>4</sup>. Selle töö teemaasetus on küll laiem, kuid mõningal määral hõlmab ka kvalifitseerimist ja kvalifitseerimata jätmise küsimusi. Seega on minu poolt käsitletav teema kitsam ning jätkab mingis osas eelnimetatud töö teemat, lisaks annab kolmeaastane vaatlusperiood võimaluse järelduste tegemiseks ning seaduspärasuste väljatoomiseks.

---

<sup>4</sup> A.Teelahk, Riigihangete vaidlustamine vaidlustuskomisjonis: menetlus ja praktika (2008-2011).- Magistritöö, Tartu, 2011.

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis otsitakse vastust küsimusele kuidas on VaKo ja kohtupraktika sisutanud ja tõlgendanud kvalifitseerimistingimusi ja millised on hankija vead kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel. Missugused on hankija võimalused ja kohustused kvalifitseerimistingimuste sisustamisel hankemenetluse edukaks läbiviimiseks ning kuidas on hankijad tegelikult kvalifitseerimistingimusi sisustanud ning tõlgendanud. Kas kehtestatud kvalifitseerimistingimuste tõlgendamine hankija poolt langeb kokku VaKo ja kohtute tõlgendustega ning kui on erimeelsusi, siis millest on need tingitud ning kuidas oleks neid saanud vältida selleks, et hankemenetlus oleks edukas.

Töö teises peatükis on püstitatud küsimus milline on hankija, pakkuja või taotleja kvalifitseerimistingimustele vastavuse kontrollimise sisu ja ulatus ning vastutus kehtestatud kvalifitseerimistingimuste piiritlemisel ja täpsustamisel.

Töö on teoreetiline uurimus, mille koostamisel on kasutatud võrdlevat uurimismeetodit, et selgitada välja nii hankija kui ka pakkujapoolsed vead kvalifitseerimistingimuste sisustamisel ning vaidlustuskomisjoni ja kohtupraktika argumendid ja põhjendused vaidlustuste korral otsuste tegemisel, aga ka dogmaatilist meetodit kehtiva õiguse analüüsimisel.

Nimetatud uurimisülesande täitmiseks on töös põhimaterjalina kasutatud VaKo aga ka vastavat kohtupraktikat, valdavalt Eesti kohtute praktikat kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise osas aastatel 2011 kuni 2013. Vaidluskomisjoni praktika analüüsimisel on töö autor kasutanud riigihangete e-keskkonna võimalusi vastavate vaidlustuste sorteerimisel üldisest vaidlustuste hulgast. Selleks on kasutatud vaidlustuste registri poolt pakutavat vaidlustuse objekti klassifikaatorit *taotleja või pakkuja kvalifitseerimine või kvalifitseerimata jätmine*.<sup>5</sup> Töös on analüüsitud vastava otsinguga üldisest hulgast väljasorteeritud vaidlustusi, kusjuures *hanke esitamise aeg* on 01.01.2011 kuni 08.08.2013. Samasugust ajalist kriteeriumi on töö autor kasutanud ka kohtulahendite otsingul Riigi Teatajast<sup>6</sup>. Kohtupraktika otsinguks on kasutatud eraldi kolme klassifikaatorit: *klassifitseerimine, klassifitseerimata jätmine ja klassifitseerimistingimused*. Sellest tulenevalt võib ette tulla ajaline nihe, eriti puudutab see käsitletud kohtulahendeid, kuna mõningate sellesse perioodi jäävate kohtulahendite aluseks olevad VaKo otsused võivad jääda väljaspoole nimetatud ajalist perioodi. See asjaolu iseenesest ei sega uurimust, sest ajalisel kriteeriumil on töös vaid abistav funktsioon.

---

<sup>5</sup> Töö kirjutamise ajal (21.02.2014. a seisuga) ei võimaldanud riigihangete e-register enam töös nimetatud klassifikaatorit vaidluste otsingul rakendada.

<sup>6</sup> Riigi Teataja - Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee)

Kuna kirjandust antud teema kohta ei ole palju, siis on töös kasutatud teemaga haakuvaid teadustöid, Euroopa Kohtu lahendeid ja teemaga seotud Eesti õiguskirjandust.

# 1. Kvalifitseerimistingimuste sisustamine ja tõlgendamine

Rahandusministeeriumi poolt väljaantud riigihangete juhise<sup>7</sup> kohaselt, peavad pakkuja poolt kehtestatud kvalifitseerimise tingimused olema mõistlikud ja asjakohased ostetavate asjade ja teenuste või teostatavate ehitustööde suhtes. Samuti peab hankija kaaluma, millised tingimused on riigihanke seisukohalt esmatähtsad ja milliste dokumentide esitamisega saab pakkuja tõendada oma vastavust esitatud tingimustele. Hankija peab meeles pidama, et tingimused ei tohi välistada konkurentsi, need peavad olema objektiivsed, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed ning ei tohi takistada lühemat aega turul tegutsevate ettevõtjate osalemist hankementeluses, kui nad suudavad tõestada, et on võimelised tingimusi täitma.

Kvalifitseerimistingimuste proportsionaalsust on käsitlenud oma töös Faster, V.<sup>8</sup> analüüsid hankijate piiratud teadmisi kvalifitseerimistingimuste proportsionaalsuse osas ning vastava põhmõtte mitteamestamist.

Riigihankeõiguse üldpõhimõtted vastavad Euroopa Liidu asutamislepingu eesmärkidele kaupade vaba liikumise, asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kohta.

Asutamislepingu kohaselt on keelatud hankelepingu tingimuste sisustamisel eelistada kohalikku pakkujat välismaisele<sup>9</sup>. Riigihangete juhises märgitakse, et RHS §-s 3 on sätestatud sisuliselt samad riigihanke korraldamise üldpõhimõtted nagu hankedirektiivides, neid on üksnes täpsustatud.

Euroopa Kohus on märkinud, et kui hanketeade (edaspidi HT) on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogenud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest ja nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtudes oma pakkumus<sup>10</sup>. Hankedirektiivi

---

<sup>7</sup>Rahandusministeerium.Riigihangete juhise - Kättesaadav arvutivõrgus:  
[https://riigihanked.riik.ee/ir1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/ir1/c/document_library/get_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726) (21.02.2014), lk 138.

<sup>8</sup>V.Faster., Kvalifitseerimistingimuste proportsionaalsus riigihankemenetluses.- Magistr töö, Tartu 2013.

<sup>9</sup>Arrowsmith, S. EU Public Procurement Law: An Introduction. University of Nottingham.- Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (27.02.2014).

<sup>10</sup> Euroopa Kohtu 22. aprilli 2010. a otsus asjas nr C-423/07: Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik, p 58.

2004/18/EÜ<sup>11</sup> art 44 lõike 2 koostoimes art-ga 48, tuleb miinimumtingimused pakkuja tehnilise ja kutsealase suutlikkuse kohta esitada HT-s. Direktiivi lisa VII A, punktis 17 sätestatakse pakkuja esitatavad majanduslikud ja tehnilised võimalikud minimaalsed nõuded. Seega eeldab direktiiv 2004/18/EÜ, et pakkuja tehnilist ja kutsealast pädevust puudutavad nõuded tuleb märkida HT-s. Kuna hankemenetlus peab olema läbipaistev ja pakkujaid tuleb kohelda võrdselt, ei tohi siseriiklikul tasandil avaldatavates dokumentides olla hankes osalevate pakkujate kohta muud teavet kui see, mis on avaldatud Euroopa Ühenduste Teatajas.

VaKo selgitas oma otsuses, et kvalifitseerimistingimus on vastav ja proportsionaalne, kui see on kohane ja vajalik. Tingimus on kohane, kui sellele vastavus väljendab pakkuja võimet lepingut nõuetekohaselt täita. Tingimus on vajalik, kui pakkuja võimet hankelepingut täita ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.<sup>12</sup> Kvalifitseerimistingimus on vastuolus RHS-iga, kui see ei ole oma mahu või olemuse tõttu hankelepingu täitmise võime eeldusena kohane või vajalik ja ei anna piisavat teavet pakkuja võimekuse kohta hankelepingut täita. Seega ei pea hankija seadma sellist kvalifitseerimistingimust, mida suudaksid täita paljud potentsiaalsed pakkujad, vaid lähtuma sisulistest asjaoludest ja olema valmis iga kvalifitseerimistingimuse vastavust ja proportsionaalsust põhjendama. See tähendab, et vaidluse korral kvalifitseerimistingimuse vastavuse ja proportsionaalsuse osas lasub vaidlustatud kvalifitseerimistingimuse põhjendamise kohustus hankijal.

Aastatel 2011 kuni 2013 VaKo-le esitatud 226-st vaidlustusest läks esimese astme kohtule arutamiseks ca 20-30 asja ümber. Siinkohal rõhutan, et toodud arvud ei pretendeeri absoluutsele tõe, kuna registritest on otsingud tehtud erinevate märksõnadega ning arvestades kohtumenetluses kuluvat aega, tuleb kindlasti arvestada ka ajalise nihkega. Kuid isegi arvesse võttes kõiki nimetatud asjaolusid, annab see suhtearv ikkagi mingi pildi käesoleva hetke seisust.

Teise astme kohtus s.o ringkonnakohtus, kahanes edasikaevatud vaidluste arv veel kolmandiku võrra võrreldes esimese astme kohtuga. See suhtearv võib ka veidi teistsugune olla, sest suhtearvu väljatoomiseks on kasutatud vaid neid lahendeid kus on olemas kohtuotsus. Edasi Riigikohtusse jõuab ringkonnakohtu lahenditest võib-olla üks kolmandik kui sedagi ning menetlusse ei võeta kaugeltki iga kaebust.

---

<sup>11</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31.03.2004. a direktiiv nr 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimisest. - ELT L 134, 30.4.2004, lk 114-240.

<sup>12</sup>VaKo 01.04.2011 nr 50-11/123879.



## 1.1. Kvalifitseerimistingimused riigihankeõiguses

Riigihankementluse osapooled on riigihangete korraldamist reguleeriva normistikuga seotud kolmel eri tasandil. Esimeseks tasandiks on Eesti enda regulatsioon, teisel tasemel on Euroopa Liidu riigihankeid puudutavad õigusaktid, mis reguleerivad riigihangete korraldamist Euroopa Liidus ning kolmandaks tasandiks on Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankeleping (GPA<sup>13</sup>), mis reguleerib riigihangetega seonduvaid suhteid väljaspool Euroopa Liitu asuvate riikidega.

Eestis reguleerib siseriiklikult riigihankemenetlust riigihangete seadus<sup>14</sup> (edaspidi RHS), mis põhineb Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivides 2004/18/EÜ<sup>15</sup> (edaspidi hankedirektiiv) ja 2004/17/EÜ<sup>16</sup> (edaspidi hankedirektiiv) sätestatud põhimõtetel ning mille eesmärgiks on tagada Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>17</sup> üldpõhimõtete jälgimine riigihangete läbiviimisel.

RHS § 1 kohaselt on riigihangete seaduse eesmärk tagada hankija vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.

See on oluline tagamaks, et hankijad saavad parima võimaliku pakkumuse ning riigi raha kasutatakse tõhusalt. Nagu eespool osutatud, on see eesmärk tõstetud esile ka Euroopa 2020. aasta strateegias.<sup>18</sup>

Riigihankeõiguse klassikaliseks eesmärgiks on tagada avalike vahendite säästlik kasutamine, et hankelepingu ese vastaks kõige optimaalsemalt hankija vajadustele, see oleks parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhtega.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Agreement on Government Procurement (GPA). Arvutivõrgus: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm) (15.02.2014).

<sup>14</sup> Riigihangete seadus. – RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 23.12.2013, 74.

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31.03.2004. a direktiiv nr 2004/18/EÜ (viide 11).

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31.03.2004. a direktiiv 2004/17/EÜ, vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlustest. - ELT L 134, 30.4.2004, lk 1—113.

<sup>17</sup> Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 47-403.

<sup>18</sup> Euroopa Komisjoni ettepanek:direktiiv riigihangete osas. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ET:PDF>

<sup>19</sup> Neumayr, F.- Value for Money v. Equal Treatment: The Relationship between the Seemingly Overriding National Rationale for Regulating Public Procurement and the Fundamental E.C. Principle of Equal Treatment. – Public Procurement Law Review 2002/4, lk 216. Viidatud Lember, P. Horisontaalsed eesmärgid ja hankelepingu esemega mitteseotud hindamiskriteeriumid hankementluses (viide nr 1).

Pakkumuste hindamisel subjektiivsuse vältimiseks ja hankemenetluse üldpõhimõtete ja kooskõla tagamiseks kehtib enamikus riigihankereeglistikes nõue, et hankija kehtestatud nõuded peavad olema lahutamatu seotud konkreetse hankelepingu esemega ehk hangitava toote, teenuse või ehitustööga.<sup>20</sup>

RHS § 3 p 2 paneb hankijale kohustuse tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning p 3 järgi peab hankija kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.<sup>21</sup>

Hankijal on õigus kontrollida pakkuja või taotleja kvalifikatsiooni kogu hankemenetluse vältel, ja kui talle saab teatavaks asjaolu, et pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund või tehniline ja kutsealane pädevus ei vasta hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele, jätta pakkuja või taotleja kvalifitseerimata RHS § 39 lg 3 kohaselt.

Riigikohtu Halduskolleegium on seisukohal, et RHS § 39 lg 1 esimene lause sätestab hankija üldise kontrollikohustuse, selgitamaks välja, kas pakkuja vastab kvalifitseerimise tingimustele. Sama lõike teine lause reguleerib seda, millistele nõuetele peavad kvalifitseerimise tingimused vastama. Seevastu RHS § 39 lg 3 sätestab selle perioodi, mille jooksul on pakkujal õigus oma üldist kontrollikohustust teostada (s.o kogu hankemenetluse vältel). Samuti on nimetatud lõikes reguleeritud õiguslik tagajärg olukorra jaoks, kui pakkuja ei vasta HT-s märgitud kvalifitseerimise tingimusele.<sup>22</sup>

RHS §-dest 39-41 lähtuvalt peavad kõik kvalifitseerimise tingimused olema kirjas HT-s. Ühestki riigihangete seaduse sättest ei tulene, et hankija võib kvalifitseerimise tingimusi esitada ka hankedokumentides (edaspidi HD). RHS § 41 lg 3 ei kohusta pakkujat iseseisvalt otsima, kas teistes seadustes on veel täiendavaid kvalifitseerimistingimusi, mida HT-s pole esitatud, kuid mis sellel konkreetsel riigihankel kvalifitseerumiseks oleks vaja täita.

---

<sup>20</sup> UNICITRAL Model Law on Public Procurement. United Nations Commission on International Trade Law. Washington 2011. Arvutivõrgus: [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_E.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf) (21.02.2014)

<sup>21</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 12.10.2011.a otsus nr 3-3-1-31-11, p15.

<sup>22</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 22.02.2012.a otsus nr 3-3-1-2-12, p16.

Samale järeldusele on jõudnud ka VaKo<sup>23</sup>, et RHS § 39 lõikest 1, § 40 lõikest 1 ja § 41 lõikest 1 tulenevalt esitab hankija kvalifitseerimise tingimused ja nõuded dokumentidele, millele alusel kvalifikatsiooni kontrollida HT-s, mitte HD-s. Isegi juhul kui hankija poolt esitatud kvalifitseerimise tingimused on samad nii HT-s kui HD-s, omavad kvalifitseerimisel õiguslikku tähendust üksnes HT-e nõuded.

Oma otsuses märgib VaKo, et „hankija peab pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimise protseduuri esmalt läbi viima tulenevalt hankemenetluse formaliseerituse põhimõttest, st kontrollima, kas HT-s RHS §-de 40 ja 41 alusel nõutud pakkuja kvalifikatsiooni tõendavad dokumendid/andmed on pakkuja poolt esitatud ja kas need tõendavad pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud nõuetele. Kuid RHS § 39 lg 1 tähenduses ei saa kontroll olla üksnes formaalne, vaid peab olema ka sisuline – hankija peab olema otsust tehes ka veendunud, et pakkuja poolt esitatud andmed on õiged ja tõendavad pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud tingimustele.“<sup>24</sup>

Kuna riigihanke korraldamise lõppeesmärgiks on pakkujaga lepingu sõlmimine, siis on kõikide kvalifitseerimistingimuste kehtestamise ja nende täitmise kontrollimise (nii formaalse kui sisulise) eesmärgiks leida parim lepingupartner.

Lepinguvabaduse piiramisel riigihankeõiguses on mitu eesmärki, ning üheks lähtekohaks on hankija rahaliste vahendite tõhusam ärakasutamine.<sup>25</sup>

Pakkuja, taotleja või hankemenetluses osalemisest huvitatud isik võib vaidlustada hankija tegevuse, kui ta leiab, et RHS rikkumine hankija poolt rikub tema õigusi ja esitada Rahandusministeeriumi juures asuvale vaidluskomisjonile sellekohase vaidlustuse RHS § 117 kohaselt. Vaidlustuse võib esitada kõikide dokumentide peale, millega alustatakse hankemenetlust, samuti hankedokumentide, pakkumuse esitamise ettepaneku ja kõikide hankija poolt RHSi alusel hankemenetluse käigus tehtavate otsuste peale.<sup>26</sup> Eestis on vaidlustuskomisjon kohustuslikuks kohtueelseks riigihangete vaidluste lahendamise organiks.

---

<sup>23</sup> VaKo 06.03.2013. a otsus nr 23-13/138656.

<sup>24</sup> VaKo 02.05.2013. a otsus nr 69-13/140111.

<sup>25</sup> M. Mugur, C. Ginter. Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest tulenevad piirangud seadusandja valikuvabadusele. – *Juridica*, 2010/4, lk 239.

<sup>26</sup> Rahandusministeerium. Riigihangete juhis - Kättesaadav arvutivõrgus: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726) (21.02.2014).

RHS § 117 lg punkti 9 kohaselt võib vaidlustuse esitada taotleja ja pakkuja kvalifitseerimise ning kvalifitseerimata jätmise peale.

Vaatamata sellele, et RHS § 39 lõikes 6 sätestatud nõuet otsuse põhjendatuse kohta ei ole RHS-s defineeritud ja haldusmenetluse seaduse (HMS) § 2 lg 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine haldusmenetlus, on VaKo hinnangul riigihangete seaduses kui peamiselt haldusõiguse valdkonda kuuluvas seaduses kasutatava mõiste „põhjendatud kirjalik otsus” sisustamisel asjakohane rakendada HMS-i kui vastava valdkonna üldakti õiguse analoogia alusel. HMS § 56 lg 2 kohaselt tuleb haldusaktis märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest on haldusakti andmisel lähtutud. RHS § 3 p 2 kohustab hankijat tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Sellest saab järeldada, et otsuste põhjendamise nõude eesmärk on võimaldada otsuse adreessadil kontrollida otsuse õiguspärasust ja veenda teda selles, et tuvastatud faktilised asjaolud koosmõjus rakendatavate õigusnormidega toovad kaasa just sellise õigusliku tagajärje. Kui vaidlustatud otsused kolmanda isiku kvalifitseerimise ja tema pakkumuse vastavaks tunnistamise kohta on täielikult põhjendamata ja tema pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse juures puuduvad viited rakendatavatele õigusnormidele, on vaidlustatud otsused VaKo hinnangul oluliste puuduste tõttu õigusvastased. Pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimise eesmärk on aga tuvastada pakkuja eeldatav sisuline võimekus sõlmitava hankelepingu täitmiseks.

HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtte kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel, samas ei ole riigihangete teostamine haldusmenetluse seaduse § 2 lg 2 kohaselt haldusmenetlus. VaKo on oma otsustes korduvalt rõhutanud, et pakkujate või taotlejate kvalifikatsiooni kontrollimine hankemenetluses peab olema sisuline, kuid see ei tähenda, et hankija oleks kohustatud koguma oma algatusel tõendeid selleks, et tõendada isiku vastavust kvalifitseerimise tingimustele. Tulenevalt hankemenetluse olemusest on hankijal kohustus veenduda eelkõige selles, et pakkujate või taotlejate poolt esitatud andmete alusel, neid andmeid sisuliselt kontrollides väidetav kvalifikatsioon ka tegelikult vastab hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele (RHS § 39 lg 1 ning eriti lg 3, § 40 lg 1, § 41 lg 1).

VaKo leidis, et „...kaalutusõiguse olemasolule viitavad RHS § 39 lõikes 1 ja § 41 lõikes 3 esitatud keelendid "kvalifitseerimise tingimused peavad olema piisavad", "ning vastavad ja proportsionaalsed" ja "nimetab hankija hanketeates, milliste". Kaalutusõiguse kasutamisel on oluline, et hankija on arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.“<sup>27</sup>

Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimiseks on hankija pädevuses määratleda HT-s teenuse osutamise või kaupade või teenuste ostmise lepingu tunnused, mille kaudu peab pakkuja tõendama oma vastavust esitatud kvalifitseerimise tingimusele. Pakkuja või taotleja jäetakse RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> alusel kvalifitseerimata muuhulgas juhul, kui isik on jätnud esitamata HT-s nõutud kvalifikatsiooni tõendava dokumendi. Seega peab dokument, mille esitamata jätmise saab kaasa tuua pakkuja kvalifitseerimata jätmise, vastama üheaegselt kahele tingimusele:

- 1) on HT-s nõutud;
- 2) tõendab kvalifikatsiooni.

Vaatamata sellele, et HMS<sup>28</sup> § 2 lg 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine haldusmenetlus, on VaKo hinnangul RHS-s kui peamiselt haldusõiguse valdkonda kuuluvas seaduses kasutatava mõiste "põhjendatud kirjalik otsus" sisustamisel asjakohane rakendada HMS-i kui vastava valdkonna üldakti õiguse analoogia alusel. HMS § 56 lg 2 kohaselt tuleb haldusaktis märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest on haldusakti andmisel lähtutud.

RHS § 3 p 2 kohustab hankijat tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Sellest saab järeldada, et otsuste põhjendamise nõude üks eesmärkidest on võimaldada otsuse adressaadil kontrollida otsuse õiguspärasust ja veenda teda selles, et tuvastatud faktilised asjaolud koosmõjus rakendatavate õigusnormidega toovad kaasa just sellise õigusliku tagajärje. Hankija otsus, kus on selgelt väljendatud, et hankija hinnangul vastab pakkuja kõigile tingimustele, võimaldab teostada nii kaebeõigust kui ka kontrollida otsuse õiguspärasust. See tähendab, et hankija peab vaidlustusmenetluses suutma VaKo-t veenda selles, miks ta on lugenud pakkuja vastavaks vaidlustuse põhjendustes toodud kvalifitseerimise tingimustele. Pakkuja kvalifitseerimata jätmise otsuse põhjendamisel peab otsusest endast või otsuses

---

<sup>27</sup> Korduma kippuvad küsimused. Rahandusministeerium-Kättesaadav arvutivõrgus: [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=169335&folderId=252716&name=DLFE-29101.pdf](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=169335&folderId=252716&name=DLFE-29101.pdf) (18.02.2014).

<sup>28</sup> Haldusmenetluse seadus.- RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011, 8.

viidatud dokumendist täpselt tulenema, miks ja mis dokumentide alusel asus hankija seisukohale, et pakkuja ei vasta mõnele kvalifitseerimise tingimusele.

Riigihankemenetluses ettevõtjate võrdne ja mittediskrimineeriv kohtlemine ning menetluse läbipaistvus võimaldab tekkida tegelikul konkurentsil.<sup>29</sup>

Seega võib väita, et riigihankeõiguse põhimõtted – võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine ja läbipaistvus – on konkurentsi tagamise eesmärgi teenistuses. Konkurentsi tagamist võib seda arvestades pidada Euroopa Ühenduse riigihankeõiguse juhtprintsipiiks.

Järgnevalt ongi töö autor käsitlenud eraldi gruppina kvalifitseerimistingimusi ning probleeme, mis on VaKo-le esitatud vaidlustuste aluseks.

## **1.2. Kvalifitseerimistingimuste tõlgendamise põhimõtted**

„Tõlgendamine on tegevus, mille abil tõlgendaja muudab tema jaoks probleemetekitava õigusnormi teksti arusaadavaks.“<sup>30</sup> „Iga tõlgendamine on millestki arusaamine, millegi mõtestamine.“<sup>31</sup> Seaduse puhul on tõlgendamise eesmärgiks seaduse tekst, riigihanke puhul aga riigihanke tekst, täpsemalt HT tekst. Nii nagu õigusnormi korral peab õiguse rakendaja oskama küsida, mida ta teada tahab ning õige vastus sõltub õigetest küsimustest.<sup>32</sup> Tõlgendamine on valimine erinevate võimaluste vahel. Tõlgendamisel tuleb asetada ennast mõtetes teksti koostaja kohale ning otsida temapoolset eesmärki teksti kirjapaneku kohta, seda, mida tema nimetatud tekstiga väljendada soovis ning missuguse tulemuseni jõuda. Nii on tõlgendus seaduse sees oleva mõtte rekonstruktsioon. Sama põhimõtte kehtib ka riigihankeõiguses ning rakendades analoogiat võib öelda, et HT-s esitatud tingimuste tõlgendamise korral asetab pakkuja ennast hankija kohale ja rekonstrueerib tema mõtte. Tõlgendamine on reguleeritud ka seaduse tasemel. TsÜS § 3 sätestab, et seaduse sätet tõlgendatakse koos seaduse teiste sätetega, lähtudes seaduse sõnastusest, mõttest ja eesmärgist. Teksti tuleb tõlgendada eelkõige seal, kus tekst on mitmetähenduslik, ebatäpne või eeldab tema sisustamiseks väärtushinnangute kaalumist.

<sup>29</sup> T.Ojasalu.Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte – Juridica, 2007/8, lk 568.

<sup>30</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia -Tln 2002, lk 145.

<sup>31</sup> M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas.- Juridica, 2010/ 9, lk 666.

<sup>32</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia -Tln 2002, lk 147.

Tõlgendada saab erinevate võtete sh viiside abil nagu: grammatiline, süstemaatilis-loogiline, ajalooline ja objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine. Traditsioonilises tõlgendamisõpetuses kasutatakse lingvistiliste argumentide tähistamiseks tähenduslikult lähedast terminit „grammatiline tõlgendamine“, mida kasutas juba Friedrich Carl von Savigny. Kui lingvistika on keeleteadus, siis lingvistilised argumendid võib jaotada semantilisteks (normi sõnastus) ja süntaktilisteks (grammatiline struktuur).

Grammatilise tõlgendamise korral tulebki lähtuda kirjapandud tekstist, kasutatud sõnade tavapärasest kasutusest üldkeeles. Sõnade üldkeelses tähendusel põhinev tõlgendus aitab kõige paremini tagada õigusselgust, õiguslike tagajärgede ennustatavust, õiguskindlust ja pakkuda kaitset erinevate otsustajate tõlgenduseelistuste eest. Grammatilise tõlgendamise hädavajalikuks eelduseks on keelereeglite hea tundmine ning mõistete spetsiifilise tähenduse tundmine.

Samas on tekst vaid lähtekohaks tõlgendatava sisu väljaselgitamisel. Teksti analüüs võib jätta avatuks mitu võimalust ning seejärel tulebki asuda teksti tõlgendama teleoloogiliselt.

Objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine tähendab aga tahte tõlgendamist. Lähtuda tuleb siinkohal nii faktilistest asjaoludest kui ka üldprintsipiidest, antud juhul riigihankeõiguse üldpõhimõtetest.

Kvalifitseerimistingimuste tõlgendamisel tuleks seega esmalt lähtuda tekstist ning mitte ainult teatud lauseosast vaid terviktekstist, seejärel kogu hanke dokumentatsioonist, hankija tahtest. Seda seisukohta on väljendanud oma otsuses Riigikohus jõudes järeldusele, et pakkumuse kutse dokumentide tõlgendamisel tuleb arvestada korraldatud avaliku konkursi teisi dokumente ja konkursi korraldamise eesmärke.<sup>33</sup> Kuigi nimetatud otsuses ei olnud tegemist riigihankega, on antud seisukoht igati asjakohane ka hanketingimuste õigeks tõlgendamiseks. Ilmtingimata tuleb igal konkreetsel juhul lähtuda ikkagi eelkõige HT-s esitatud kvalifitseerimistingimustest, kuid kvalifitseerimistingimuste tõlgendamisel väljendub hankija tahe ikkagi kogu hankedokumentatsiooni ühtses tõlgendamises.

Teksti grammatilisel tõlgendamisel tuleb eelkõige lähtuda eesti keele grammatikast, keelereeglitest ning sõnade tähendusest. Teksti grammatilise tõlgendamise korral tähendab

---

<sup>33</sup> Riigikohtu Halduskollegiumi 18.11.2009.a otsus nr 3-3-1-44-09.

sõna „ja“ seda, et peavad esinema mõlemad asjaolud nii üks kui ka teine. Eesti õigekeelsussõnaraamat<sup>34</sup> nimetab nii sõna „ja“ kui ka sõna „ning“ ühendavateks sidesõnadeks, mille esinemisel lauses, peavad esinema mõlemad tingimused.

Tallinna Halduskohus märgib oma otsuses, et kui HT-s esitatud tingimuseks on „... pakkuja on viimase kahe aasta jooksul täitnud kaks ohtlike jäätmete käitlemislepingut, mille koguseline maht kokku on olnud vähemalt 2500 tonni aastas, pakkuja esitab hankelepingute nimekirja koos nende maksumuse, sõlmimise kuupäevade ja infoga teise lepingupoole kohta“<sup>35</sup>, siis siin on nii hankijale kui ka pakkujale üheselt mõistetav, et pakkuja esitab hankelepingute nimekirja koos nende maksumuste, sõlmimise kuupäevade ning sellele lisaks ka info teise lepingupoole kohta. Siin on üheselt mõistetav, et pakkuja kvalifitseerimiseks on vaja nii üht kui teist.

Vaidlus on siin aga selles, mida tähendab sellele kvalifitseerimise tingimusele järgnev (komaga eraldatud) nõue esitada hankelepingute nimekiri koos nende maksumuse, sõlmimise kuupäevade ja infoga teise lepingupoole kohta. Küsimus on selles, kas pakkujal oli kohustus koos pakkumusega esitada lepingud vaidlusaluse kvalifitseerimise tingimuse täitmise tõendamiseks või mitte. Lähtudes hankija tahtest, soovis hankija, et pakkuja oleks eelnevalt täitnud nimetatud mahuga lepinguid nõutud perioodi jooksul. Kui siin lauses oleks koma asemel punkt ja esineksid sõnad „selle tõestamiseks esitab pakkuja...“, siis võib olla oleks antud vaidlus olemata.

Pakkuja esitas kahe nõutud lepingu asemel 96, milledest ühegi aastamaht ei küündinud nõutud suuruseni. Pakkuja jäeti kvalifitseerimata ning ta esitas vaidlustuse esmalt VaKo-le ja edasi ka Tallinna Halduskohtusse. Mõlemad nii VaKo kui ka esimese astme kohus on jätnud vaidlustuse rahuldamata. Halduskohus on oma otsuses<sup>36</sup> üldjoontes nõustunud VaKo<sup>37</sup> seisukohtadega ning märkinud, et hanketingimuste ühe lause kahte lauseosa ei saa käsitleda eraldiseisvatena ja omavahel seostamatutena.

---

<sup>34</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013. – Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.eki.ee/books/ekk09/index.php?p=3&p1=1&id=114>

<sup>35</sup> Tallinna Halduskohtu 25.01.2013. a otsus nr 3-12-2640, p 21.

<sup>36</sup> Tallinna Halduskohtu 25.01.2013. a otsus nr 3-12-2640, p 22.

<sup>37</sup> VaKo 12.12.2012. a otsus nr 227-12/136192.



Tallinna Ringkonnakohtu jagab VaKo ja halduskohtu seisukohta, et kvalifitseerimistingimuste grammatilisel tõlgendamisel märgib sõna „või“ tingimuste alternatiivsust.<sup>38</sup>

Ringkonnakohtu on siin leidnud kaks alternatiivi oma vastavuse tõendamiseks kvalifitseerimistingimustele: esimesele tingimusele vastamiseks pidi pakkuja olema viimase kolme aasta jooksul peatöövõtjana valmis ehitatud või rekonstrueerinud maaparandusprojektide järgi maaparandussüsteeme, mille poolt otseselt mõjutatava maa-ala kogupindala on vähemalt 800 ha; teisele tingimusele vastamiseks pidi pakkuja sama aja jooksul olema teostanud maaparandussüsteemide kompleksset hooldamist vähemalt 1000 ha.

Töö autori arvates on siin aga tervelt kolm alternatiivi: peatöövõtjana ehitatud 800 ha maaparandussüsteeme; peatöövõtjana rekonstrueerinud 800 ha maaparandussüsteeme, peatöövõtjana hooldanud komplekselt 1000 ha maaparandussüsteeme ja igäüks eraldi peaks tõestama pakkuja vastavust kvalifitseerimistingimustele. VaKo asus oma otsuses seisukohale, et „...kvalifitseerimise tingimustele vastab ka pakkuja, kes on teostanud maaparandussüsteemide kompleksset hooldamist vähemalt 1000 hektari suurusel maa-alal ja et tegemist ei pidanud olema ilmingimata maaparandusprojektide järgsete maaparandussüsteemide valmis ehitamise või rekonstrueerimisega.“<sup>39</sup> Sama seisukohaga nõustusid antud küsimuses nii halduskohus oma otsuses<sup>40</sup> kui ka ringkonnakohtu<sup>41</sup> oma otsustes.

Kui rakendada antud HT-s esitatud kvalifitseerimistingimuste tõlgendamisel objektiiv-teleoloogilist tõlgendamise viisi, siis oli hankija tahteks leida pakkuja, kes on teinud HT-s nimetatud mahus nimetatud maaparandussüsteemi hooldustöid. Seega jõuab nii grammatilise kui ka teleoloogilise tõlgendamise kaudu enam-vähem sarnastele järeldustele.

Selles asjas ühtivad nii VaKo kui ka kohtute seisukohad grammatilise tõlgendamise seisukohalt, kõik asja arutanud instantsid on tõlgendamise osas jõudnud enam-vähem sarnaste tulemusteni.

---

<sup>38</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2013. a otsus nr 3-12-2666.

<sup>39</sup> VaKo 13.12.2012. a otsus nr 230-12/137540.

<sup>40</sup> Tallinna Halduskohtu 01.02.2013.a otsus nr 3-12-2666.

<sup>41</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2013. a otsuses nr 3-12-2666.

### **1.3. Kvalifitseerimistingimuste liigid**

Vaidlustuse alus tuleneb RHS paragrahvidest 40 ja 41, kus on sätestatud tingimused, mille kontrollimise käigus saab hankija välja selgitada pakkuja või taotleja vastavuse hanketingimustele. Nimetatud paragrahvide punktides on loetletud dokumendid, mida hankija võib nõuda pakkujalt kvalifikatsiooni tõestamiseks. VaKo-le esitatud vaidlustuste aluseks ongi nimetatud paragrahvides kehtestatud nõuete rikkumine.

Alljärgnevalt on vaidlustuskomisjonile esitatud vaidlustused grupeeritud vaidlustuse aluse järgi ning uuritud, kas dokumentide nõudel on olemas seaduslik alus, kuidas on vastav nõue sõnastatud ning kuidas seda on tõlgendanud ning vastavalt sisustatud nii pakkuja kui hankija poolt.

#### **1.3.1. Pakkuja ja taotleja majanduslik- ja finantsseisund**

Selleks, et leida sobiv lepingupartner, peab hankija veenduma st kontrollima, kas pakkumuse esitanud pakkuja või taotleja vastab kõikidele hankija poolt esitatud tingimustele ja nõuetele, kusjuures hankija ei tohi nende tingimuste tõendamiseks nõuda andmeid ega dokumente, mida RHS ette ei näe. Oma otsuses märgib VaKo et „...õiguspärased saavad olla ainult need kvalifitseerimise tingimused, mille aluseks on RHS § 40 lg 1 punktides 1-3 (tingimused, mis iseloomustavad pakkuja ja taotleja majanduslikku ja finantsseisundit).”<sup>42</sup> Õiguspärased on vaid need kvalifitseerimise tingimused, mis on esitatud HT-s. Pakkuja majandus- ja finantsseisu iseloomustab dokument, mis näitab, et pakkuja või taotleja käsutuses on hankelepingu täitmise tagamiseks vajalikud rahalised vahendid või tal on võimalus neid saada. Hankija peab olema kindel, et pakkuja suudab hankelepingut täita, kuid ta peab piirduma vaid nende dokumentidega, mida lubab pakkujalt või taotlejalt nõuda RHS- s esitatud loetelu. RHS § 40 lg 1 punkti 1 kohaselt võib hankija pakkujalt või taotlejalt oma majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks nõuda asjakohast pangaõiendit või muud hankija poolt vastavaks tunnistatud dokumenti, mis näitab, et pakkujal on hankelepingu täitmise tagamiseks olemas rahalised vahendid või võimalus neid saada.

---

<sup>42</sup> Vako 28.12.2012. a otsus nr 256-12/ 137669, p11.

VaKo on seisukohal, et „...dokumendi nõuet tuleb selgelt eristada kvalifitseerimise tingimusest, millele vastavust see dokument peab tõendama. Dokumendi eesmärk on tõendada pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud kvalifitseerimise tingimusele ja dokumendi nõudest ei saa tuletada iseseisvaid kvalifitseerimise tingimusi, mida hanketeates esitatud ei ole.“<sup>43</sup>

VaKo on jõudnud järeldusele, et hankija poolt kehtestatud kohustus esitada kinnituskiri või kinnitus nõusoleku kohta teatud suurusega ehitusaegse- ja garantiaegse tagatise andmiseks, mida hankija korralduses käsitletakse kvalifitseerimise tingimuseks, ei ole pakkuja iseloomustav teave ega saa seetõttu olla ka kvalifitseerimistingimuseks.<sup>44</sup>

Väga oluline on hankija poolt kvalifitseerimistingimuse sisuliselt õige ja täpne sõnastamine HT-s. Kui hankija poolt kehtestatud kvalifitseerimise tingimuse täitmise tõendamiseks on panga või muu krediidasutuse garantiikirja esitamine kas krediidi saamiseks või krediidijäägi või vabade vahendite olemasolu kohta, siis VaKo arvates „...ei ole sellise dokumendi esitamine võimalik“,<sup>45</sup> kuna krediidasutused mõistavad garantiikirja ühemõtteliselt dokumendina garantii andmiseks: võlaõiguseaduse § 155 lg 1 kohaselt võib majandus- või kutsetegevuses isik (garantii andja) võtta lepinguga võlausaldaja suhtes kohustuse (garantii), et ta täidab võlausaldaja nõudel garantiist tuleneva kohustuse. Seega on garantiikirja sisuks võlausaldaja nõudel garantiist tuleneva kohustuse täitmine mitte pakkujale rahaliste vahendite andmine hankelepingu täitmiseks. Samuti ei ole krediidasutuse garantiikirja sisuks andmete esitamine pakkuja krediidijäägi või vabade (rahaliste) vahendite kohta. Piisab mis tahes dokumendist, mis kinnitab pakkujal hankelepingu täitmise tagamiseks rahaliste vahendite olemasolu või pakkuja võimalust neid vajadusel saada.

Seetõttu tuleb vaidlustuskomisjoni arvates „...krediidasutuse kinnituskirja esitamisel lugeda HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimuse täidetuks, kui krediidasutus on pidanud rahalist vahendite andmist võimalikuks ja ei ole seda välistanud.“<sup>46</sup>

VaKo rõhutas samuti oma otsuses et „...tuleb eristada hankelepingu täitmist tagavate rahaliste vahendite olemasolu tõendamise nõuet pakkuja finantsseisundi näitajana RHS § 40 lg 1 punkti 1 mõttes hankelepingu täitmise tagatistest ja garantiidest võlaõiguseaduse mõttes.

---

<sup>43</sup> Vako 22.11.2012. a otsus nr 223-12/137529, p 9.

<sup>44</sup> VaKo 28.12.2012. a otsus nr 256-12/137669.

<sup>45</sup> VaKo 28.12.2012. a otsus nr 256-12/137669, p 9.

<sup>46</sup> VaKo 22.11.2012. a otsus nr 223-12/137529, p 11.

Hankelepingu tingimused, nõutavad garantiid ja tagatised on aga HT-s pakkumusele esitatud tingimused, mille täitmist pakkuja poolt peab hankija kontrollima pakkumuste vastavuse kontrollimisel RHS § 47 lõike 1 alusel. <sup>47</sup>

Et eelpool nimetatud vaidlusi vältida peaks hankija HT-s kvalifitseerimistingimuste seadmisel väga täpselt ja arusaadavalt ära näitama, missugune on tingimus, millele peab pakkuja või taotleja majandus- ja finantsseisund vastama ning milliste konkreetsete dokumentidega neid pakkuja tõendama peaks. Seega peab hankijal olema selge ettekujutus, mida nõuda, kuidas nõuetele vastavust tõendada ja missuguseid konkreetseid dokumente pakkuja või taotleja selleks esitama peab. Mõiste „muu pangadokument,“ tekitab alati segadust ja mitmeti tõlgendamist. Seega tuleks lähtuda pakkuja majandus- ja finantsseisundi tõendamisel lisaks RHS-s sätestatule ka võlaõigusseaduses sätestatust, et mõisted oleks kõikidele üheselt mõistetavad. Tundub, et põhiprobleem ongi siin mõistete sisustamises.

### **1.3.2. Majandusaasta aruanded ja majandustegevuse netokäibe näitajad**

Riigihangete juhis<sup>48</sup> juhib siinkohal tähelepanu asjaolule, et tuleb silmas pidada kahte olulist momenti:

- 1) milliste aastate kohta saab majandusaasta aruandeid küsida;
- 2) kas konkreetsel ettevõtjal üldse on kohustus äriseadustiku ja raamatupidamise seaduse alusel majandusaasta aruannet esitada ning kas tal lasub aruande auditeerimise kohustus.

Need kaks tingimust on ka VaKo-le esitatud vaidlustuste alusena väga levinud, eriti segadusttekitavaks on küsimus – milliste majandusaastate kohta on aruandeid küsitud ja milliste aastate kohta on aruanded tegelikult pakkujate poolt esitatud.

VaKo on seisukohal et „...hankija ei saa nõuda nende majandusaastate aruandeid ega neist väljavõtteid, mis ei pea tulenevalt õigusaktidest olema pakkumuse esitamise ajaks valmis.“<sup>49</sup> Samuti ei saa hankija kehtestada kvalifitseerimise tingimust nende majandusaastate netokäibe, mida ta ei saa kontrollida. Äriühing, kelle majandusaasta algab 01.01. ja lõpeb 31.12., peab äriseadustiku § 97 lõike 1 kohaselt majandusaasta aruande esitada registrile 6 kuu möödumisel majandusaasta lõppemisest. RHS § 39 lg 1 kohaselt peab hankija

---

<sup>47</sup> VaKo 19.02.2013. a otsus nr 10-13/139108, p 8.3.

<sup>48</sup> Viide 28, lk 139.

<sup>49</sup> Vako 13.04.2011. a otsus nr 57-11/123648, p 8.

kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele. RHS § 40 lg 1 p 3 kohaselt võib hankija nõuda hanketeates pakkuja või taotleja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks andmeid pakkuja või taotleja kogu majandustegevuse netokäibe kohta või netokäibe kohta hankelepinguga seotud valdkonnas või hankelepingu esemele vastavas osas nende olemasolu korral kuni viimase kolme majandusaasta jooksul.

Kui vaidlustaja on hankija poolt jäetud kvalifitseerimata põhjusel, et esitamata on nõutud kolme aasta majandusaasta aruanded, siis tuleks arvestada asjaoluga, et raamatupidamise seaduse § 13 lg 1 kohaselt on majandusaasta pikkus 12 kuud, st võrdne kalendriaasta pikkusega, kuid lg 2 kohaselt võib raamatupidamiskohustuslase asutamisel majandusaasta pikkus olla kuni 18 kuud. Seega ei ole ettevõtja asutamise korral majandusaasta alati võrdsustatav kalendriaastaga ning kvalifitseerimisel tulekski lähtuda sellest asjaolust.

Seega saab teha nimetatud VaKo otsuste põhjal järelduse, et pakkuja peab hankijat informeerima, et tegemist on alles alustava ettevõttega ning hankija omakorda ise andmeid äriregistrist kontrollides, peab selgitama välja põhjuse, miks on majandusaasta aruanded esitamata. See tuleneb riigihankementluse ühest aluspõhimõttest - võrdse kohtlemise põhimõttest, mille kohaselt ei tohiks ebavõrdsesse olukorda seada alles turule sisenevaid ettevõtjaid. Niisuguseid ettevõtjaid diskrimineerib ka hankija poolt ettevõtja käibe esitatud nõuded, mis ei tohiks olla põhjendamatult kõrged. Sobivate ja usaldusväärsete pakkujate leidmiseks ei ole alati ilmingimata vaja kehtestada täpseid käibenumbreid. Tallinna Halduskohus leidis, et valdkondliku netokäibe küsimine on RHS §-i 40 lg 1 p 3 kohaselt lubatud, kuid nõutud varasema netokäibe suurus on põhjendamata.<sup>50</sup> VaKo väljendas oma otsuses seisukohta, et „Kvalifitseerimise tingimus on vastav ja proportsionaalne, ta on kohane ja vajalik. Tingimus on kohane, kui selle vastav väljendab pakkuja võimet lepingut nõuetekohaselt täita. Tingimus on vajalik, kui pakkuja võimet hankelepingut täita ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.“<sup>51</sup> Kvalifitseerimistingimus peab olema vastavat valdkonda tundva isiku arvates mõistlik ja seejuures tuleb paratamatult arvestada, et täpse piiri seadmise osas on isikutel eriarvamused. Samas nõustus kohus kaevatavas otsuses esitatud seisukohaga, et hankija ei ole mõistlikult põhistanud selle

---

<sup>50</sup> Tallinna Halduskohtu 19.03.2010. a otsus nr 3-09-2756.

<sup>51</sup> VaKo 01.04.2011.a otsus nr 50-11/123879, p 6.

kvalifitseerimistingimuse (kolme viimase majandusaasta keskmine valdkonna netokäive 4 miljonit krooni aastas) vastavust vajalikkuse nõudele.

Hankija esitab vastava netokäibe nõude HT-s. Lähtuvalt HT-s sõnastatud netokäibe nõudele saab ka kvalifitseerimise käigus kontrollida, kas pakkuja esitatud netokäive vastab kehtestatud tingimustele või mitte. Kui HT kohaselt kvalifitseerimise tingimustele vastavuse hindamiseks vajalikud andmed ja nende vorminõuded on sõnastatud järgnevalt: „1. Pakkuja esitab viimase kahe majandusaasta netokäibe väljavõtte käesoleva riigihankega sarnase teenuse (jalatsite valmistamine, hooldamine, parandamine) osas. “

Siin jõudis VaKo seisukohal, et HT sõnastusest tulenevalt nõudis hankija viimase kahe majandusaasta keskmist netokäivet ühe aasta kohta käesoleva riigihankega sarnase teenuste (jalatsite valmistamine, hooldamine, parandamine) osas. Sulgudes olevat saab mõista üksnes selliselt, et see täpsustab riigihankega sarnase teenuse mõistet. Hankija selgitused, et nõutud oli kogu netokäivet, ei ole kooskõlas HT-s esitatud nõudega.<sup>52</sup>

Samas tuleb arvesse võtta, et raamatupidamise seadus ei nõua kõikide raamatupidamiskohustuslase tegevusalade eristamist majandusaasta aruandes, kuid nimetatud asjaolu ei tähenda, et pakkuja võiks hankemenetluses osalemiseks esitada andmeid spetsiifiliselt nõutava netokäibe kohta üksnes proportsioonina kogu netokäibest. Näiteks ei ole ekspertiisi teostamise lepingutest tekkiv netokäive käsitletav omanikujärelevalve netokäibena (tööde sisu on erinev, sh on erinevad ekspertiisi ja omanikujärelevalve teostamiseks vajalikud tegevusload).<sup>53</sup>

Hankija ei saa eeldada, et pakkujal oleks tegevusalana äriregistrisse kantud vaid üks põhitegevusala, mis vastaks sõna-sõnalt HT-s kirjapandule. Oma otsuses leidis kohus, et niisuguse tingimuste kitsendatud tõlgenduse kohaselt oleks pakkuja leidmine üldse küsitav ning et lähtuda tuleks ikkagi hanke üldisest eesmärgist ning kui tingimusi oleks vaja sedavõrd kitsendada, tulnuks teha seda HT-s piisavalt põhjendades.<sup>54</sup>

Kui pakkuja poolt esitatud lepingud on liiga üldiste andmetega, siis ei saa hankija nende põhjal kindlaks teha, mis siis ikkagi pakkuja või taotleja on eelnevate lepingute põhjal

---

<sup>52</sup> VaKo 26.04.2013 otsus nr 65-13/140021.

<sup>53</sup> VaKo 23.02.2012. a otsus nr 26-12/125495.

<sup>54</sup> Tallinna Halduskohtu 21.04.2011. a otsus nr 3-10-1495, p 25.

müünud või millist teenust osutanud ning hankija ei saa pakkuja pooltesitatud andmete alusel kindlaks teha, kas pakkuja on võimeline hankelepingut edukalt täitma.

VaKo otsuses kus eelnevad lepingud on pealkirjastatud ja esitatud tabelina pealkirjaga „Projektid lauanõude ja köögitarvikute müügi osas”, on hankijal võimatu ilma täiendavate selgitusteta otsustada, kas pakkuja müüs kahvleid või pliite.<sup>55</sup> Niisugune üldine lepingu sõnastus nõuab ilmtingimata pakkuja poolt selgitusi, mida siis ikkagi selle konkreetse lepingu alusel müüdi ja kas see konkreetne asi vastab hankija poolt esitatud kvalifitseerimistingimustele.

Seega tuleks sõnastada HT-s nõuded pakkujale üheselt mõistetavalt ja võimalikult täpselt. Antud näite puhul jääb pakkujale tõesti arusaamatuks, kas nõutakse kogukäivet või ainult käivet nn täpsustatud valdkonna kohta. Niisuguste olukordade tekkimisel oleks igati mõistlik antud tingimusi ikkagi täpsustada kui on tekkinud võimalus, et pakkuja poolt võidakse kvalifitseerimistingimusi tõlgendada teisiti kui on eeldanud hankija.

Kui hankija ei ole HT-s ega HD-s täpsustanud, milline on „eelmine aasta“, mille majandustegevuse netokäibe kohta tuli pakkujatel andmed esitada, tuleb lähtuda sellest, et äriregistrile esitatakse ettevõtja majandusaasta aruanne järgneva aasta kuue kuu jooksul. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et „äriregistri teabesüsteemis avaldatud ettevõtja majandusaasta aruanne ja selles sisalduvad andmed on käsitletavad andmekogus olevate avalike andmetena RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> mõttes ning kuna hankijal oli võimalik selle kaudu kontrollida pakkuja või taotleja vastavust HT-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimusele, puudus hankijal õigus pakkuja kvalifitseerimata jätmiseks RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> kohaselt.“<sup>56</sup>

RHS § 39 lõike 4 kohaselt võib hankija nõuda pakkujalt või taotlejalt kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist. Lõike 4<sup>1</sup> kohaselt juhul, kui pakkuja või taotleja on jätnud esitamata hanketeates nõutud kvalifikatsiooni tõendava dokumendi või pakkuja või taotleja ei esita hankija nõudmisel kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide sisu kohta selgitust või selgitamist võimaldavaid andmeid või dokumenti ja need andmed või dokumendid ei ole hankijale oluliste kulutusteta andmekogus olevate avalike andmete põhjal kättesaadavad, jätab hankija pakkuja või taotleja kvalifitseerimata. Lõike 6 kohaselt teeb hankija pakkuja või

---

<sup>55</sup> VaKo 23.04.2012. a otsus nr 69-12/128928.

<sup>56</sup> VaKo 13.04.2011.a otsus nr 57-11/123648, p 8.

taotleja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta sellekohase põhjendatud kirjaliku otsuse.

Kui ettevõtja kanti esmakordselt äriregistrisse 10.06.2011 ei saa ta omada netokäivet majandusaastatel 2008—2010. VaKo märgib oma otsuses et „ Kuigi RHS ei sätesta otsuse põhjendatuse mõiste definitsiooni, on VaKo hinnangul asjakohane lähtuda haldusõiguse üldpõhimõttest, et otsusest peab tulenema nii selle õiguslik kui faktiline alus. “<sup>57</sup>

RHS § 39 lg 6, sätestab kohustuse teha pakkuja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta põhjendatud kirjalik otsus. Ettevõtja asutamise korral ei ole majandusaasta alati võrdsustatav kalendriaastaga. Seega ei saa olla kvalifitseerimata jätmise sisuliseks põhjenduseks majandusaasta aruannete esitamatajätmise. Lisaks ei saa õiguspäraseks pidada pakkuja kvalifitseerimata jätmise otsuse põhjendust, mis viitab hankedokumentides sisalduvale tingimusele, kuna RHS § 39 lg 1 kohaselt saab pakkuja kvalifikatsiooni kontrollida üksnes hanketeates nimetatud tingimuste alusel.

Kui HT-s nõuab hankija tõendina netokäibe suuruse kohta üksnes andmeid, täpsustamata andmete esitamise viisi ja vormi, siis VaKo leiab, et pakkuja netokäibele kehtestatud alampiiri eesmärgiks saab olla mõistliku tõenäosuse alusel tuvastada, et pakkuja, kes on varasemalt olnud võimeline äritegevuseks mingis teatud mahus, on võimeline samas mahus äritegevuseks ka hankepingu täitmise perioodil. Eelduslikult saab ettevõtja tegevuse jätkusuutlikkust iseloomustada tema tavapärase majandustegevus, mille mahtu iseloomustab eelkõige müügitulu majandusaasta aruandes.<sup>58</sup>

RHS § 40 lg 1 punkti 3 kohaselt võib hankija nõuda pakkujalt andmeid kas kogu majandustegevuse netokäibe kohta või netokäibe kohta hankepinguga seotud valdkonnas või hankepingu esemele vastavas osas nende olemasolu korral kuni viimase kolme majandusaasta jooksul. Seega sätestab seadus kolm alternatiivi ning sellest lähtuvalt peab hankija täpselt määratlema, mille kohta ta pakkujalt kinnitust vajab. Tegelikuses ei omagi niivõrd tähtsust mitte netokäibe alampiir, vaid eelkõige on hankija jaoks oluline see, kas pakkuja suudab hankepingut täita ning seetõttu kui hankija poolt pole täpsustatud missugust netokäibe arvulist suurust pakkuja esitama peaks, teeb hankija oma otsustuse esitatud näitajate alusel, kontrollides esitatud andmeid.

---

<sup>57</sup> VaKo 16.11.2011. a otsus nr 208-11/126583, p 8.

<sup>58</sup> VaKo 11.11.2011. a otsus nr 218-11/127810, p 10.



### 1.3.3. Tehnilist ja kutsealast pädevust tõendavate referentsobjektide nimekiri

RHS §-s 41 on loetletud ammendavalt dokumendid, mida hankija võib nõuda pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamiseks. Sellest loetelust võib hankija valida ühe või mitu punkti vastavalt hanke olemusele ja sellele, missugused on hankija nõudmised pakkuja või taotleja leidmisel. Siinjuures peab hankija meeles pidama ja lähtuma riigihangete üldpõhimõtetest ning tagama selle, et nõutavad dokumendid ja tingimused peavad olema proportsionaalsed hankelepingu esemega, kooskõlas ostetavate asjade, tellitavate teenuste ja ehitustööde laadi, hulga või mahu ja kasutusviisiga. Seega peaksid esitatud nõuded olema mõistlikud ning tagama selle, et hankeleping sõlmitakse lõpuks kõige võimekama pakkuja või taotlejaga ning hankija omaks kindlust, et ta asja või teenuse lõpuks ka võimalikult soodsalt ja kvaliteetselt omandab. Proportsionaalsuse põhimõtte sisustamise küsimuste uurimise kohta on kirjutanud magistritöö Veiko Faster ning tulnud järeldusele, et „Tegemist on aktuaalse probleemiga, kuna proportsionaalsuse põhimõtte erinev sisutamine põhjustab hulgaliselt hankevaidlusi.“<sup>59</sup>

Samuti tekitab riigihankemenetluses hulgaliselt vaidlusi „määratlemata õigusmõistete“ erinev tõlgendamine hankementluse osapoolte poolt. „Määratlemata õigusmõisteteks“ HT-s võib pidada niisuguseid mõisteid nagu „hankelepinguga seotud valdkond“, „sarnased tööd“, „sarnaste tunnustega lepingud“. Need on mõisted, mis vajavad kindlasti tõlgendamist kui neid pole hankija poolt täiendavalt sisustatud. Nende tõlgendamisel tuleks grammatilisele tõlgendamisele lisaks lähtuda ka teleoloogilisest tõlgendusest, aga mitte alati.

Hankemenetluses määrab hankija ise, millistele tunnustele ostetavad asjad või tehtavad tööd peavad vastama ja missuguseid andmeid ta soovib pakkujalt või taotlejalt eelnevalt täidetud lepingute või tehtud tööde teostamise kohta saada. Siin on oluline asjaolu see, et hankija võib ka nõuda tõendust selle kohta, et tööd on lõpetatud, tehtud hea tava kohaselt, kvaliteetselt ja tellija jäi töödega rahule. Seega võib hankija lähtuvalt RHS-s sätestatule ise otsustada, missuguste näitajate alusel peaks pakkuja tõestama oma võimekust vastvat hankelepingut täita. Levinud kriteeriumiks eelnevate tehtud tööde hindamiseks on kujunenud lepingu hind. Seda ei peeta eriti õnnestunud kriteeriumiks, arvestades vahepealset majanduslangust, kuid hankija põhieesmärgiks on veenduda, et pakkuja oleks võimeline hankelepingut edukalt

---

<sup>59</sup> V.Faster., Kvalifitseerimistingimuste proportsionaalsus riigihankemenetluse.- Magistritöö, Tartu 2013.

täitma ning missugused kriteeriumid ta selle veendumuse tõendamiseks kehtestab, on tema otsustada. Kui ta leiab, et eelnevalt pakkuja poolt tehtud tööde hind on selleks kriteeriumiks, siis ta selle kriteeriumi ka kehtestab. Põhiprobleemiks ongi asjaolu, kuidas on nõutav tingimus hankija poolt sisutatud ning missugused on hankija ja pakkujapoolsed kvalifitseerimistingimuste tõlgendused.

RHS § 41 lg 1 punki 1 kohaselt nõuab hankija pakkujalt kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks kas ühe või mitme punktides 1 kuni 11 nimetatud andmetest või dokumentidest. Lõike 1 punktide alusel hankija poolt nõutud dokumendi või/ja andmedete alusel kontrollib hankija pakkuja vastavust HT-s esitatud kvalifitseerimistingimustele ning see tingimus peab tulenevalt RHS § 39 lõikest 1 tõendama, et pakkuja on võimeline antud hankelepingut vastavalt hankija esitatud kvalifitseerimistingimustele täitma.

Kui hankija poolt esitatud nõudeks kvalifikatsiooni kontrollimisel on see, et pakkuja peab olema täitnud kolmeaastase perioodi jooksul teatud tunnustele vastavaid lepinguid, siis peab pakkuja ka esitama oma pakkumuses vastavad lepingud oma kvalifikatsiooni tõendamiseks.<sup>60</sup>

Kui hanketeates ei ole lepingu mõistele antud eritähendust, tuleks lähtuda tsiviilseadustiku üldosa seaduses (edaspidi TsÜS) antud definitsioonist ning ka raamlepingu tõlgendamise osas lähtuda TsÜS-s sätestatust, kuna raamleping on kokkulepe, millega pannakse paika poolte vahelise õigussuhte üldised tingimused ning vahetult ei osteta ega tellita kaupu või teenuseid. “<sup>61</sup>

Samas aga kui hankija on sõnastanud kvalifitseerimistingimuse nii: „Pakkuja peab viimase viie aasta (09/2007-08/2012) jooksul olema teostanud teede hooldetöid avalikult kasutatavatel teedel (teeseaduse § 4 mõistes) lepingute raames, maksumusega kokku vähemalt 500 000 EUR ilma käibemaksuta. Hooldetööde all mõeldakse teede kasutamise ja seisukorra üle järelevalve teostamist, liikluskorraldusvahendite hooldamist ja taastamist, teemaa korrashoidu, kattega teedel katte ja teepeenarde remonti ja puhastamist; kruusateedel teekatte profileerimist; taliteenistusest lume - ja libeduse tõrjet. “<sup>62</sup> Siinkohal on HT-s täpsustatud, et lähtuda tuleb teeseadusest ning hooldetööde all tulebki mõista loetletud tegevusi. Kuna probleem ja vaidlus tekkis siinjuures sellest, kas raudteeülesõit on avalik tee, siis saabki siin

---

<sup>60</sup> VaKo 13.07.2011. a otsus nr 133-11/124267.

<sup>61</sup> VaKo 14.05.2013. a otsus nr 87-13/140386, p10.

<sup>62</sup> VaKo 01.02.2013. a otsus nr 5-13/136904.

lähtuda HT-s märgitud teeseadusest, mille § 4 mõistes on raudteeülesõidud avalikult kasutatava tee osa. Eeltoodust tulenevalt leidis VaKo, et raudteeületuskoha hooldetööd on käsitletavad avalikult kasutatavate teede (teeseaduse § 4 mõistes) hooldetöödena, mistõttu vaidlustatud riigihankes oli pakkujal õigus tõendada teostatud raudteeületuskoha hooldetöödega enda vastavust kehtestatud kvalifitseerimise tingimusel.<sup>63</sup>

Olukorras kus hankijapoolne hanke ese on sõnastatud liiga üldiselt näiteks HT-s kasutatav mõiste „olmeelektronika“ ei ole üheselt mõistetav, kuid kuna hankija on seda mõistet kvalifitseerimise tingimuses kasutanud, tuleks see mõiste hankija poolt ka sisustada ning kontrollida pakkujate vastavust nimetatud kvalifitseerimise tingimusele. Kui majandusaasta aruannetest ei nähtu, millise osa ettevõtja müügitulust moodustas olmeelektronika müük, mille miinimumkäibe nõue on esitatud HT-s, ei ole hankijal võimalik kontrollida pakkuja vastavust HT-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimusele majandusaasta aruannete kaudu, siis on hankijal õigus jätta pakkuja RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> alusel kvalifitseerimata.

Kui hankija on HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimuse puhul lisaks nõudele, et „...pakkuja viimase kolme majandusaasta keskmine netokäive tee ehitus- ja remonditööde omanikujärelevalve osas peab olema olnud vähemalt 1 miljon krooni, kehtestanud expressis verbis, et referentsina ei arvestata vee- ja kanalisatsioonirajatiste rekonstrueerimise ja ehitamise omanikujärelevalve objekte.“<sup>64</sup> Seega ei saa tulenevalt eeltoodud sõnastusest pakkujad tõendada oma vastavust HT-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele, tuginedes teehoiutööde ja teede ehituse omanikujärelevalve netokäibe, kui need tööd olid tehtud vee- ja kanalisatsioonirajatiste objektide (projektide) raames, sest hankija on rõhutanud, missugused objektid arvesse ei lähe. Hankija eesmärgiks oligi välistada vee- ja kanalisatsioonirajatiste ehitus- ja remonditöödeobjektide raames tehtud tee ehitus- ja remonditööde omanikujärelevalve netokäibe arvestamine pakkuja vastavuse tõendamisel HT-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele, mis on ka siinkohal selgelt ja üheselt välja toodud.

Hanketeates esinevate mõistete kasutamisel, kui hankija ei lähtu üldtunnustatud tähendusest, tuleks mõistete eritähendus juba HT-s määratleda. Kui seda aga tehtud ei ole, peaks pakkuja ikkagi lähtuma mõistete üldtunnustatud tähendustest.

---

<sup>63</sup> Viide 62, p 11.

<sup>64</sup> VaKo 10.03.2011. a otsus nr 24-11/122289.

Väga tihti ongi probleem tekkinud just erialaste mõistete sisustamisega ja tõlgendamisega.

Kui hankija on HT-s esitanud netokäibe nõude just hankelepingu objektiga seotud valdkonna kohta, ei saa pakkuja tõendada vastavust sellele kvalifitseerimise tingimusele muude tegevusvaldkondade netokäibe alusel.

Kui hankija ei ole HT-s ja HD-s mõistet „teehooldustööd“ eraldi sisustanud siis peab mõistete tõlgendamiseks pöörduma vastavate eriseaduste poole. „Teehooldustööde“ mõiste tuleneb teeseaduse<sup>65</sup> § 17 lg-st 3<sup>1</sup>, mille kohaselt tee hooldamise eesmärk on tagada tee seisundi vastavus käesoleva seaduse § 10 lõikes 2 nimetatud nõuetele (majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt kehtestatud riigimaantee, kohaliku tee ja talitee seisundi kohta esitatavad nõuded). Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002 määruses nr 45 „Tee seisundinõuded“<sup>66</sup> § 5 p-s 17 ja § 17 p-s 11 on esitatud loetelu töödest, mida eelnimetatud määruses käsitletakse (tee) kevadiste hooldustöödena ning talihooldusena. Vaidlustus teeseadusest tulenevalt on „teehooldustööd“ erinev ning sisult oluliselt kitsam mõiste kui „teehoid“, millena teeseaduse § 14 lg 1 kohaselt käsitatakse teetööde tegemist (sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on „teetööd“ teede ehitamine, remontimine ja hooldamine), kavandamist, teekasutuse korraldamist, tee kaitsevööndi hooldamist, tee projekteerimist ning tee haldamisega seotud muud tegevust. Järelikult on teede hooldamine (teehooldustööd) osa teetöödest, mis omakorda on osa teehoiust, kuid kogu teehoidu ei ole võimalik käsitleda teehooldustöödena. Seega ei saa hankija teehooldustööde käibenõuet sisustada teostatud töödega „muud kaeve- ja mullatööd.“<sup>67</sup>

Kui hankija pole mõistele HT-s eritähendust omistanud ning sisutanud mõistet üldlevinud tähendusest erinevalt, on hilisema mõiste tähenduse kitsendava tõlgendamise korral tegemist vastuoluga kohtupraktika üldise seisukohaga.

Kohtupraktikas on levinud seisukoht, et olemasolevate konkurentsitingimuste ärakasutamiseks tuleks HT ebaselge sõnastuse korral kohaldada laiemat tõlgendusvarianti, et kaasata võimalikult palju pakkujaid. See seisukoht tuleneb RHS paragrahvist 1 ning on kahtlemata õige ja asjakohane paljudel juhtudel, põhinedes riigihankementluse ühele üldpõhimõtetest - kaasata menetluse võimalikult palju pakkujaid. Samas on aga teatud riigihangete korral olukord otse vastupidine. Tallinna Ringkonnakohtu otsuses kus oli

---

<sup>65</sup> Teeseadus. 23.03.1999.- RT I 1999, 26, 377...RT I 30.12.2011, 35.

<sup>66</sup> Tee seisundinõuded. Vabariigi Valitsuse 17.12.2002. a määrus nr 45.-RTL 2003, 1, 2.

<sup>67</sup> VaKo 12.10.2012. a otsus nr 197-12/136516.

tegemist just suuremahulise jääkreostuse likvideerimisega, mille kuulutas välja Keskkonnateabe Keskus ning mis hõlmas jääkreostuse likvideerimist endistel sõjaväe- ja tööstusaladel, oli hankija eesmärgiks ja tahteks mitte niivõrd paljude pakkujate osalemine, kui just kvalifitseeritud ja vastava suuremahulise töö teostamiseks sobiva pakkuja leidmine. Selle hanke puhul ei saa ilmtingimata pidada sobivaks pakkujaks seda, kes kunagi mõne ehitustöö raames on teinud väiksemaid jääkreostuse likvideerimisega seotud toiminguid.<sup>68</sup>

VaKo tehtud otsuse seisukohtadega nõustusid üldjoontes nii Tallinna Halduskohus<sup>69</sup> kui ka Tallinna Ringkonnakohus<sup>70</sup>, kuigi ringkonnakohus muutis oma otsuses põhjendusi. Halduskohus nõustus VaKo otsusega, et HT-s olid kvalifitseerimistingimused selgelt kirjas ning hankija andis pakkujale ka vastavaid täiendavaid selgitusi. Seega kui pakkuja leidis, et kvalifitseerimistingimused on õigusvastased ja kitsendavad pakkujate ringi, minnes vastuollu riigihanke üldpõhimõtetega, siis oleks tulnud vaidlustada juba hanketingimusi ennast. Seda aga tehtud polnud. Kvalifitseerimistingimuste tõlgendamisel on kohaldatav TsÜS § 75 lg 2 lause 2, mille kohaselt avalikkusele suunatud tahteavaldust tuleb tõlgendada nii nagu mõistlik isik seda mõistma pidi. Reeglina lähtub mõistlik isik tahteavalduse tekstist, riigihanke puhul ka hankija tahtest, milleks selle hanke osas oli just suuremahulise jääkreostuse likvideerimistööde teostaja leidmine. Seega oli nii VaKo kui ka kohtute arvates hankija käitunud õiguspäraselt ning mitte alati ei saa lähtuda seisukohast, „mida rohkem seda parem“, isegi kui see tuleneb riigihankeõiguse üldpõhimõttest ning tagab suurema hulga pakkujate osalemise hankemenetluses.

Kohtupraktika on seisukohal, et „hanketeates mitmetimõistetavalt sõnastatud kvalifitseerimise tingimusi tuleb tõlgendada laiendavalt nii, et see tagaks võimalikult suure arvu pakkujate poolt pakkumuse tegemise.“<sup>71</sup>

Sellest kuidas on HT-s vastvad asjaolud ja nõuded sõnastatud sõltubki pakkujate rohkus ja pakkumuste kvaliteet. Kuidas siis ikka HT-s esitatud nõudmisi tõlgendada, lähtudes klassikalistest tõlgendamise viisidest.

Kui HT on sõnastatud nii: „...pakkuja tõendab, et ta on ise kiirabiautode ehitaja (esitab andmed, mitu kiirabiautot (orienteeruvalt ) ta on ehitanud, mis perioodil ja kellele ) või esitab

---

<sup>68</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 13.12.2012. a otsus nr 3-12-1815/52.

<sup>69</sup> Tallinna Halduskohtu 09.10.2012. a otsus nr 3-12-1815/40.

<sup>70</sup> Viide nr 68.

<sup>71</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 10.09.2010. a otsus nr 3-09-3081, p 12.

kiirabiautod ehitanud firmade kirjalikud nõusolekud, et pakkuja tohib teostada iseseisvalt seadmete paigaldustöid kiirabiautodesse (sh garantiialustesse).“ Siin on ühte lausesse mahutatud mitu alternatiivi. Hankija on ise põhjendanud asja nii et kui pakkuja on ise kiirabiautode ehitaja, siis tõendab ta oma tehnilist ja kutsealast pädevust andmetega ehitatud kiirabiautode hulga ja klientide kohta; pakkuja, kes ise ei ole kiirabiautode ehitaja, peab võtma nõusoleku paigaldustöödeks kõikidelt kiirabiautosid ehitanud firmadelt.<sup>72</sup> See põhjendus annab edasi hankija tahte ning seda võib ka antud HT-st välja lugeda mõistlik pakkuja. Kvalifitseerimise protokollis ja vaidlustuse läbivaatamisel on hankija selgitanud, et a) kiirabiautode ehitajaid on kuus, kes kõik peaksid kõnealuse nõusoleku andma; b) aktsepteeritav on ka kahe nõusoleku esitamine; c) piisab ka ühest nõusolekust, kuid siis tuleb pakkujal tõendada, et teine kiirabiautode ehitaja keeldus nõusoleku andmisest. VaKo on oma otsuses nentunud, et tegemist on vastuoluliselt sõnastatud kvalifitseerimise tingimusega nõusolekute arvu sisustamise osas, kuid lähtudes kohtupraktikast, tuleb vastuolulist tingimust tõlgendada laiendavalt nii, et see tagaks võimalikult suure arvu pakkujate poolt pakkumuse esitamise.<sup>73</sup> Nii haldus<sup>74</sup>- kui ka ringkonnakohus<sup>75</sup> nõustuvad VaKo otsusega, et kvalifitseerimise nõue on nõusolekute arvu sisustamise osas vastuoluline. Olukorras kus HT-s ei olnud sõnastatud kvalifitseerimisenõude täitmiseks konkreetset nõusolekute arvu, piisab tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamiseks ühest kiirabiautode ehitaja kinnitusest.

Kui nüüd lähtuda siinkohal hankija tahtest (teleoloogiline tõlgendamine), siis tegelikkuses soovib hankija leida sobivat ja kogemustega kiirabiautode ehitajat või siis firmat, kes on võimeline paigaldama kiirabiautodesse seadmeid.

Riigikohus on oma otsuses märkinud, et iseäranis tõlgendamisaltid on määratlemata õigusmõisted.<sup>76</sup> Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.

Tallinn Ringkonnakohtu otsuses on Kaitsevägi asunud seisukohale, et „...riigihanke kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel on tegemist RHS alusel konkurentsi piiravate tingimuste kehtestamisega, mistõttu peavad need piirangud olema põhjendatud, proportsionaalsed ja HT-s selgesõnaliselt sätestatud. Hiljem ei saa HT-s sätestatud

<sup>72</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 06.06.2013. a otsus nr 3-13-433/61.

<sup>73</sup> VaKo 15.02.2013. a otsus nr 9-13/135374.

<sup>74</sup> Tallinna Halduskohtu 11.04.2013. a otsus nr 3-13.-433/38.

<sup>75</sup> Viide nr 72.

<sup>76</sup> Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumi 13.16.2005. a otsus nr 3-4-1-5-05, p-d 15, 16.

tingimustele anda põhjendamatult kitsendavat sisu.<sup>77</sup> toetudes siinjuures Riigikohtu määrusele.<sup>78</sup> Riigikohus on selgitanud, et nõuded pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kohta ei märgita hankelepingu eseme tehnilisse kirjeldusse, vaid need tuleb määratleda HT-s.<sup>79</sup> Nimetatud haldusasjas käib vaidlus selle üle kas Kaitseväge poolt korraldatud riigihankes „Sõidukite tõsteseadmete hoolduse ja remondi ning personali väljaõppe teostamine“ on silmas peetud üksnes liiklusseaduse tähenduses sõidukite tõsteseadmete hoolduse, remondi ja kasutajate väljaõppe teostamist või peetakse seal silmas tõsteseadmetega seotud teenuseid sõidukitel laiemas tähenduses, hõlmates muu hulgas laevu ja raudteeveeremeid. Kui lähtuda asjaolust, et riigihanke eesmärgiks on võimalikult paljude pakkujate kaasamine, siis tuleks ilmselgelt lähtuda mõiste „sõiduk“ tõlgendamisel tavatähendusest, kus sõidukiks peetakse ka raudteeveeremit ja laeva, samuti ka õhusõidukit, mida peab sõidukiks Eesti õigekeelsussõnaraamat<sup>80</sup>. Antud juhul puuduvad HT-s viited liiklusseadusele<sup>81</sup> ja selles mõistetele „sõiduk“ ja „tee“ antud sisule. Siit tuleneb jälle üks oluline järeldus, et kui midagi jääb arusaamatuks, tuleb enne pakkumuse esitamist esitada hankijale küsimus ebaselgete asjaolude selgitamiseks ja täpsustamiseks. Ringkonnakohtu seisukoha kohaselt, võib kvalifitseerimistingimuste eesmärgiks olla ka nende pakkujate välistamine hankest, kellel pole kogemusi teatud tüüpi seadmete osas. Seega mitte alati ei ole eesmärgiks võimalikult suure hulga pakkujate kaasamine. Samas on jällegi täiesti vastupidine seisukoht Tallinna Halduskohtul kohtuasjas, kus menetlusosalised olid erineval seisukohal ka mõiste „parvlaev“ sisutamisel.<sup>82</sup> Antud lahendis on halduskohus asunud seisukohale, et juba see asjaolu, et hankija ja pakkuja on asunud kardinaalselt erinevatele seisukohtadele selles osas, kas tegu on parvlaevaga, et kvalifitseerimistingimus on hanketeates sõnastatud ebaselgelt, ilma igasuguste täiendklausliteta. Hankija kasutas HT-s mõistet „parvlaeva“, mis tuleneb ühistranspordi seadusest<sup>83</sup>, meresõiduohutuse seaduse § 2 kasutab ja eristab mõisted „reisiparvlaev“ ja „kiirlaev“ avades eeltoodud mõisted lähtuvalt erinevatest tunnustest, kusjuures vastava paragrahvi punkt 4 sätestab „reisiparvlaeva“ mõiste ja punkt 5 „kiirreisilaeva“ mõiste.

<sup>77</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2013. a otsus nr 3-12-2700, p 11.

<sup>78</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 12.12.2011.a määrus nr 3-3-1-52-11, p 17.

<sup>79</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 22.02.2011. a otsus nr 3-3-1-2-12, p 15.1.

<sup>80</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013 Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.eki.ee/books/ekk09/index.php?p=3&p1=1&id=114>

<sup>81</sup> Liiklusseadus- RT I 2010, 44, 261...RTI, 27.12.2013, 29.

<sup>82</sup> Tallinna Halduskohtu 28.02.2013. a otsus nr 3-13-175.

<sup>83</sup> Ühistranspordiseadus – RT I 2000, 10, 58...RT I, 02.07.2013,36.

Oma otsuses jõudis VaKo järeldusele, et mõistet „parvlaev“ tuleb sisustada kõige laiemalt s.o lähtudes mereohutuse seaduse § 2 punktis 4 antud „reisiparvlaeva“ legaaldefiniitsioonist.<sup>84</sup> Veeteede Ametil hankijana oleks tulnud HT-s ilmselgelt viidata mereohutuse seadusele, millest lähtudes oleks saanud mõiste sisustada. Kohus leidis, et pakkuja sai siin lähtuda vaid mõiste kõige laiemast tähendusest ning niisugust seisukohta aktsepteeris ka hankija. Edasi pole halduskohtu otsust selles asjas kaevatud.

Mõistete sisustamise probleem tõuseb ka mõistete „prügila ehitamine“ ja „prügila sulgemine“ kasutamise osas. Mõlema töö puhul on tegemist jäätmete prügila rekultiveerimisega. Rekultiveerimine on sama, mis prügila sulgemine. Eesti Entsüklopeedia (EE) 8. köide annab sõnale „rekultiveerimine“ järgmise seletuse – inimtegevusega (nt pealmaakaevandamisega, maapinnale puistangute moodustamisega) rikunud või kasutamiskõlbmatuks muutunud ala parandamine või kujundamine kultuurmaastikuks. Eristatakse tehnilist (maapinna tasandamine, muldkatte taastamine), bioloogilist (taimestamine) ja ehituslikku rekultiveerimist (hoonete, teede, veehoidlate jms. rajamine). VaKo on seisukohal, et sõna „rekultiveerima“ ei tähenda küll prügila ehitamist, kuid prügila sulgemise töödeks on tööd, mis kuuluvad nii tehnilise, bioloogilise kui ka ehitusliku rekultiveerimise alla. Seega jäätmete prügilate rekultiveerimist saab käsitleda sisult HT-s nõutud sarnaste töödena.<sup>85</sup>

Kui HT-s on hankija poolt esitatud nõudeks, et varasemad pakkuja poolt teostatud tööd peavad olema hankeobjektiga analoogsed. Eesti õigekeelsussõnaraamatu kohaselt on sõna analoogne tähenduseks „samataoline, sarnane“, sõna „sarnane“ tähenduseks aga millegi taoline.<sup>86</sup>

VaKo leidis, et kui „...vaidlusalune kvalifitseerimise tingimus on sarnaste tööde sisustamise osas vastuoluline, kuid sellisel juhul tuleb kvalifitseerimise tingimusele anda tõlgendus, mis kahjustab pakkujaid kõige vähem.“<sup>87</sup> Seisukoht, et hanketeates mitmetimõistetavalt sõnastatud kvalifitseerimise tingimust tuleb tõlgendada laiendavalt nii, et see tagaks võimalikult suure arvu pakkujate poolt pakkumiste tegemise, on sisustatud kohtupraktika poolt.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> VaKo 15.01.2013. a otsus nr 253-12/135182.

<sup>85</sup> VaKo 16.03.2011. a otsus nr 32-11/121904, p 12.

<sup>86</sup> Õigekeelsussõnaraamat; <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=analoogne&F=M> (17.02.2014)

<sup>87</sup> VaKo 25.10.2012. a otsus nr 204-12/135420, p 7.1.1.1.

<sup>88</sup> Tallinna Halduskohtu 14.02.2013. a otsus nr 3-13-25, p 13.



„Sarnaste tööde „ või ka „sarnaste lepingute“ nõue ei tähenda iseenesest, et pakkuja poolt eelnevalt tehtud tööd või täidetud lepingud peaksid olema identsed HT-s kirjeldatud töödega, kuid kehtestades vastava kvalifitseerimistingimuse, soovib hankija pakkuja poolt kinnitust, et pakkuja on teostanud sarnaseid töid ka eelnevalt. Seega kui HT-s on nõutud vaid eelnevat ehitustööde teostamist ning pole täpsustatud, kas need peavad olema tee-ehitustööd või üldehitustööd, siis ei ole hankijal õigust ka hiljem vastavat nõuet kitsendada ning jätta pakkuja kvalifitseerimata põhjusel, et ta ei vastanud kvalifitseerimistingimustele.

Kohtuasjas mis puudutab Kaitseväe sõidukite ümberehitust käib vaidlus selle üle kuidas tõlgendada mõistet „hankelepinguga seotud valdkond“. HT kohaselt loetakse pakkuja kvalifikatsioon vastavaks, kui pakkujal on kogemus sarnaste lepingute (mootorsõidukite ümberehitus) täitmisel, mida hankija võib kontrollida pakkuja esitatud andmete alusel.<sup>89</sup> VaKo on samas asjas seisukohal, et mõistete „sarnased lepingud“ tuleb käesoleval juhul sisustada viisil, et pakkuja peab olema täitnud mootorsõidukite ümberehitamise tööde lepinguid.<sup>90</sup> Niisugune kvalifitseerimistingimuste tõlgendus on keskmise mõistliku inimese seisukohalt HT-st väljaloetav. Pakkuja arvates tuleks lugeda hankelepinguga seotud valdkonnaks aga mootorsõidukite sõjaliseks otstarbeks kohaldamist (ümberehitamist), hankija positsiooniks on aga lihtsalt mootorsõidukite ümberehitamine. Jääb arusaamatuks, miks pakkuja on jõudnud niisugusele järeldusele HT-s kehtestatud kvalifitseerimistingimuste osas. Pakkuja ise väidab, et niisugusele järeldusele jõudis ta hanke tehnilise kirjelduse kohaselt, millest nähtub, et mootorsõiduk tuleb ümber ehitada nii, et sellel saaks paigaldada lahingvarustust. Ning sellest koosmõjust lähtuvalt tuleb hankelepinguga sarnaseks valdkonnaks pidada mootorsõidukite kohaldamist sõjaliseks otstarbeks. Hankija seisukohta toetavad nii VaKo oma otsuses<sup>91</sup> kui ka halduskohus, kes jättis pakkuja kaebuse rahuldamata ning ringkonnakohtusse pole edasi kaevatud.

Antud juhtum on näide selle kohta, et kõikidest hankedokumentidest lähtumine võib mõnikord ka pakkuja või taotleja ebaõigetele seisukohtadele suunata, kuigi ainult HT-st lähtudes oleks pakkuja jõudnud õigetele järeldustele hankija tahte tõlgendamisel.

Samuti peaks VaKo arvates pakkuja suhtes laiendavalt tõlgendama kvalifitseerimise tingimust, mille puhul kvalifitseerimistingimustele vastavust tõendav leping ei ole veel täies

---

<sup>89</sup> Tallinna Halduskohtu 14.02.2013. a otsus nr 3-13-25.

<sup>90</sup> VaKo 27.12.2012. a otsus nr 243-12/137830.

<sup>91</sup> VaKo 27.12.2012. a otsus nr 243-12/137830.

osas täidetud, vaid ainult osaliselt kuid juba täidetud osa tõendab pakkuja vastavust kvalifitseerimise tingimustele.

HT-s nõutud kinnituse esitamata jätmisel ei saa ega pea hankija ise asuma kontrollima näiteks Kaitseministeeriumiga sõlmitud lepingute nõuetekohast täitmist. RHS näeb hankijale juhul, kui pakkuja jätab kvalifikatsiooni tõendamiseks nõutud dokumendi esitamata, ainult ühe võimaluse – saada esitamata dokument andmekogus olevatest avalikest andmetest. Kui seda pole sealt võimalik saada, siis tuleb pakkuja jätta kvalifitseerimata. VaKo ei nõustu vaidlustajaga selles, et riigihangete registris olevad riigihanke aruanded asendavad esitamata jäetud kinnitusi. Pealegi kahe vaidlustaja poolt esitatud Kaitseministeeriumiga sõlmitud lepingu kohta andmed riigihangete registris puuduvad.<sup>92</sup>

#### **1.3.4. Erinõuete kehtestamine hankemenetluses**

RHS § 41 lõike 3 kohaselt kui hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks on õigusaktides kehtestatud erinõuded, nimetab hankija hanketeates, milliste erinõuete, registreeringute või tegevuslubade olemasolu on pakkuja või taotleja kvalifitseerimiseks nõutud. RHS annab hankijale õiguse HT-s nõuda pakkujalt erinõuete, registreeringute või tegevuslubade olemasolu. Tegemist on pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimise ühe osaga. See tähendab seda, et ka erinõuete, registreeringute või tegevuslubade olemasolu nõude eesmärgiks on kindlaks teha see, kas pakkuja saab tulenevalt eriseadustes kehtestatud nõuetest hankelepingut täita.

Seadusandja on paigutanud lubade ja registreeringute olemasolu reguleeriva sätte RHS 41. paragrahvi, mis näitab, et seadusandja tahe on siduda tegevuslubade olemasolu pakkujate või taotlejate tehnilise ja kutsealase pädevusega.

RHS §-s 40 lg-s 1 ja §-s 41 lg-s 1 on toodud ammendav loetelu dokumentidest, mida hankija võib nõuda pakkujate majandusliku ja finantsseisundi ning tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks (dokumentide kaudu ka võimalikest kvalifitseerimise tingimustest). Kas ja milline erinõue, registreering või tegevusluba on vajalik teatud tegevuseks, tuleneb eriseadustest, mitte hankija otsustusest. Hankija otsustada on tulenevalt RHS § 41 lg-st 3 vaid see, kas ta kvalifikatsiooni kontrollimise käigus kontrollib pakkujatel teatud erinõuete, registreeringute, tegevuslubade olemasolu või mitte. Hankija ei

---

<sup>92</sup> VaKo 18.10.2012. a otsus nr 201-12/135442, p 12.

saa nõuda majandustegevuse registri (edaspidi MTR) registreeringut, mida seadus ette ei näe. Vastutus pakkuja või taotleja kvalifitseerimiseks nõutavate erinõuete, registreeringute või tegevuslubade täpse näitamise eest hanketeates lasub hankijal.

MTR-i ülesehituses on eristavatavad järgmised tasemed:

- 1) valdkond;
- 2) tegevusala;
- 3) tegevusala täpne liigitus.

RHS § 41 lg 6 kohaselt kui see on pakkuja või taotleja kvalifikatsiooni tõendamiseks vajalik ja asjakohane, võib pakkuja või taotleja tõendada oma tehnilise ja kutsealase pädevuse vastavust kvalifitseerimise tingimustele konkreetse hankelepingu täitmise raames lisaks oma näitajatele ka teise isiku näitajate alusel vahendite ja meetmete või spetsialistide osas, sõltumata tema õiguslike suhete iseloomust selle isikuga. Selleks peab ta hankijale vastuvõetaval viisil tõendama, et sellel isikul on vastavad vahendid ja meetmed või spetsialistid olemas ning pakkujal või taotlejal on võimalik neid vajaduse korral hankelepingu täitmiseks kasutada.

VaKo on seisukohal, et „...RHS § 41 lg 6 alusel võib pakkuja nõutavate litsentside ja MTR registreeringute osas tõendada oma vastavust teise isiku litsentside ja MTR registreeringutega tingimusel, et need teised isikud on valmis litsentsi ja MTR registreeringute olemasolu nõudvad tööd sõlmitava hankelepingu alusel ka teostama.“<sup>93</sup> RHS § 41 lg-st 6 tuleneb, et otsustamaks seda, kas pakkujal on võimalik alltöövõtjaid, kellel on olemas nõutavad litsents ja MTR registreeringud, hankelepingu täitmisel kasutada, on hankijale antud kaalutusõigus.

Kaalutusõiguse olemasolule viitavad RHS § 39 lõikes 1 ja § 41 lõikes 3 esitatud keelendid „kvalifitseerimise tingimused peavad olema piisavad“, ning „vastavad ja proportsionaalsed“ ja „nimetab hankija hanketeates, milliste...“. Kaalutusõiguse kasutamisel on oluline, et hankija on arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.

Pakkuja poolt selle tõendamine peab toimuma hankijale vastuvõetaval viisil. Juhul, kui pakkuja tugineb kvalifitseerimise tingimuste nõuetele vastavuse tõendamisel üksnes enda näitajatele võib olla piisavaks hankija otsuses esitatav põhjendus, et pakkuja vastab HT-s

---

<sup>93</sup> VaKo 07.12.2012. a otsus nr 228-12/137902, p 8.3.

esitatud nõuetele (kuid ka sel juhul peab hankija vaidluse korral tõendama seda, et otsus on ka sisuliselt õige). Kuid kui aga pakkuja tugineb kvalifitseerimise tingimusele nõuetele vastavuse tõendamisel RHS § 41 lg 6 alusel teise isiku näitajatele, peab sellise pakkuja kvalifitseerimise otsusest nähtuma, millises osas ja ulatuses hankija on arvestanud kvalifitseerimisel teise isiku näitajatega ja kas pakkuja on hankijale vastuvõetaval viisil tõendanud seda, et alltöövõtjaid on võimalik kasutada hankelepingu täitmisel.

Kuni 01.01.2011 kehtinud redaktsioonis RHS § 41 lg 3 oli imperatiivne säte, millest tulenev hankija õigus ja kohustus kontrollida kõigi hankelepingu alusel tehtavate soorituste jaoks nõutud tegevuslubade, registreeringute ja litsentside olemasolu ei sõltunud nende loetlemisest HT-s. Nimetatud nõuete puhul ei ole tegemist nn harilike pakkujate kvalifitseerimise tingimustega, kuna hankijal puudus kaalutusõigus nende kehtestamiseks või kehtestamata jätmiseks lähtuvalt RHS 39 lg-st 1, st õigus kaaluda nende kehtestamist vastavalt hanke olemusele, kogusele ja otstarbele. Kuni 01.01.2011 kehtinud redaktsioonis RHS § 41 lg 3 pani hankijale kohustuse kontrollida pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimise raames ka sõlmitava hankelepingu täitmisel teostatavate tööde tegemiseks vajaminevate tegevuslubade, litsentside, registreeringute olemasolu pakkujatel. Kui hanke alusdokumentidest tulenes, et sõlmitava hankelepingu alusel tuleb teha selline töö või sooritada tegevus, mille tegemiseks või sooritamiseks on vaja tegevusluba, litsentsi või registreeringut, siis pakkujal pidi see hankija poolt kvalifikatsiooni kontrollimise momendil olemas olema. RHS ei võimaldanud hakata sõlmitava hankelepingu alusel teostatavad töid või sooritatavaid tegevuse liigitama olulisteks ja mitteolulisteks, põhi- ja kõrvaltegevusteks. Samuti ei võimaldanud kuni 01.01.2011 kehtinud redaktsioonis RHS § 41 lg 3 sõnastus asuda seisukohale, et kui mõni tegevus või töö tuli sõlmitava hankelepingu alusel teha alles mingi aja pärast, siis kvalifikatsiooni kontrollimisel ei pea selle tegevus või töö tegemiseks vajaminevat tegevusluba, litsentsi või registreeringut kontrollima.

Kvalifitseerimise protsessi eesmärgiks on ikkagi tuvastada pakkujate suutlikkus hankelepingut täita. Hankija ei saa asuda seisukohale, et kontrollib vaid nende tööde, mida on vaja teha kohe, teostamiseks vajalike tegevuslubade, registreeringute ja litsentside olemasolu pakkujatel. Alles alates 01.01.2011 jõustunud RHS § 41 lg 3 redaktsiooni<sup>94</sup> alusel on hankijal kaalutusõigus otsustamiseks, millised õigusaktides nimetatud erinõuded on seesugused, mis on hankija seisukohalt tarvilikud ja vajalikud. Majandustegevuse registri seaduse<sup>95</sup> kohaselt

---

<sup>94</sup> Riigihangete seaduse muudatus jõustunud 01.01.2011-RT I, 31.12.2010, 2.

<sup>95</sup> Majandustegevuse registri seadus.- RT I 2004, 12, 79...RT I, 25.04.2012,2.

tehakse majandustegevuse registrisse ettevõtja kohta registreering, mis annab õiguse tegutseda erinõuetega tegevusalal.

RHS § 41 lg 3 sõnastus sätestab hankija kohustuse nimetada hanketeates, millistele erinõuete, registreeringute või tegevuslubade olemasolu on pakkuja või taotleja kvalifitseerimiseks nõutavad. Vastavate erinõuete mittetäitmisel jätab hankija pakkuja kvalifitseerimata. Sätte varasem sõnastus kohustas hankijat kontrollima pakkujate vastavust õigusaktidest tulenevatele erinõuetele üldiselt, sõltumata nende nimetamisest hanketeates. Kehtiva sõnastuse kohaselt saab pakkuja kvalifitseerimata jätmise aluseks olla vastava tegevusloa või registreeringu puudumine, mida § 41 lõiget 3 tervikuna lugedes tuleks mõista hanketeates nimetatud tegevusloa või registreeringu puudumise tähenduses. Seadusandja ilmseks eesmärgiks on olnud suurendada riigihankemenetluse läbipaistvust ja võimaldada pakkujatel hanketeate alusel hinnata, kas nad antud hankelepingu täitmiseks vajalikele erinõuetele vastavad. Pakkuja kvalifitseerimata jätmise aluseks saab olla üksnes sellisele erinõudele mittevastamine, mille täitmist on hanketeates nõutud ja RHS-st ei tulene, et hankijal oleks õiguslik alus jätta kvalifitseerimata pakkuja, kes ei täida mingit õigusaktidest tulenevat erinõuet, mida hankija aga hanketeates nimetanud ei ole. Riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttest tulenevalt peavad pakkujate riigihankes osalemist piiravad tingimused olema piisavalt määratletud, et huvitatud isikud saaksid hinnata pakumuse esitamise perspektiivikust. Ka RHS § 41 lg 3 nõuab hankijalt konkreetsete erinõuete registreeringute ja tegevuslubade nimetamist, mille olemasolu on õigusaktidest tulenevalt vajalik ja kvalifitseerimiseks nõutav.

Kui HT ei nimeta registreeringut hulgikaubanduse ega muus konkreetses valdkonnas hankelepingu alusel sooritatava tegevuse jaoks kehtestatud erinõudena ja pakkujatel ei olnud alust HT-s kasutatud abstraktsiooni „kes peab seaduse kohaselt olema registreeritud äriregistris või erialases registris” põhjal eeldada, et riigihankes kvalifitseerumiseks tuleb omada mingit muud registreeringut peale üldise äriühingutele kehtiva nõude olla registreeritud äriregistris, kuna kvalifitseerimistingimuse nõue on kehtestatud alternatiivina, nõudes pakkujalt kas ühe või teise alternatiivi olemasolu.

Samas on VaKo seisukohal, et „...atesteerimistunnistus ei asenda registreeringut, kuna atesteerimistunnistust ei väljastata ettevõtjale või vastavat tööd teostavale alltöövõtjale, siis füüsilisel isikul atesteerimistunnistuse olemasolu nõue ei ole nõue pakkuja tegevusloa või registreeringu olemasolule RHS § 41 lg 3 tähenduses – atesteeritud joogiveeproovi võtja ja

veeuuringut teostav proovivõtja olemasolul ei väljastata pakkujale vastavate tööde teostamiseks tegevusluba või registreeringut. “<sup>96</sup>

Samuti jõudis VaKo otsusele, et „ettevõtja poolt ehitatud rajatise ning ehitusplatsi koristamist ei saa käsitleda pakkuja majandus- ja kutsetegevusena, mille raames toimub ehitise puhastusteenuse pakkumine ja osutamine kaubandustegevuse seaduse § 1 lg 2 p 3<sup>2</sup> mõttes ning milleks tulenevalt kaubandustegevuse seaduse § 12 lg-st 1 on vajalik MTR-i registreering. “<sup>97</sup>

MTR-i registreering peab pakkujal olema juhul kui vastavaid töid tuleb hankelepingu kohaselt teostada. Kui vastavate tööde teostamiseks on mitu moodust ja HT-s pole märgitud, missugust viisi peab kasutama pakkuja, siis ei saa vastava registreeringu puudumise alusel ka pakkujat hankija poolt kvalifitseerimata jätta.

Niisugune situatsioon tekkis riigihankes „Valga prügila sulgemine “<sup>98</sup>, kus pakkuja jäeti kvalifitseerimata, kuna tal puudus kahjuritõrje keemiliseks teostamiseks vajalik registreering MTR-s. Hankija oli seisukohal, et pakkujatel ei pea olema vastavat majandustegevusregistri registreeringut, sest prügila likvideerimisel ei pea tingimata kasutama keemilisi ja bioloogilisi vahendeid. VaKo oma otsuses selle seisukohaga ei nõustunud ja leidis, et „vaidlusaluses hankemenetluses on pakkujatel vaja hankelepingu täitmiseks kasutada biotsiide ja tulenevalt biotsiidiseaduse<sup>99</sup> (edaspidi BS) § 38 lg-st 2 on tarvis majandustegevuse registri registreeringut. See, et teiste sarnaste hankemenetluste puhul pole hankijad seda majandustegevuse registri registreeringut nõudnud, ei saa mõjutada käesoleva vaidlustuse lahendamist.“<sup>100</sup>

Seega siit tulenev järeldus on see, et mõnes olukorras on ka VaKo otsus ettearvatu, sest hankija oli MTR registreeringu mittenõudmise osas toetunud Eesti Desinfektsiooni- ja Kahjuritõrjettevõtete Liidult saadud selgitustele, mille kohaselt oleneb MTR registreeringu olemasolu vajalikkus ikkagi kasutatavast kahjuritõrje viisist. Seega jääb VaKo vastav seisukoht antud vaidlustuse osas mõneti arusaamatuks.

---

<sup>96</sup> VaKo 01.03.2011. a otsus nr 15-11/122070, p 10.

<sup>97</sup> VaKo 01.03.2011.a otsus nr 15-11/122070, p 13.

<sup>98</sup> VaKo 16.03.2011. a otsus nr 32-11/121904.

<sup>99</sup> Biotsiidiseadus.- RT I 2009, 29, 174...RT I 2010, 37, 224.

<sup>100</sup> VaKo 16.03.2011.a otsus nr 32-11/121904.

Samas möönab VaKo, et „...litsentsikomisjoni litsents puurkaevude ja -aukude projekteerimiseks, puurimiseks ja likvideerimiseks ei asenda MTR-i registreeringut projekteerimise tegevusalal, kui seda on hankija poolt HT-s nõutud.“<sup>101</sup>

### **1.3.5. Võtmeisikute töökogemuse ja kutsekvalifikatsiooni nõuded**

Tingimusi taotleja või pakkuja võtmeisikute töökogemuse, kutsekvalifikatsiooni ja hariduse kohta seab hankija hanketeates juhul, kui see on tulevase hankelepingu täitmise seisukohalt vajalik või oluline. Vastvate tingimuste tõendamiseks võib hankija nõuda RHS § 41 lg 1 punktis 5 loetletud dokumente või tõendeid.

Kvalifikatsiooni kontrollimise eesmärk on tuvastada pakkuja eeldatav suutlikkus sõlmitavat hankelepingut täita. Oluline on siinkohal see, mida ka VaKo möönis et „...hankija saab nõuda ja pakkuja esitada ikkagi vaid reaalselt eksisteerivaid dokumente.“<sup>102</sup> Kui HT-s on spetsialisti kvalifitseerimise tingimuseks nõutud kõrgharidus erialal valve- ja tulekahjusignalisatsioon, siis sellel erialal ei ole võimalik omandada rakenduslikku kõrgharidust (ega ka kõrgharidust), seega ei saa pakkuja esitada ka vastavat kõrgharidust tõendavat dokumenti.

VaKo otsusest tuleneb, et riigihanke menetluse formaliseerituse põhimõttest peab hankija formaalselt esitatud dokumentide alusel suutma veenduda pakkuja vastavuses esitatud kvalifitseerimise tingimustele.<sup>103</sup> Töötamine objektijuhina ei tähenda, et samast ajast alates hakkas isik omandama töökogemust objektijuhina näiteks ühisveevärgi- ja kanalisatsioonitorustike ning -rajatiste ehitustööde juhtimisel.

Objektijuhina töötamine on tänapäeval väga laiaulatuslik mõiste ja ei tähenda ilma täiendavalt (dokumentidega) tõestamist kaugeltki seda, et objektijuht on ka reaalselt võimeline hankes nõutud töid juhtima. Hankijal peab olema võimalus esitatud väiteid ja kinnitusi endal kontrollida ja jõuda veendumuseni, et kinnitatud väide ka tõepoolest tõele vastab. Samas ei saa hankija jätta pakkuja kvalifitseerimata põhjendusel, et CV-st ei nähtu vastavus esitatud tingimustele ning hankija otsuse kohaselt ei olnud pakkuja poolt esitatud andmete alusel võimalik kontrollida vaidlustaja vastavust HT-s seatud tingimustele.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Vako 12.12.2011 otsu snr 233-11/127981, p 9.

<sup>102</sup> VaKo 22.05.2012. a otsus nr 91-12/130388, p 9.

<sup>103</sup> VaKo 17.05.2012. a otsus nr 89-12/132214, p 7.

<sup>104</sup> VaKo 25.05.2012. a otsus nr 97-12/132548, p 10.3.

Samas kui hankija on HT-s kehtestanud üheselt mõistetava kvalifitseerimise tingimuse, et spetsialist peab omama vähemalt keskeriharidust ehituserialal, siis tulenevalt RHS § 39 lg-st 1 on hankija kohustatud kontrollima, kas pakkujad või taotlejad vastavad HT-s kehtestatud tingimustele. VaKo on rõhutanud, et RHS kohaselt tuleb pakkujate või taotlejate kvalifikatsiooni kontrollimisel lähtuda hanketeates kehtestatud kvalifitseerimise tingimustest, mistõttu nii pakkujad kui hankija on kohustatud lähtuma HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustest.<sup>105</sup>, kusjuures väga spetsiifilise kogemuse olemasolu kontrollimine on võimalik üksnes CV-s esitatud projektide kaudu.<sup>106</sup>

VaKo on oma otsuses asunud seisukohale, et kui pakkuja poolt on spetsialisti töökogemuse tõendamiseks esitatud rida projekte, siis on hankija kohustuseks siiski kontrollida, kas esitatud projektides osalemise kaudu oli spetsialistil võimalik saadav vajaminev töökogemus või mitte. VaKo on seisukohal, et ainuüksi ametikoha nimetus ei näita seda, milliseid töid on tehtud.<sup>107</sup>

RHS § 39 lõigetest 3 ja 4 ei tulene hankijale keeldu lubada pakkujal asendada varem esitatud kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente juhul, kui mõni esialgu esitatud dokumentidest on muutunud pakkuja kvalifikatsiooni mittetõendavaks.

VaKo möönab oma otsuses<sup>108</sup> viidates Tallinna Ringkonnakohtu<sup>109</sup> lahendile kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide asendamise võimalust olukorras, kus pakkuja on tähtaegselt esitanud hankemenetluses dokumendi, mis tõendas pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud nõuetele, kuid esitatud dokument on mingil põhjusel hankemenetluse kestel muutunud pakkuja kvalifikatsiooni mittetõendavaks. See ei viita aga olukorrale, kus pakkuja poolt esitatud dokument, „kutsetunnistus“, ei ole ühelgi ajahetkel tõendanud hankemenetluses kvalifikatsiooni vastavust HT-s esitatud tingimustele. Selgituste küsimisega RHS § 39 lg 4 alusel ei saa asendada kvalifikatsiooni mittetõendavaid dokumente kvalifikatsiooni tõendavatega. RHS § 39 lg 4 kohaselt võib hankija nõuda pakkujalt kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist. Nimetatud sätte kohaselt saab hankija selgitusi küsida üksnes tähtaegselt esitatud kvalifitseerimise dokumentide kohta, st selgitused, sh selgitamist võimaldavad andmed ja dokumendid, peavad lõpptulemusel aitama hankijal mõista nende

---

<sup>105</sup> VaKo 09.04.2012. a otsus nr 61-12/131358.

<sup>106</sup> VaKo 25.10.2012. a otsus nr 204-12/135420.

<sup>107</sup> Sama, p 7.2.5.

<sup>108</sup> VaKo 08.01.2013. a otsus nr 264-12/137934.

<sup>109</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2009. a otsus nr 3-09-265.



dokumentide sisu, mis on pakkuja poolt esitatud kvalifikatsiooni vastavuse tõendamiseks ja mille kohta selgitusi küsiti. Selgituste abil saab hankija otsustada, kas pakkuja esitatud dokumendid tõendavad kvalifikatsiooni vastavust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimustele või mitte. Hankija peab enne selgituste küsimist olema veendunud, et selgituste küsimisega on võimalik kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide selgitamine. Selgitustega ei saa hankija nõuda andmete/dokumentide esitamist, mis kuuluvad esitamisele pakkumuse esitamise ajahetkel, kuid mille pakkuja on jätnud tähtaegselt esitamata. Tallinna Ringkonnakohtus on asunud seisukohale, et „kui kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumendist ei nähtu asjaolu, mis tõendaks pakkuja vastavust hanketeates esitatud kvalifitseerimise tingimusele, siis ei ole asjas ka oluline, kas hankija kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumendi kohta selgitust küsis või mitte.“<sup>110</sup>

Kui pakkuja on kinnitanud, et tema projektispetsialist pole läbinud küll nõutud koolitust, kuid tal on nõutud kogemus, siis olukorras kus hankija pole HT-s täpsustanud, kas kogemuse tõendamiseks piisab ka mõnest teistsugusest koolitusest, mis annab samalaadse kogemuse, on VaKo seisukohal, et kogemust on võimalik saada väga erinevate tegevuste kaudu. Hankija peab HT-s küsima dokumente, mille alusel ta saaks pakkujate vastavust kvalifitseerimise tingimustele kontrollida. ... hankija ei saanud asuda seisukohale, et vaidlustaja ei vasta sellele vaidlusalusele kvalifitseerimise tingimusele vaid spetsialisti esitatud CV alusel.<sup>111</sup>

Kvalifitseerimata saab jätta pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimise tingimusele. Pakkujat ei saa jätta kvalifitseerimata põhjendusel, et CV-s antud kinnitus pole hankija jaoks piisav, sest ei selgu, millisel moel on projektispetsialistiks pakutud isikul on tekkinud vastav töökogemus. RHS § 39 lg 4 kohaselt võib hankija nõuda pakkujalt kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist.

Kui HT sätestab hankija objektijuhile keelenõude, siis peab talle olema ka selge, kuidas ta selle nõude täitmist on planeerinud kontrollida.<sup>112</sup>

Hankija ei saa kehtestada kvalifitseerimise tingimusi, mille täitmist ta ei saa või pole kavatsenudki kontrollida. Hanke käigus ei saa hankija HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimusi muuta. Kui hankija nägi võimalust eesti keelt mitteoskava objektijuhi puhul

---

<sup>110</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 15.04.2009.a otsus nr 3-08-2585.

<sup>111</sup> VaKo 02.05.2011. a otsus nr 74-11/119447, p10.

<sup>112</sup> VaKo 16.03.2011. a otsus nr 32-11 121904.

kasutada tõlki, siis oleks selline lisaklausel pidanud olema HT-s, mitte aga hankedokumentides.<sup>113</sup>

HT-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimuse sõnastust arvestades tuleb pakkujate vastavuse kontrollimisel vaidlusalusele nõudele, lähtuda üksnes spetsialistide reaalsetes projektides osalemise ajavahemike summeerimise kaudu, kusjuures juhul, kui mitmete objektide/projektide teostamise perioodide osas on ajalisi kokkulangevusi, tuleb arvesse minevat kogemust arvestada ühekordselt (s.o teostades näiteks ühe kuu jooksul kaks objekti, ei saa projektijuht omandada kogemust kahe kuu eest)“. Reaalselt kui isik võib olla ühel ajaperioodil mitme erineva ehitusprojekti objektijuht, ei saa tema töökogemust sealjuures summeerida. Objektijuhi töökogemuse arvestamine võiks olla pigem võrreldav näit advokaadiga, kes on ühel ajaperioodil tegev paljudes erinevates kohtuasjades, kuid ei ole kõigi nendega hõivatud pidevalt ja üheaegselt. Samas ei ole loogiline järeldus, et sellisel juhul omandab advokaat näiteks ühe kalendriaasta jooksul 10, 20 või 50 aastase töökogemuse.<sup>114</sup>

VaKo on seisukohal et „...pakkuja kvalifitseerimata jätmise põhjuseks saab olla üksnes objektiivselt tuvastatud asjaolu, mitte hankija kahtlus.“<sup>115</sup>

Ka ei saa hankija alati otsustada pakutava isiku kvalifikatsiooni vastavuse üle esitatud kogemuse tingimustele üksnes selle isiku ametinimetuse kaudu eelnevate tööde teostamisel, vaid peab vajadusel veenduma isikul vajaliku kvalifikatsiooni olemasolus või puudumises sisuliselt teostatud tööülesannete kaudu.

VaKo on seisukohal et „ametikoha nimetus ei näita seda, milliseid konkreetseid tööülesandeid sellel ametikohal töötanud isik täitis ja sellest tulenevalt tuleb hankijal kvalifikatsiooni kontrollimisel kindlaks teha see, milles konkreetselt on seisnenud vastutava projekteerija osalus CV-s nimetatud referentsobjektidel.“<sup>116</sup>

Juhul kui on tegemist olukorraga, kus ühe kvalifitseerimise tingimuse (keelenõude) täitmise tõendamiseks pidi pakkuja esitama kaks dokumenti – kinnituskirja ja tõlgi CV. Kuna pakkuja kinnituskiri iseseisvalt pakkuja kvalifikatsiooni ei tõenda ja sellest tulenevalt puudub õiguslik alus pakkuja kinnituskirja mitteesitamise tõttu pakkuja kvalifitseerimata jätmiseks RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> alusel Pakkuja kinnituskiri ei ole pakkuja kvalifikatsiooni tõendav dokument RHS § 39

<sup>113</sup> VaKo 16.03.2011. a otsus nr 32-11 121904, p 3.5.

<sup>114</sup> VaKo 24.07.2011. a otsus nr 144-11/124613.

<sup>115</sup> VaKo 07.07.2011. a otsus nr 127-11/122457, p 6.

<sup>116</sup> VaKo 16.09.2011. a otsus nr 176-11/122436, p 6.

lg 4<sup>1</sup> mõttes. RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> tuleb hankijal rakendada olukorras, kus pakkuja ei esita koos pakkumusega HT-s nõutud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti ja selle dokumendi esitamata jätmise tõttu ei saa hankija kontrollida pakkuja kvalifikatsiooni vastavust HT-s kehtestatud tingimustele. Tõlkide CV-de, esitamine võimaldasid teostada kontrolli kvalifikatsiooni vastavuse kohta.<sup>117</sup>

RHS § 41 lg 6 rakendamisel tuleb silmas pidada seda, et kui taotleja soovib kasutada teise isiku spetsialisti siis tuleb esitada hankijale ka nõutud dokumendid selle spetsialisti kohta (CV) ja samuti tõendada hankijale vastuvõetaval viisil, et teisel isikul on see spetsialist olemas ja taotlejal on võimalik teda kasutada hankelepingu täitmisel. Võimalust spetsialisti kasutada kinnitab teise isiku poolt antud tõend/kinnitus. Kuid see tõend/kinnitus ei asenda nõutavat CV-d, mille alusel hankija saab kontrollida seda, kas isik vastab esitatud kvalifitseerimise tingimustele või mitte. Kui asudes seisukohale, et piisab teise isiku tõendist/kinnitusest, oleks rikutud eelkõige taotlejate võrdse kohtlemise põhimõte – osade taotlejate puhul saab kontrollida spetsialisti CV põhjal isiku vastavust HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustele, teiste puhul aga tuleks lähtuda vaid teise isiku kinnitusest, et vastavad spetsialistid on olemas, teadmata seejuures seda, kas spetsialistil ka nõutav kogemus olemas on. VaKo hinnangul teise isiku kinnitus näitab seda, et tema spetsialistil on võimalik hankelepingu täitmisel osaleda, kuid ei tõenda seda, et tingimustele vastav spetsialist olemas on. Selleks on vaja esitada spetsialisti CV.<sup>118</sup>

Dokumenti (CV), mille eesmärk ei olnud andmete esitamine, ei saa hiljem ka selgituste andmisega täiendada selliselt, et see tõendaks pakkuja kvalifikatsiooni ka mõnele teisele kvalifitseerimistingimusele, millele vastavuse tõendamiseks HT kohaselt nimetatud dokument esitamisele ei kuulunud. RHS § 39 lg 4 kohaselt on võimalik dokumentide sisu (seal esitatud andmete ulatuses) selgitamine, mitte kvalifikatsiooni tõendamiseks esitamata andmete hilisem (tagantjärele) esitamine. Esitatud dokumentide kohta selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamise võimalus ei tähenda, et pakkuja võiks mistahes ajal hankemenetluses asendada kvalifikatsiooni vastavust mittetõendavad andmed vastavatega.

Kui hankija kehtestas HT-s spetsialistide kohta kogemuse nõude „omal erialal“, kuid seda nõuet ei saa tõlgendada kitsendavalt, üksnes kogemusena, mis lähtub spetsialisti ametinimetusest võimaliku hankelepingu täitmisel ning kitsast rollijaotusest, siis tuleb

---

<sup>117</sup> VaKo 16.09.2011. a otsus nr 176-11/122436, p 7.

<sup>118</sup> VaKo 17.06.2011.a otsus nr 108-11/124181, p 14.

eelistada tõlgendust, mis täidab maksimaalselt RHS §-is 1 sätestatu - olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamise põhimõtet. Siinkohal kehtib jällegi kohtupraktikas kinnitust leidnud põhimõte, et kui kvalifitseerimise tingimus on HT-s sõnastatud mitmetimõistetavalt, tuleb sellist tingimust tõlgendada laiendavalt, nii, et see tagaks pakkumuste esitamise võimalikult suure arvu pakkujate poolt.

Samas on VaKo seisukohal et kui HT-s on kvalifitseerimise tingimus kehtestatud, kuid dokumenti selle tingimuse täitmise kontrollimiseks pole HT-s nõutud, siis peab hankija ikkagi selgitama välja, kas pakkuja vastab tingimusele või mitte.<sup>119</sup> RHS § 39 lg 1 paneb hankijale kohustuse kontrollida pakkuja vastavust HT-s sätestatud kvalifitseerimise tingimustele. Kui hankija on kvalifitseerimistingimustes näinud ette, et projektijuhi/ töövõtja esindaja ja projekteerimise projektijuhi nõutav 5-aastane töökogemus peab ilmnema osalemisel lepingute täitmisel, siis üksnes CV-s esitatud andmetest (tööstaaž aastates), ilma järelepärimisi tegemata, ei ole spetsialistide vastavus sellele nõudele kontrollitav. RHS § 39 lg 4 alusel võib hankija nõuda pakkujalt või taotlejalt kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist. Seega eeldab säte, et:

- 1) hankija võib esitatud dokumentide kohta nõuda:
  - a) sisu selgitamist või
  - b) selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist.

#### **1.4. Põhilised vead kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel**

Seega võib vaidlustuste analüüsi tulemusena välja tuua põhilised põhjused hankijate ja pakkujate vahel tekkivate vaidluste osas, mis tekkisid kvalifitseerimistingimuste kehtestamise osas, tugenedes analüüsitud vaidlustuskomisjoni praktikale.

Põhiliseks ja kõige olulisemaks põhjuseks on see, et hankija pole endale selgeks teinud, missugustele tingimustele peab ikkagi tegelikkuses hanke ese vastama, missugused on hangitava asja või teenuse omadused. Sellest tulenevalt ei suuda hankija ka potentsiaalsetele pakkujatele või taotlejatele HT-s piisava selgusega kvalifitseerimistingimusi kirja panna. Seda arvamust on oma lahendites esile toonud ka Riigikohtu Halduskolleegium<sup>120</sup> ja Euroopa

---

<sup>119</sup> VaKo 16.05.2013. a otsus nr 89-13/139004.

<sup>120</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 22. 02. 2012.a otsus nr 3-3-1-2-12.

Kohus<sup>121</sup>, rõhutades, et kui HT on sõnastatud selgelt, annab see kõigile potentsiaalsetele, piisavalt arukatele, kogenud ja mõistlikult hoolsatele pakkujatele objektiivse võimaluse luua endale konkreetne ettekujutus teostatavatest töödest ja nende tegemise kohast ning võimaluse koostada sellest lähtuvalt oma pakkumus. Seega peab lisaks hankija selgelt sõnastatud HD-le, olema hoolas ja kogenud ka pakkuja või taotleja. Siit saabki sõnastada teise olulise probleemi, mis VaKo ning kohtupraktika analüüsimisel silma hakkab – pakkuja või taotleja peab ka endale selgeks tegema, missugustele nõudmistele peab tema poolt pakutav teenus või kaup vastama, et hankemenetluses oma pakkumusega üldse osaleda. Analüüsitud lahendite põhiprobleem ongi see, et hanketingimused on sõnastatud liiga üldsõnaliselt ning seal kasutatud mõisted on kas sisuliselt avamata või kui neile antakse tavatähendusest erinev sisu, siis pole seda piisava põhjalikkusega selgitatud. Hanketingimused peaksid olema aga sõnastatud nii, et keskmine mõistlik inimene suudaks piisava selgusega aru saada, missugune peaks olema ostetav kaup või teenus. Selgelt peaks olema viidatud vastavale eriseadusele, millest lähtuvalt peaks siis vastavat mõistet sisustama, eriti kehtib see olukordades, kus mõistele antakse erinevates eriseadustes on mõiste sisustatud väga erinevalt.

Oluline vahe on ikkagi sisulise kvalifitseerimistingimustele mittevastavuse ning vormiliste eksimuste vahel. Siin peaksid hankijad rakendama mõistlikku suhtumist pakkuja kvalifitseerimata jätmise osas. Vormivead ei ole kindlasti see põhjus, mille alusel sisuliselt hea pakkumine hankementlusest kõrvale jätta. Seda seisukohta toetab ka Riigikohus oma lahendis<sup>122</sup>, kus ongi tähelepanu juhitud just niisugustele olukordadele.

Kohtupraktikas on leidnud kinnistust põhimõtte, et kui kvalifitseerimistingimus on sõnastatud mittemõistetavalt, tuleb sellist tingimust tõlgendada laiendavalt nii, et see tagaks pakkumuste esitamise võimalikult suure arvu pakkujate poolt. Võimalikult suur pakkujate arv suurendab aga hankija töömahtu, leidmaks pakkumuste hulgast endale kõige sobivam pakkumus, sest hankija peab kõik esitatud pakkumused läbi töötama ja valiku tegema.

Seega tuginedes VaKo praktikale ja vastavaid vaidlustusi nende erinevatest aspektidest analüüsid kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise osas, on kõige suuremaks probleemiks kujunenud kvalifitseerimistingimuste tõlgendamine nii hankija kui pakkuja poolt.

---

<sup>121</sup> Euroopa Kohtu 22.04. 2010. a otsus asjas nr C-423/07, Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik.

<sup>122</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 13.06.2013. a otsus nr 3-3-1-24-13.

Pakkujate hinnangul on kitsaskohaks hankijate ebaühtlane tase hankedokumentatsioonide koostamisel, sageli on need liiga mahukad ja laialivalguvad. Samas on lisatud kõrgendatud kvalifitseerimistingimused, mis ei ole kooskõlas vastava hanke mahu või sisuga, need kitsendavad võimalikku pakkujate ringi, muudavad hanke kallimaks (nt mõne sertifikaadi olemasolu või varasema kogemuse nõue) või võimaldavad hanget suunata ainult konkreetsele pakkujale (ehk varjatud korrupsioon).<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse uuring „Riigihangete valdkonna kaardistamine“ – Kättesaadav arvutivõrgus:  
[http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/riigihangete\\_valdkonna\\_kaardistamine\\_-\\_loppraport.pdf](http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/riigihangete_valdkonna_kaardistamine_-_loppraport.pdf)  
(04.02.2013).

## 2. Kvalifitseerimistingimuste kontroll

### 2.1. Hankijapoolne kontroll ja selle ulatus

Hankijapoolse kvalifikatsiooni kontrollimise eemärgiks hankemenetluses on tuvastada pakkuja eeldatav suutlikkus sõlmitavat hankelepingut täita. Hankija kontrollkohustus on sätestatud RHS § 39 lõikes 1, mille kohaselt peab hankija kontrollima, kas pakkuja või taotleja majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus vastavad HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Samas peavad olema vastavad tingimused piisavad pakkuja hankelepingu nõuetekohase täitmise võime tõendamiseks ning vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemuse ja otstarbega.

Riigikohtu Halduskolleegium on seisukohal, et RHS § 39 lg 1 esimene lause sätestab hankija üldise kontrollkohustuse, selgitamaks välja, kas pakkuja vastab kvalifitseerimise tingimustele. Sama lõike teine lause reguleerib seda, millistele nõuetele peavad kvalifitseerimise tingimused vastama. Seevastu RHS § 39 lg 3 sätestab selle perioodi, mille jooksul on hankijal õigus oma kontrollkohustust teostada (so kogu hankemenetluse jooksul).

124

VaKo on seisukohal, et RHS § 41 lg 3 ega ka teised pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimist reguleerivad RHS sätted (RHS § 39, 40) ei sätesta ajahetke, millise kuupäeva seisuga peab hankija kontrollima pakkujate kvalifikatsiooni vastavust HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustele.<sup>125</sup> Nendel juhtudel, kui hankija nõuab pakkujalt oma kvalifikatsiooni vastavuse kohta tõendite/dokumentide esitamist koos pakkumusega, on näiliselt selline ajahetk olemas – pakkujad ei saa pakkumuse esitamise tähtpäevaks esitada oma kvalifikatsiooni vastavuse tõendamiseks andmeid/tõendeid/dokumente, mida neil selleks ajahetkeks olemas ei ole, kuid isegi sellisel juhul kontrollib hankija pakkuja kvalifitseerimise tingimustele vastavust kontrolli teostamise otsuse tegemise ajahetkel, mitte mõnel konkreetsel päeval millalgi varem, näiteks pakkumuste esitamise päeval. Seisukohale, et pakkuja

---

<sup>124</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 22.02.2012. a otsus nr 3-3-1-2-12, p 16.

<sup>125</sup> Vako 29.08.2012. a otsus nr 172-12/135710.

kvalifikatsioon peab vastama hanketeates esitatud tingimustele otsuse tegemise ajal, on jõudnud ka Tallinna Ringkonnakohtus.<sup>126</sup>

Olukorras, kus hankija võtab endale hanketeatega kohustuse kontrollida esitatud kvalifitseerimise tingimuste täitmist, mis tähendab, et pakkuja kvalifikatsioon peab vastama HT-s esitatud tingimustele mis tahes ajahetkel, kui hankija vastavat kontrolli teostab, ja pakkuja peab vastama esitatud kvalifitseerimise tingimusele otsuse tegemise ajal. Vastava järelduse saab teha ka RHS § 41 lg 3 viimasest lausest, mille kohaselt saab pakkuja jätta kvalifitseerimata üksnes juhul, kui hankija kontrollib pakkujal MTR-i registreeringu olemasolu ja pakkujal HT-s nõutud registreering puudub. RHS § 39 lg 3 kohaselt on hankijal õigus kontrollida pakkuja kvalifikatsiooni kogu hankemenetluse vältel.

Selleks, et hankijal oleks võimalik vastavat kontrolli teostada st kontrollida kas hankija vastab HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustele, peab pakkuja esitama HT-s nõutud dokumendid, mille alusel saab hankija oma kontrollkohustust teostada.

RHS § 39 lõikest 1 tuleneva hankijapoolse kontrollkohustuse täitmisel peab hankija lähtuma vaid HT-s sätestatud tingimustest ja pakkuja vastavusest nendele esitatud tingimustele. RHS ei anna siin hankijale diskretsiooniruumi otsustamiseks, millise pakkuja suhtes sätestatud tingimusi kohaldada ja millise pakkuja suhtes mitte. Siin peab hankija rakendama riigihangete ühte üldpõhimõtetest – kõikide pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet. Seega on HT tingimuste täitmine fakti, mitte hinnangu küsimus.<sup>127</sup>

Hankija kontrollkohustus ning vastava kontrolli teostamine ei saa olla mitte ainult formaalne, vaid peab olema ka sisuline st, põhjendatud, et vajaduse korral oleks võimalik kontrollida, missugused asjaolud on otsuse tegemisel otsustuse aluseks st miks on hankija jõudnud just sellistele järeldustele. RHS HT tingimuste põhjendamist ette ei näe, küll aga paneb RHS hankijale kohustuse põhjendatud kirjaliku otsuse tegemise pakkuja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise kohta. See peab olema niisugune otsus, mille alusel on võimalik kontrollida hankija tehtud otsuse õiguspärasust. Kontrollitavuse põhimõte on sätestatud RHS § 39 lõikes 6. HT-s esitatud kvalifitseerimistingimuste kontrolli teostab hankija. VaKo ja kohtud saavad vaid kontrollida hankija poolt tehtud otsuse õiguspärasust, nad ei saa hakata iseseisvalt hindama, kas pakkuja ikka vastab hankija poolt kehtestatud

---

<sup>126</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2009.a otsus nr 3-09-265, p 8.

<sup>127</sup> Tallinna Halduskohtu 23.05.2012. a otsus nr 3-12-578, p 8.



kvalifitseerimistingimustele, isegi siis, kui vaidlusalune hanke alusdokumentides kehtestatud tingimus on õiguslikult küsitav. Niisugusele seisukohale on asunud Riigikohtu Halduskolleegium.<sup>128</sup> Hankijapoolne sisuline kontroll peab lähtuma vaid HT-s kehtestatud sõnastusest. HT puhul on tegemist eelhaldusaktiga kuna seal on määratud pakkumuste võrdlemise tingimused.

Eelhaldusaktiga tuvastatakse või määratakse kindlaks hilisema lõppotsustuse üksiku eelduse olemasolu.<sup>129</sup>

Kohtupraktika on asunud seisukohale, et hanketingimusi (HT, HD) määratletakse eelhaldusaktina, kuna sellega tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu.<sup>130</sup>

„Siseriikliku õiguse alusel ei saa neid materiaalselt kvalifitseerida haldusaktideks ega ka eelhaldusaktideks HMS § 51 mõttes esmalt põhjusel, et RHS alusel läbi viidav menetlus ei ole menetlus HMS mõttes (HMS § 2 lg 2). Teiseks on tegemist EL õigusest tulenevate mõistete ja terminitega, mis kuuluvad ühenduse õiguse reguleerimisalasse. HKSM § 267 lõike 2 järgi kohaldatakse üksnes kohtumenetluse mõttes ning tähenduses hankija tegevuse kvalifitseerimiseks haldusakti ja toimingu kohta sätestatud, st millise nõude peab kaebaja kohtule esitama (tühistamis-või tuvastamisnõue), millised on kohtu volitused (kas tühistada, tuvastada). Seega välistab ka HKSM § 267 lg 2 hanketeate ja hankedokumendi kvalifitseerimise haldusmenetluse mõttes haldusaktiks või toiminguks. Sellest tulenevalt ei laiene hankija tegevusele ka HMS § 51 jj sätete nõuded ehk haldusakti põhjendamisnõuded.“<sup>131</sup>

„Kui haldusorganile on seadusega antud volitus kaalutusõiguse kasutamiseks (...), peab haldusorgan seda teadlikult kasutama...“<sup>132</sup>

Otsustus, mille osas hankija ei ole teostanud HMS põhimõtetest tulenevat kaalutlust, läheb vastuollu nii HMS kui ka RHS § 3 punktist 2 tuleneva riigihanke läbipaistvuse põhimõttega.

Hankijal on riigihankemenetluses kaalutusõigus valimaks missuguseid kvalifitseerimistingimusi kehtestada, aga samuti missuguseid asjaolusid ja dokumente

<sup>128</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 19.12.2003.a otsus nr 3-3-1-79-03, p 12.

<sup>129</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu 2004, lk 258.

<sup>130</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 02.04.2013.a otsus nr 3-12-2670, p 10.

<sup>131</sup> K. Merusk, A. Pilving. Haldusmenetluse seadustik. Komm vln.-Tartu 2013, lk 737.

<sup>132</sup> K. Pikamäe. Kaalutusvigadest.- Juridica, 2006/2, lk 75.

pakkuja peab oma kvalifikatsiooni tõestamiseks esitama. Sealjuures peab hankija lähtuma RHS § 40 ja 41 loetletud andmetest ja dokumentidest.

Hankija peab pakkuja kvalifitseerimise protseduuri läbi viima lähtudes esmalt hankemenetluse formaliseerituse põhimõttest st kontrollima kas HT-s RHS paragrahvide 40 ja 41 alusel nõutud pakkuja kvalifikatsiooni tõendavad andmed /dokumendid on pakkuja poolt esitatud ja kas nad tõendavad pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud nõuetele. Kuid alati formaalsest kontrollist ei piisa ja siis tuleb hankijal kontrollida, kas pakkuja vastab ka sisuliselt kvalifitseerimistingimustele.

Kui MTR-i olemasolevad registreeringud ei vasta täpselt majandus- ja kommunikatsiooniministri 04.10.2010 määruses nr 73 toodud tegevusalade täpsele liigitusele, märkis VaKo oma otsuses, et „...hankija oleks pidanud teostama sisulist kontrolli nõutavate registreeringute olemasolu üle. Hankija on jätnud kindlaks tegemata selle, kas vaidlustajal ja tema poolt viidatud alltöövõtjate olemasolevad vanad registreeringud erinevad eelpoolviidatud määruses sätestatud tegevusalade täpsest liigitusest vaid sõnastuse poolest või on erinevus sisuline ja vaidlustajal ning tema alltöövõtjatel mõni nõutud registreering puudub“.<sup>133</sup> Siit lähtuvalt võib ettevõtja tegutseda vastavalt oma registreeringu ulatusele ning hankija sisulise kontrolli eesmärgiks ongi välja selgitada, kas vanas sõnastuses registreeringud võimaldavad pakkujal sõlmitavat hankelepingut täita. Samuti ei asenda MTR-i registreeringut litsents, kusjuures olukorras kus registreeringu nõue on hankija poolt selgesõnaliselt väljendatud.

Kehtestades pakkujatele või taotlejatele HT-s kvalifitseerimise tingimusi, peab hankijal olema muuhulgas arusaam sellest, kuidas ta tingimuste sisulist täitmist kontrollida kavatseb. Hankija ei saa esitada pakkujatele kvalifitseerimise tingimusi, mille tegelikku täitmist ta kontrollida ei kavatse või piisavalt kontrollida ei suuda.

Hankija peab pakkujate kvalifikatsiooni kontrollides „...lähtuma HT-s esitatud tingimustest (RHS 39 lg 1).“<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> VaKo 27.06.2011 119-11/124412, p 8.

<sup>134</sup> VaKo 21.06.2011. a otsus nr 110-11/123453, p 12.

VaKo märkis, et pakkuja kvalifitseerimise otsuses võiks otsuse tegemise aluseks olevas kvalifitseerimise protokollis kindlasti olema märgitud, milliste konkreetsete näitajate alusel pakkuja kvalifitseeritakse.<sup>135</sup>

Hankijale saab kasutada kaalutusõigust HT-s sätestatud kvalifitseerimistingimustele vastavuse tuvastamisel ning selle rakendamiseks peab hankija rakendama talle RHS § 39 lõikest 4 tulenevat õigust küsida lisateavet. Selle õiguse kasutamata jätmine on kaalutusviga, mis võib viia ebaõige otsuse tegemisele. Kui siia lisada veel tehtud otsuse põhjendamata jätmine, siis ei olegi hankijal võimalik tõendada tehtud otsuse õiguspärasust. VaKo märgib oma otsuses et RHS § 39 lõikes 6 nõutud otsuse põhjendamise kohustus tuleb täita analoogselt HMS § 56 lõikes 1 sätestatuga - põhjendus esitatakse otsuses või kättesaadavas dokumendis, millele on otsuses viidatud. hankija ei saa alles vaidlusmenetluses hakata oma otsust põhjendama.<sup>136</sup>

RHS § 39 lõikest 6 ei tulene küll hankijale kohustust põhjendada pakkuja kvalifitseerimise otsuses seda, miks ta iga konkreetse kvalifitseerimise tingimuse osas on lugenud pakkuja kvalifikatsiooni vastavaks. Nimetatud seisukoht tuleneb RHS § 54 lõigetest 1 ja 2, mille kohaselt kvalifitseerimata jätmise otsuse tegemise põhjenduste saamise õigus on pakkujal üksnes kvalifitseerimata jätmise põhjuste osas.

Riigihangete juhise kohaselt „hankija võib nõuda pakkujalt või taotlejalt tema esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate dokumentide või andmete esitamist (RHS § 39 lg 4). Samas ei või hankija pakkujalt ega taotlejalt vastu võtta esialgselt esitamata dokumente ja andmeid hankemenetluse hilisemas faasis.“<sup>137</sup>

Kui hankijal on tekkinud pakkuja poolt esitatud andmete osas kahtlus, tuleks tal RHS § 56 lõike st 3 ja § 39 lõikest 4 tulenevalt nõuda pakkujalt täiendavaid selgitusi, andmeid või dokumente pakkuja kvalifikatsiooni tõendamise osas.

RHS § 39 lõike 4 kohaselt võib hankija nõuda pakkujalt või taotlejalt kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentide sisu selgitamist või selgitamist võimaldavate andmete või dokumentide esitamist. Vastav seadusesäte annab hankijale võimaluse selgituste küsimiseks, mitte ei pane talle vastavat kohustust. Kui hankija leiab, et selgituste küsimiseks vajadust

---

<sup>135</sup> VaKo 26.07.2012. a otsus nr 143-12/133806, p 8.

<sup>136</sup> Vako 07.11.2012. a otsus nr 211-12/136481.

<sup>137</sup> Riigihangete juhise (viide nr 26), lk 146.

pole, siis pole ta käitunud õigusvastaselt. Selgituste küsimiseks pole aga vajadust olukorras, kus pakkuja sisuliselt kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele ei vasta.

Riigikohus leidis, et RHS § 39 lõike 4 alusel kõrvaldatava puudusega pole tegemist siis, kui esitatud dokumendid ja andmed kinnitavad, et pakkuja ei vasta sisuliselt kvalifitseerimistingimustele (RHS § 39 lg-s 3 sätestatud olukord) st puudus on sisuline mitte vormiline.<sup>138</sup>

Seega ei saa ilma kvalifitseerimistingimuste sisulist kontrolli teostamata otsustada, kas kvalifitseerimistingimustele mittevastavuse põhjus on sisuline või vormiline.

Hankijal on omapoolse kontrollikohustuse teostamiseks võimalik pakkuja poolt esitatud andmeid ka andmebaasidest kontrollida ning sellest lähtuvalt ei saa ta jätta pakkujat kvalifitseerimata, tuginedes dokumentide esitamata jätmisele, mis tooks kaasa hankija õigusvastase käitumise.

VaKo seisukoha kohaselt „Kui HT-s on kvalifitseerimise tingimus kehtestatud, kuid andmeid/dokumente selle tingimuse kontrollimiseks pole HT-s nõutud, siis peab hankija ise selgitama välja, kas pakkuja vastab tingimustele või mitte (RHS § 39lg 4).“<sup>139</sup>

Vaidlusi on põhjustanud asjaolu, missuguseid andmeid saaks hankija andmebaasidest iseseisvalt kontrollida.

Avaliku teabe seaduse<sup>140</sup> (edaspidi AvTS) § 43<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalikõigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse ja mida kasutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. AvTS-i § 53<sup>1</sup> kohaselt teostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) järelevalvet andmekogude kasutuselevõtmise ja andmekogude haldamise vastavuse üle seadustele, teistele õigusaktidele ja tehnilistele nõuetele. MKM on asunud seisukohale, et andmekogu, mis ei ole RIHA-s nõuetekohaselt registreeritud, on ikkagi andmekoguga AvTS mõttes.

---

<sup>138</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 13.06.2013.a otsus nr 3-3-1-24-13, p 23.

<sup>139</sup> VaKo 07.11.2012.a otsus nr 211-12/136481, p 6.3.

<sup>140</sup> Avaliku teabe seadus. 15.11.2000.-RT I 2000, 92, 597....RT I, 19.12.2012, 5.

Kui esitamata dokument (jätmeluba) on kättesaadav avalikust andmekogust näiteks KLIS-ist, siis ei saa VaKo otsusest lähtuvalt jätta KLIS-i andmetele tuginemata ning pakkuja kvalifitseerimata jätmise otsus ei ole õiguspärane. Hankija väitel ei saa andmekogu, mida ei ole AvTS § 437 lg 1 alusel RIHA-s registreeritud, käsitleda andmekoguna AvTS-i mõistes.<sup>141</sup>

Antud VaKo otsust ei kaevatud edasi, kuid selles küsimuses oleks Riigikohtu seisukoht väga vajalik olnud.

Hankijapoolne kvalifitseerimata jätmise otsus on kehtiv ja õiguspärane kui HT kohaselt ei pidanud Eesti asukohaga äriühing kvalifitseerimise tingimusele vastavuse tõendamiseks dokumente esitama ja hankija võttis endale kohustuse kontrollida andmeid pakkujate kvalifitseerimise otsuse tegemiseks äriregistrist. Kontrollimisel ilmnis, et vastavaid andmeid äriregistrist kontrollida ei saa, sest neid seal põhjusel, et isik pole neid registrile esitanud. Seega jäeti pakkuja hankija poolt kvalifitseerimata õiguspäraselt.

Pakkuja poolt esitatud täidetud hankelepingute olemasolu saab hankija kontrollida riigihangete registris sisalduvatele andmetele tuginedes. See võimalus on muidugi piiratud riigihangete registrisse kantud andmete sisu ja ulatusega, st hankija poolt nõutud ja pakkuja poolt esitamata andmed peavad olema registrist üheselt ja täpselt tuvastatavad. Riigihangete registris olevad andmed võivad olla ebapiisavad kvalifitseerimise tingimusele vastavuse kontrollimiseks, st registris ei ole andmeid, mis seonduvad kehtestatud kvalifitseerimise tingimusega. Sellest tulenevalt ei saa pakkujad jätta dokumente ja andmeid esitamata eeldusel, et hankija saab kvalifikatsiooni kontrollimiseks kõik vajalikud andmed nende poolt täidetud lepingute kohta kätte riigihangete registrist. RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> alusel saab hankija andmekogudes olevatest avalikest andmetest lähtuda vaid juhul, kui need andmed on pakkuja poolt koos pakkumusega esitatud, st hankija ei saa pakkuja poolt oma kvalifikatsiooni tõendamiseks koos pakkumusega esitatud lepinguid asendada riigihangete registris leiduvate lepingutega. Näiteks olukorras, kus pakkuja poolt koos pakkumusega kvalifitseerimise tingimuse täitmise tõendamiseks esitatud lepingud ei vasta kvalifitseerimise tingimusele, ei saa hankija hakata riigihangete registrist otsima lepinguid, mis tingimusele vastaksid. RHS § 39 lg 4<sup>1</sup> on pakkuja kvalifitseerimata jätmise alus, mida rakendades peab hankija olema veendunud, et pakkuja poolt esitamata dokument ei ole hankijale oluliste kulutusteta

---

<sup>141</sup> VaKo 15.03.2013. a otsus nr 27-13/139462.

andmekogus olevate avalike andmete põhjal kättesaadav.<sup>142</sup> Hankijate kinnitusi hankelepingute nõuetekohase täitmise kohta ei ole üheski andmekogus.

Lähtuvalt hankijal olevast kontrollkohustusest ei tulene aga see, et kui pakkuja jätab esitamata HT-s nõutud kvalifikatsiooni tõendava dokumendi, peaks hankija pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks hakkama ise andmeid koguma. Ka ringkonnakohus on märkinud et ausa konkurentsi tagamiseks on oluline kõiki pakkujaid kohelda ühetaoliselt ja lähtuda esmajoones nenede esitatud andmetest ning ei saa eeldada, et hankija hakkaks ise andmeid koguma.<sup>143</sup>

Kuigi lähtudes uurimispõhimõttest, mille kohaselt peavad nii VaKo kui ka kohtud välja selgitama menetluse käigus olulised asjaolud, peab hankemenetluses siiski lähtuma sellest, et pakkuja peab üldjuhul esitama tõendid enda kvalifikatsioonitingimustele vastavuse kohta. Kuid eeltoodu ei tähenda ka seda, et menetlusnorme rikkunud hankija võiks jääda nii VaKo kui kohtumenetluse ajal passiivseks ja tõendite kogumise raskus lasuks vaidlustust lahendavatel organitel.

## **2.2. Pakkujapoolne selgituste küsimine ja asjaolude selgitamine**

Riigihankemenetlus kujutab endast kahe selles osaleva osapoolle nii hankija kui ka pakkuja koostööd selleks, et menetlus õnnestuks ning lõpptulemusega jääksid rahule mõlemad osapooled. Kui hankijal oli kohustus kontrollida, kas pakkuja vastab ikka kehtestatud kvalifitseerimistingimustele, siis pakkuja kui riigihankemenetluse teine osapool peab kinnitama oma vastavust hankija poolt HT-s kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele. Selleks, et seda ülesannet täita, peab ta lähtuma HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustest, aga ka RHS-s sätestatust, seega järgima nii riigihangete üldpõhimõtteid kui ka muid riigihankemenetluse norme, täpselt nii nagu hankijagi.

Kuna hankemenetlust korraldab ning lähtuvalt sellest juhib hankija, siis nii RHS kui ka Riigihangete juhis lähtuvad sellest, mida saab nõuda ja mida peab tegema hankija. Sellest lähtuvalt tulenevadki pakkuja õigused ja kohustused läbi hankijale RHS-ga antud õiguste ja kohustuste. Kui hankija peab kontrollima pakkuja vastavust näiteks kvalifitseerimise tingimustele, siis peab pakkuja võimaldama hankijal seda teha, esitama talle vastavad dokumendid ja tõendid. Seega ongi hankemenetluses kaks menetluses osalevat poolt-hankija

---

<sup>142</sup> VaKo 02.02.2012. a otsus nr 10-12/127796.

<sup>143</sup> Tallinna Ringkonnaohutu 29.06.2012.a otsus nr 3-12-610, p 14.

ja pakkuja, omavahel tihedalt seotud ning pakkuja õiguste ja kohustuste käsitlemisel ja analüüsimisel, tuleb paratamatult siduda see hankija tegevusega hankeprotsessis.

RHS § 56 lõige 1 annab igale hankemenetluses osalevale isikule õiguse saada selgitusi või täiendavat teavet HT ja HD kohta. Lõige 2 kohustab hankijat andma pakkujale informatsiooni st selgitusi, andmeid või dokumente või esitatud andmete või dokumentide sisu selgitamist, piiritlemist või täpsustamist kolme tööpäeva jooksul.

Sellest lähtuvalt annab RHS pakkujale võimaluse selgituste küsimiseks enne pakkuja poolt pakkumuse esitamist ning kui pakkuja selle võimaluse kasutamata jätab, on see kindlasti temale kahjuks ning võib vähendada pakkuja võimalusi esitada HT-le vastav pakkumus. See säte võimaldab küsida selgitusi mitte ainult hankija poolt kehtestatud kvalifitseerimistingimuste osas, vaid puudutab ka teisi hanke asjaolusid, mida pakkuja soovib täpsustada enne pakkumuse esitamist.

Kohtupraktika kohaselt „Võimalust selgituste küsimiseks enne pakkumuse tegemist, mis tuleneb RHS § 56 lõikest 1, peetakse kohtupraktikas elementaarseks hoolsusnõudeks ning selle tegemata jätmist kvalifitseeritakse raske hooletusena.“<sup>144</sup>

VÕS<sup>145</sup> § 104 lõike 4 kohaselt on raske hooletus käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine. Sellega võtab pakkuja ise endale riski, et tema tõlgendus HT-s esitatud kvalifitseerimise tingimustest ei vasta hankija omale.

RHS § 56 lõige 3 annab pakkujale võimaluse anda, hankija poolt esitatud päringule, RHS § 39 lõikes 4 nimetatud selgitusi, andmeid või dokumente ja pakkumuses esitatud, kuid hankijale ebaselgeks jäänud teabe põhjendatud selgitamist, piiritlemist või täpsustamist. Kusjuures lõike 3 lause 2 kohustab pakkujat hankija poolt esitatud päringule vastama, tehes selle kohustuslikuks sõnastusega „Pakkuja või taotleja on kohustatud...“<sup>146</sup>

Sealjuures jõudis halduskohus oma otsuses järeldusele, et nimetatud säte ei tähenda seda, et pakkuja võiks hiljem esitada juurde lepinguid, mis kinnitaksid tema vastavust esitatud kvalifitseerimistingimustele.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 30.08.2011. a otsus nr 3-11-1452.

<sup>145</sup> Võlaõigusseadus.- RT I 2001, 81, 847...RT I, 29.11.2013, 4.

<sup>146</sup> Riigihangete seadus (viide nr 2) § 56 lg 3 lause 2.

<sup>147</sup> Tallinna Halduskohtu 25.01.2013. a otsus nr 3-12-2640, p 26.

Seega nii RHS kui juhise<sup>148</sup> eeldavad selle sätte (RHS § 56 lg 3) puhul ikkagi juba pakkuja poolt esitatud dokumentide selgitamist ja täpsustamist.

Ringkonnakohtu hinnangul ei keela aga RHS § § 39 lg 3 ja 4 pakkujale võimalust asendada varem esitatud kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente juhul, kui mõni esialgselt esitatud dokumentidest on muutunud pakkuja kvalifikatsiooni mittetõendavaks. RHS § 39 lg 3 alusel on õigus kontrollida pakkuja või taotleja kvalifikatsiooni kogu hankemenetluse vältel ja hinnata ka vahetatud dokumente. Riigihangete juhise toetub siin ringkonnakohtu lahendile.<sup>149</sup> Seega viidatakse ka juhendis ikkagi vaid pakkumuses juba esitatud andmete täpsustamise või selgitamise võimalusele, mitte aga uute dokumentide esitamisele. See ei tähenda teiste pakkujate ebavõrdset kohtlemist, kui hankija rakendab seda volitust ühetaoliselt. Andmete ja dokumentide täiendav selgitamine ei kujuta endast ka pakkumuse puuduste hilisemat kõrvaldamist.

Riigihangete juhise kohaselt ei või hankija pakkujalt ega taotlejalt vastu võtta esialgselt esitamata dokumente ja andmeid hankemenetluse hilisemas faasis.<sup>150</sup>

Nii juhise kui alamaste astmete kohtute seisukohtadest sootuks erinev on aga halduskolleegiumi tõlgendus RHS § 39 lõike 4 kohta. Kolleegium leiab, et õige on tõlgendada RHS § 39 lg-t 4 ulatuslikumalt. RHS § 39 lg 4 võtab üle direktiivi 2004/18 art 51, mille kohaselt võivad ostjad paluda ettevõtjatel art-te 45–50 kohaselt esitatud tõendeid ja dokumente täiendada või selgitada. See direktiivi säte ei sea piirangut, et täiendavalt nõutavad tõendid ja dokumendid peavad selgitama mõnda konkreetset, juba esitatud dokumenti. Täiendada on võimalik ka pakkumuse koosseisus esitatud tõendite ja dokumentide kogumit tervikuna.<sup>151</sup>

See seisukoht ei välista ka juba esitatud referentslepingute kogumisse uue lepingu lisamist, mis läheks jällegi vastuollu riigihankeõiguse üldiste põhimõtetega, mis näevad ette kõikide pakkujate võrdset kohtlemist hankemenetluses

---

<sup>148</sup> Riigihangete juhise (viide nr 26).

<sup>149</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2009. a otsus nr 3-09-265.

<sup>150</sup> Riigihangete juhise, lk 146 (viide 26).

<sup>151</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 13.06.2013.a otsus nr 3-3-1-24-13.



Riigikohus lähtub oma otsuses sellest, et kuigi riigihanke direktiivi 2004/18 järgimine pole antud kohtuasjas kohustuslik, ei takista see aga halduskolleegiumi arvates direktiivi arvestamist RHS § 39 lg 4 tõlgendamisel. RHS 39 lg 4 näeb ka allpool riigihangete rahvusvahelist piirmäära ette sama lahenduse, mida kohaldatakse direktiivi 2004/18 reguleerimisalas. RHS § 39 lg 4 ega direktiivi 2004/18 art 51 sõnastus ei välista, et kui pakkuja esitab tagantjärele puuduolevad dokumendid või andmed, ei ole enam tegemist olukorraga, kus hanketeates nõutud dokument on esitamata (RHS § 39 lg 4 esimene alternatiiv). Sellisel juhul ei anna pakkuja viga enam alust pakkuja kvalifitseerimata jätmiseks. Avaliku sektori hankijate puhul on võimaluse andmine puuduva dokumendi või puuduvate andmete esitamiseks ka kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte, ärakuulamisõiguse ja halduse üldise selgitamiskohustusega ( HMS § 15 lg 2, § 36 lg 1 p 3), samuti riigihankemenetluse spetsiifiliste põhimõtetega. Pakkujate ebamõistlik kvalifitseerimata jätmine takistaks rahaliste vahendite säästlikku kasutamist ja konkurentsi tõhusat ärakasutamist (RHS § 3 p-d 1 ja 4). Oma seisukohtade põhjenduseks toob halduskolleegium selle, et „... ka piisava põhjalikkusega ettevalmistatud riigihanke puhul ei ole välistatud, et hankija ja pakkuja tõlgendavad hanketeates toodud nõudeid erinevalt. Ka kõige hoolikam pakkuja ei pruugi alati mõista hanketeate tingimuste tegelikku sisu. Võib juhtuda, et hanke alusdokumentide tingimused on pakkuja jaoks esmapilgul üheselt mõistetavad ja selged, kuid kvalifikatsiooni kontrollimisel ilmneb siiski, et hankija on mõistnud neid teisiti. Enamgi veel, hanke alusdokumente võivad hilisemas kontrollimenetluses ka vaidlustuskomisjon ja kohtud tõlgendada mitmel erineval moel. Niisuguses olukorras ei saa pakkujale alati ette heita, et ta ei kasutanud RHS § 56 lg-s 1 sätestatud võimalust hanke alusdokumentide kohta selgituste küsimiseks. Pakkujate võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid ei riku see, kui sarnased dokumendid või andmed esitamata jätnud pakkujatele antakse puuduste kõrvaldamiseks ühetaoline võimalus. Läbipaistvuse tagamise kohustuse põhieesmärk on ennekõike välistada oht, et hankijast ametiasutus eelistaks soosikuid või tegutseks omavoliliselt.“<sup>152</sup>

Euroopa Kohus on märkinud, et puuduste esinemise korral pakkumuses, tuleb lubada anda selgitusi ja teha täiendusi kõikidel samas olukorras olevatele pakkujatele.<sup>153</sup>

Samas rõhutab halduskolleegium, et dokumentide täiendamiseks peab olema kaalukas põhjus ning kaalukaks põhjuseks, mis annab pakkujale võimaluse puuduste kõrvaldamiseks peab

<sup>152</sup> Riigikohtu Halduskolleegiumi 13.06.2013. a otsus nr 3-3-1-24-13, p 13, 14,15,16.

<sup>153</sup> Euroopa Kohtu otsus C-599/10 SAGELV Slovenska jt.

kolleegium seda kui nõutud dokumendid või andmed on esitamata, ebaselged või ebapiisavad või kui on ilmne, et pakkuja on teinud dokumentide vormistamisel inimliku vea. Kõrvaldatava puudusega pole tegemist siis kui puudus on sisuline mitte vormiline. Seega kui tegemist on vormilise veaga näteks on tehtud arvutusviga või esineb köitmise puudulikkus, on selgelt tegemist vormiveaga.

Kui aga nõutud dokumendid või andmed on esitamata, siis on seda vormiveaks mitte sisuliseks puuduseks pidada pisut üllatuslik. HT-s nõutud dokumentide ja andmete esitamise läbi tõestabki pakkuja oma vastavust kvalifitseerimistingimustele. Kui nüüd lähtuvalt halduskolleegiumi lahendist pidada dokumentide või andmete esitamist mitte sisuliseks vaid vormiliseks kvalifitseerimistingimustele mittevastavuseks, siis kaotab HT-s esitatud kvalifitseerimistingimustele vastavuse tõendamiseks dokumentide ja andmete nõudmine mõtte.

Halduskolleegium on kasutanud käesolevas lahendis mõistet „dokumentide kogum“. Kuna mõistet ei ole eraldi sisustatud, siis peaks lähtuma siinjuures nii sõnade tähendusest kui ka õigusaktidest, mis annavad mõiste „dokument“ legaaldefiniitsiooni.

Eesti õigekeelsussõnaraamatu<sup>154</sup> kohaselt tähendab mõiste „kogum“ kompleksi, teatavat hulka esemeid või nähtusi ühtse rühmana või tervikuna. Sellest tulenevalt saaks pakkumust tõlgendada dokumentide kogumina, sest see on ju ühtne tervik. Samamoodi moodustavad ühtse terviku ehk rühma ka HT-s nõutud kvalifitseerimistingimustele vastavuse tõestamiseks esitatud referentslepingud - ka lepingute nimekiri on dokumentide kogum, ainult mahult väiksem kui kogu pakkumus. Seega kui üks esitatud referentslepingutest ei vasta HT-s esitatud kvalifitseerimistingimustele, siis võib pakkuja esitada uue lepingu, mis vastab kvalifitseerimistingimustele. Aluseks võttes ühe riigihankeõiguse üldpõhimõtetest, mille kohaselt tuleb kõiki pakkujaid kohelda võrdselt, seega on täiendamise ja parandamise võimalus kõikidel pakkujatel.

Euroopa Liidu direktiivis 2004/18, millest ka halduskolleegium on oma põhjendustes lähtunud, on art 51 öeldud, et „ostja palub ettevõtjatel artiklite 45-50 kohaselt **esitatud** tõendeid ja dokumente täiendada või selgitada.“<sup>155</sup> Selles artiklis mõistet kogum nimetatud ei ole, siin on juttu vaid üksikutest dokumentidest ja tõenditest. Samuti on siin mainitud juba

<sup>154</sup> Eesti õigekeelsussõnaraamat (Viide nr 142).

<sup>155</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31.03.2004. a direktiiv nr 2004/18/EÜ (viide nr 11).

esitatud dokumente. Nüüd vaatame selles artiklis viidatud artiklitele 45-50. Artiklis 48 lõikes 2 on kasutatud mõistet „vahend“, millega saab ettevõtja st pakkuja tõendada oma tehnilist suutlikkust. Artikli 52 lg 2a punktis i on nimetatud selleks vahendiks „viimase viie aasta jooksul tehtud ehitustööde nimekiri.“ Artiklist 51 on kasutatud mõistet „dokument.“ Sama mõistet on kasutatud ka artiklis 48. Seega on ehitustööde nimekiri dokument, mida kinnitab ka arhiiviseaduse dokumendi kohta sätestatu. Arhiiviseaduse § 2 lõike 1 kohaselt on dokument mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave, mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane faktide või tegevuse tõendamiseks.<sup>156</sup> Kõrvutades nüüd kahte seisukohta üks direktiivist teine arhiiviseadusest, saab lugeda dokumendiks nii lepingu kui ka lepingute nimekirja. Siit edasi järeldades, on dokumentide kogum järelikult pakkumus tervikuna, kuna see koosneb erinevatest dokumentidest. Dokumentide kogumiks peab arhiivieeskiri<sup>157</sup> § 2 lg 1 punkti 1 kohaselt asutuse või isiku arhiivi, mille üks alltasanditest on toimik, mis koosneb erinevatest dokumentidest ning millel on üks sisuline näitaja. Toimiku näitena võib tuua näiteks „2012. a kirjavahetus majandusküsimustes.“ Seega lähtudes vastavast arutelust on dokumentide kogum pakkumus, mida saab halduskolleegiumi seisukohast lähtudes parandada ja täiendada. Kui lepingute nimekirjas on üks leping puudu ning pakkuja ei vasta selle tõttu kvalifitseerimistingimustele - on see siis sisuline või vormiline puudus. Ühelt poolt kindlasti sisuline, sest kui HT-s on nõutud oma eelneva töökogemuse ja tehnilise pädevuse tõestamisest kolm lepingut, aga esitatud on vaid kaks, ei vasta pakkuja kvalifitseerimistingimustele. Aga nüüd teiselt poolt-üks leping jäi esitamata lihtsalt inimliku eksimuse tõttu, seda on väga kerge tõestada, et lepingu esitamata jätmise ei olnud pahatahtlikkus vaid inimlik eksitus. Seega on pakkujal õigus nüüd inimlik eksitus heastada ja parandada-esitada puuduolev leping. Samas ei täpsusta halduskolleegium kas pakkuja võib puuduva dokumendi esitada ainult hankija päringust lähtuvalt või ka iseseisvalt. RHS ei sätesta selles osas pakkujale keeldu, seega teoreetiliselt võiks küll. Praktiliselt ei ole minu poolt käsitletud VaKo ega ka kohtulahendites niisugust olukorda esinenud. Kuid arvestades asjaoluga, et arutluse aluseks olev halduskolleegiumi lahend on üsna hiljuti tehtud, ei saaks selle valguses niisugust olukorda välistada, kus pakkuja leiab peale pakkumuse esitamist, et mingi dokument jäi esitamata inimliku eksituse tõttu ja esitab selle täiendavalt.

Lähtuvalt RHS ei saa pidada puuduva lepingu mitteküsimist hankija poolt ja selle alusel tehtud kvalifitseerimata jätmise otsust õigusvastaseks. Kui lähtuda samas asjas Riigikohtu

---

<sup>156</sup>Arhiiviseadus - RT I, 21.03.2011,1.

<sup>157</sup>Arhiivieeskiri – RT I, 29.12.2011, 229.

nimetatud lahendist, siis ei saa ainult selle alusel pakkuja kvalifitseerimata jätta, et ta inimliku eksimuse tõttu jättis ühe lepingu kolmest hankija poolt nõutud lepingust esitamata.

On väga tore, et Riigikohus on siin asetanud pakkuja hankijast ettepoole, kuid eeldatavalt tekitab niisugune seisukoht ikkagi ohtralt segadust.

Leian, et tekkinud olukord nõuab uut Riigikohtu lahendit asjaolude selgitamiseks ja täpsustamiseks.

## Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli tuvastada probleemid, mis esinevad kvalifitseerimistingimuste sisutamisel ning tõlgendamisel nii hankija kui pakkuja seisukohast ning hankija kontrollkohustuste ning pakkujapoolsete õiguste sisustamisel VaKo-le esitatud vastavasisuliste vaidlustuste ning vastavasisulise kohtupraktika seisukohtade võrdluses.

Kvalifitseerimise eesmärgiks on hankija poolt tuvastada need pakkujad või taotlejad, kes on võimelised hankelepingut edukalt täitma, kuna hankija lõppeesmärgiks on hankelepingu sõlmimine ning selle edukas täitmine. Sellest lähtuvalt peab hankija tulevase lepingupartneri sobivuses veenduma st kontrollima, kas pakkumuse esitanud pakkuja või taotleja vastab kõikidele hankija poolt esitatud tingimustele ja nõuetele. Olenevalt sellest, kas pakkuja vastab hankija poolt hanketeates kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele või ei vasta, hankija kas kvalifitseerib pakkuja või jätab ta kvalifitseerimata. Kvalifitseerimata jätmise olukorras, peab hankija oma otsustust põhjendama, et tehtud otsuse õiguspärasust oleks võimalik hiljem kontrollida nii VaKo-s kui ka kohtus, hinnates otsuse tegemise aluseks olevaid asjaolusid. Kvalifitseerimise- ja kvalifitseerimata jätmise otsuste vaidlustamisel VaKo andmete põhjal saab teha järelduse, lähtudes töö eesmärgist ja püstitatud ülesannetest, et probleeme esineb nii kvalifitseerimistingimuste sisutamise kui ka tõlgendamise osas.

Kvalifitseerimistingimuste sisustamisel peab hankija lähtuma RHS §-des 40 ja 41 loetletud dokumentidest ja asjaoludest, mida saab nõuda pakkujalt kvalifikatsiooninõutele vastavuse tõendamiseks. Hankija ei saa nendest nõuetest kõrvale kalduda ega neid vastavalt oma tahtele muuta. Samuti tuleb kvalifikatsiooni tõestamiseks nõutavate dokumentide ja asjaolude kehtestamisel arvestada tihti ka eriseadustes kehtestatud tingimustega, millega sageli hankija ei arvesta, nõudes pakkujalt dokumente, mida ei saa nõuda või pole võimalik esitada.

Hankijapoolseks probleemiks on sageli ka kvalifitseerimistingimuste liiga üldine sõnastamine, mille erinev tõlgendamine hankija ja pakkuja poolt tekitab tihti vaidlusi. Kui sõnastuses puudub nõutav täpsus, raskendab see hankija tahte väljendamist ning pakkuja arusaamist nõutust. Teine äärmus on jällegi liigselt detailidesse laskumine hankija poolt olukordades, kus see kitsendab liigselt ja mittevajalikult pakkujate ringi, vähendades hankijal sobiva pakkuja leidmist. Nagu tööst nähtus, esineb ka niisuguseid olukordi, millal pakkujate ringi kitsendamine on vajalik, kuid need on siiski üksikjuhud ning peaks hankija esitatud tingimusi ka põhjendada.

Seega saab töö põhjal järeldada, et kvalifitseerimistingimuste liigne üldistamine või kitsendamine on tingitud hankija asjatundmatusest. Tundub, et hankijal pole sageli lõplikku selgust selles, missugune peaks ostetav asi või tellitav teenus olema ning missugustele tingimustele vastama, seda teatakse vaid üldjoontest ning kuna detailid jäävad sageli täpselt määratlemata, tekibki vaidlus.

Hankes kasutatud mõistete sisustamisel on nad sageli kas sisustamata või siis sisustatud nii, et seda võib mitmeti tõlgendada, kusjuures nii hankija kui pakkuja poolt ning hankijapoolne seisukoht selgub sageli alles vaidlustusmenetluses.

Ka ei lähtu nii hankija kui ka pakkuja kvalifitseerimistingimuste sõnastamisel ning tõlgendamisel eesti keele reeglitest, mis omakorda viib eriarvamuste tekkimiseni hankija ja pakkuja seisukohtade osas, tuues kaasa vaidluste tekkimise.

Sellest saab teha järelduse, et tihti on hankemenetlusele eelnenud uurimistöo hankija poolt tehtud puudulikult kas siis vajalike spetsialistide nappuse või ajapuuduse tõttu. Tegelikult on isegi väikese hanke ettevalmistamine suur ja mahukas töö, mis nõuab suure hulga dokumentide läbitöötamist ning spetsialistilt ka veidi laialdasemaid teadmisi kui ainult otseselt hanke läbiviimine või ainult hankeeseme hea tundmine, vaja on nii seda kui teist.

Nii VaKo kui ka kohtupraktika osas on küllalt näiteid, kus kvalifitseerimistingimused on sõnastatud selgelt ja ühemõtteliselt, samuti on sisustatud mõisted, kuid pakkuja leiab hankedokumentidest asjolusid ja fakte, mida seal tegelikult ei ole kirja pandud.

Kuna hankemenetluses osaleb kaks osapoolt, lisaks hankijale ka pakkuja, siis peavad mõlemad osapooled lähtuma hanke õnnestumiseks oma kohustuste ja õiguste realiseerimisest, mis on neile RHS-ga antud, kusjuures osapoolte õigused ja kohustused on omavahel tihedalt seotud ning ühe osapoole kohustuse või õiguse realiseerimine toob kaasa õiguse või kohustuse menetluse teisele osapoolle.

Kuna hankijale on hankemenetluse juhtiv osapool, kuna tema algatab hankemenetluse ja määrab kvalifitseerimise tingimused, millele pakkuja peab avstama, siis talle on RHS-ga pandud kvalifitseerimistingimustele vastavuse kontrollkohustus. Hankija peab pakkuja kvalifitseerimise protseduuri läbi viima lähtudes esmalt hankemenetluse formaliseerituse

põhimõttest st kontrollima kas HT-s RHS paragrahvide 40 ja 41 alusel nõutud pakkuja kvalifikatsiooni tõendavad andmed /dokumendid on pakkuja poolt esitatud ja kas nad tõendavad pakkuja kvalifikatsiooni vastavust esitatud nõuetele. Kuid alati formaalsest kontrollist ei piisa ja siis tuleb hankijal kontrollida, kas pakkuja vastab ka sisuliselt kvalifitseerimistingimustele.

Sisulise kontrolli teostamises osas on hankija tegevuses probleeme, kuna hankija jätab selle tihti teostamata, piirdudes kvalifitseerimistingimuste formaalse kontrollimisega ning tihti pole hankijal ka ettekujutust, kuidas tegelikkuses seda kontrolli teostada. Seega jääb paljudel juhtudel sisuline kontroll hankija poolt teostamata, mis omakorda toob kaasa nii hanke halvema lõpptulemuse hankija jaoks kui ka vaidluste esilekerkimise, mis samuti toob kaasa hanke ebasoovitava lõpptulemuse.

Hankija vead ja ebakompetentsus HD koostamisel mõjutavad omakorda ka pakkuja käitumist hankemenetluses, tuues kaasa pakkujapoolsed vead pakkumuse koostamisel ja esitamisel. Ebatäpsete kvalifitseerimistingimuste korral, peab pakkuja küsima hankijalt täiendavaid seletusi ja täpsustusi, kuid vaatamata sellele jäävad halvasti koostatud HT puhul sageli kvalifitseerimistingimused ja nendele vastavuse tõestamiseks nõutavad dokumendid ja asjaolud pakkujale raskesti mõistetavaks. Kuigi Riigikohtu viimaste seisukohtade valguses on pakkujal võimalus inimlikust eksitusest tekkinud vigu, mis ei ole sisulised, peale pakkumuse esitamist ka parandada, ei vähenda see ometi hankija vastutust hanke korrektse läbiviimise osas.

Kuigi hankijal on hanke läbiviimisel juhtiv roll ja pakkuja peab lähtuma eelkõige hankija poolt kehtestatud tingimustest, ei vähenda see pakkuja osa eduka hanke läbiviimises ning ei saa eeldada, et hankija hakkaks ise pakkuja eest nõutavaid dokumente koguma, kuigi viimasest kohtupraktikast lähtuvalt on pakkujale antud küllalt ulatuslik õigus pakkumuse dokumentide täiendamiseks, mis kindlasti tekitab üksjagu segadust

Seega leian, et teema on oluline ja probleeme esineb nii hankija kui ka pakkuja osas. Ühelt poolt leevendaks tekkinud probleeme kindlasti seadusandluse täpsustamine, eelkõige just kvalifitseerimistingimuste ja kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise osas, kuid seadusandlus ei lahenda kindlasti kõiki probleeme, sest pole võimalik sätestada seaduse tasemel kõiki esilekerkivaid olukordi, kuigi mõningate täpsustuste sisseviimine viimase

olulise Riigikohtu lahendi valguses, mis puudutab RHS § 39 lõike 4 laiendavat tõlgendust, oleks kindlasti vajalik ja asjakohane.

Sellele vaatamata leian, et oleks hädasti vaja rohkem vastavasisulist Riigikohtu praktikat ning just sõnavõtte ja oma praktiliste kogemuste jagamist ajakirjanduses. Meeldivaks vahelduseks oleks ka oma positiivsete kogemuste jagamine ajakirjanduses, sest positiivsest on alati kergem ja meeldivam õppida.

Seega saab antud töö põhjal teha järelduse, et nii VaKo-l kui ka kohtupraktikal on väga oluline roll nii kvalifitseerimistingimuste sisutamisel, tõlgendamisel kui ka kvalifitseerimise või kvalifitseerimata jätmise otsuste õiguspärasuse hindamisel. Nii hankija kui ka pakkuja peaksid oma tegevuses kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel, sisutamisel ning tõlgendamisel lähtuma eelkõige hanke eesmärgist ja enda vajadustest, kuid arvestama ka vastavat vaidlustus- ja kohtupraktikat, mis aitaks oluliselt kogenematut hankijat vältida juba eelnevalt vaidlustatud probleeme. Teiste vigadest oleks mõistlik õppida, sest vaidlustatud probleemide osas oleks VaKo ja kohtupraktika eelneva läbitöötamise tagajärjel võimalik paljusid vaidlustusi vältida.

Vaidluses võib selguda tõde.

Lõpetuseks sooviksin tänada oma suurepärasest juhendajat Prof Kalle Meruskit kannatlikkuse ja toreda koostöö eest.



## Резюме

Целью данной исследовательской работы ученой степени магистра, является исследование практики комиссии по решению споров о государственных поставках (в тексте обозначена «комиссия») и судебной практики на тему соответствия поставщиков выдвинутым покупателем условиям квалификации при государственной закупке и толкование выдвинутых условий. А также выяснение являются ли решения покупателей о квалификации или не соответствии квалификаций правомерными. В процессе исследования рассмотрелось также совпадает ли практика комиссии с судебной практикой в вопросах квалификации. Является ли названная практика единой в комиссии и инстанциях суда и если есть разногласия, тогда выявлять их сущность.

Целью квалификаций в процессе государственных поставок является выявление тех поставщиков, которые способны выполнить договор государственной поставки, так как заключение договора и его успешное выполнение является целью покупателя в процессе государственных поставок. Исходя из этой цели, покупатель должен удостовериться в способности поставщика соответствовать всем предъявляемым требованиям квалификационных условий обозначенных в сообщении государственной поставки. В соответствии предъявленными документами поставщика, делает покупатель обоснованное решение о квалификации поставщика. В ситуации, когда поставщик не отвечает требованиям квалификации, покупатель делает соответствующее обоснованное решение и отстраняет поставщика от дальнейшей конкуренции заключения договора. Основание для принятия решения со стороны покупателя должны дать возможность установить причину отстранения поставщика, а также возможность проверки для комиссии и судебных инстанций правомерности основания отстранения поставщика покупателем.

При оценки соответствия поставщика выдвинутым со стороны покупателя условиям квалификации надо исходит из параграфов 40 и 41 закона о государственной закупки где перечислены докумены предоставлением которых поставщик может доказать своё соответствие условиям квалификации. Поставщик не может менять эти условия по своему усмотрению а также он должен учитывать при этом соответствие с специальными законами. Часто покупатель эти условия при составлении закупки не учитывает.

Исходя из поставленной цели данной исследовательской работы, можно делать вывод, что проблемой со стороны покупателя является слишком большое обобщение условия квалификации их неконкретность, а в других слишком узкое определение условия для поставщиков. Хотя по основным принципам государственной закупки условия квалификации надо толковать расширенно, в случае если они записаны неясно. Это ведет к тому, что круг поставщиков или слишком расширенный или слишком узкий. В обоих случаях покупателю тяжело выявлять лучшее предложение и самого компетентного поставщика.

Причиной такой ситуаций является во многих случаях некомпетентность закупщиков выявлять основные и существенные качества приобретаемого товара или услуг и выдвинуть обоснованные требования которым должен соответствовать поставщик.

Имеются случаи, когда покупатель требует от поставщика для подтверждения соответствия квалификационным требованиям документы требование которых не соответствует закону о государственных закупках или при наличии которых поставщик не может свидетельствовать свое соответствие с выдвинутыми покупателем условиями квалификаций.

На основании этого, можно делать вывод, что предварительная работа, сделанная для изучения всех аспектов проведения процесса государственной поставки оказалась во многих случаях недостаточной, при том немалую роль играют недостаточно точно сформулированные условия квалификаций. При этом надо учитывать правильную формулировку как с профессиональной точки зрения, так и с точки зрения правил эстонской письменности. В итоге это значит, что проведение государственной поставки трудоемкий и длительный процесс проведение которого надо тщательно продумывать и обосновывать при составлении документации.

Но даже в том случае, когда условия квалификации сформулированы точно и средний разумный человек сможет их толковать, нередкие случаи, когда поставщик толкует условия по-своему - не так, как задумал покупатель. В случаях возникновения споров между покупателем и поставщиком, надо руководствоваться практическими советами комиссии и судебной практикой по данному вопросу, так как юридических статей на данную тему написано в Эстонии очень мало, хотя тема о квалификации очень

трудная, многогранная и требует толкования на уровне покупателя-поставщика, а также на уровне комиссии и судебной практики.

Процес государственной закупки это совместная работа двух сторон покупателя и поставщика. Обе стороны должны при этом знать свои права и обязанности и выполнять их используя законом им данное права. Покупатель должен проверять соответствует ли поставщик предъявленным требованиям квалифквции. Этот контроль со стороны покупателя должен быть существенным а не только формальным. А также покупатель должен иметь представление как этот контроль на самом деле провести и где можно проверять данные представленные поставщиком в документах поставки.

Когда документация государственной закупки составлен со стороны покупателя граматно, то поставщику легко составить свое предложение и не требуется дополнительно уточнить услоия закупки. Так как поставщик имеет такое право и не используя это- имеет место халатность со стороны поставщика. Такое же самое право уточнить докумены и обстоятельства поставки предъявленные поставщиком имеет и покупатель. Если выясняется, что поставщик оставил не пръявленным какой то документ и это является человеческой ошибкой, то он может дополнить свое предложение этим документом после пръявления своего предложения покупателю.

Основанием такого толкованя является решешием 2013 года Административной Коллегий Государственного Суда Эстонской Респубьлики, на основание которого надо толковать 39 абзац 4 расширенно и основой этого толкования является директива о государственных поставках Европейского Союза. На основании этой трактовки может покупатель дать поставщику возможность дополнить документацию предложения, если там имеются недостатки не злоумышленные и причиной которых является человеческая ошибка.

В итоге исследования я делаю вывод, что практика комиссии и также судебная практика в трактовании условии квалификации очень нужна, так как статей от эстонских авторов мало, а тематика очень актуальная и разобратся в ней трудно. Поэтому и такое множество споров на эту тему и в комисии и в судах разного уравниа. Говорят, что через споры восторжествует правда.

Хочу благодарить своего научного руководителя профессора Каллэ Меруска за великолепное сотрудничество.

## Kasutatud allikad

### Kasutatud kirjandus

Aedmaa, A. jt.- Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu 2004, lk 258.

Arrowsmith, S. EU Public Procurement Law: An Introduction. University of Nottingham.- Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (27.02.2014).

Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013.-Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/>

Ernits, M. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas.- Juridica, 2010/9, lk 666.

Euroopa Komisjon. Roheline raamat Euroopa Liidu riigihankepoliitika ajakohastamise kohta. Brüssel, 27.01.2011.- Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ET:PDF> (27.02.2014).

Faster, V. Kvalifitseerimistingimuste proportsionaalsus riigihankemenetluse.- Magistritöö, Tartu 2013.

Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vln, Tartu, 2013, lk 737.

Mugur, M, Ginter, C. Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest tulenevad piirangud seadusandja valikuvabadusele. Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse näide. – Juridica, 2010/4, lk 239.

Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. – Tallinn, Juura, 2004.

Neumayr, F Value for Money v. Equal Treatment: The Relationship between the Seemingly Overriding National Rationale for Regulating Public Procurement and the Fundamental E.C. Principle of Equal Treatment. – Public Procurement Law Review 2002/4, lk 216. Viidatud

Lember, P. Horisontaalsed eesmärgid ja hankelepingu esemega mitteseotud hindamiskriteeriumid hankementluses (viive nr 1).

Ojasalu, T. Euroopa Ühenduse riigihankeõigus: konkurentsi tagamise põhimõte. *Juridica* 2007/8, lk 567-569.

Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – *Juridica*, 2006/2, lk 75-83.

Riigihangete juhise. Tallinn Rahandusministeerium.2012 Kättesaadav arvutivõrgus [https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726](https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=2e8e02c3-e122-4022-87e0-182642b2f4ca&groupId=11726) (08.08.2013).

UNCITRAL Model Law on Public Procurement. United Nations Commission on International Trade Law. Washington 2011. Arvutivõrgus:  
[http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_E.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf) (21.02.2014)

## **Kasutatud normatiivaktid**

Arhiivieekiri.- RT I, 29.12.2011, 229

Arhiiviseadus.- RT I, 21.03.2011,1

Avaliku teabe seadus. - RT I 2000, 92, 597....RT I, 19.12.2012, 5.

Biotsiidiseadus.- RT I 2009, 29, 174...RT I 2010, 37, 224.

Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 25.10.2012, 10.

Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I 23.02.2011, 3.

Liiklusseadus.- RT I 2010, 44, 261...RT I, 14.02.2014, 3

Majandustegevuse registri seadus. – RT I 2004, 12, 79...RT I, 25.04.2012, 2

Riigihangete seadus. - RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 06.07.2012, 13.

Teeseadus. 23.03.1999.- RT I 1999, 26, 377...RT I 30.12.2011, 35.

Tee seisundinõuded. Vabariigi Valitsuse 17.12.2002. a määrus nr 45.-RTL 2003, 1, 2.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216...RT I, 06.12.2010, 12

Võlaõigusseadus. – RT I, 2001, 81, 487....RT I, 29.11.2013, 4

Ühistranspordi seadus. – RT I 2000, 10, 58....RT I, 02.07.2013, 36

## **Euroopa Liidu õigusaktid**

Euroopa Liidu toimimise leping.-ELC 83, 30.03.2010, lk 47-403.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31.03.2004. a direktiiv 2004/17/EÜ, vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlustest. - ELT L 134, 30.4.2004, lk 1—113.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 31.03.2004. a direktiiv 2004/18 EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimiskorra kooskõlastamise kohta.-ELT L 134, 30.04.2004, lk 114-240

## **Kohtupraktika**

### **Euroopa kohtu lahendid**

EKo 22.04.2010. a otsus C-423/07 Euroopa Komisjon vs. Hispaania Kuningriik

EKo 29.03.2012.a otsus C-599/10 SAG ELV Slovenska jt

### **Riigikohtu lahendid**

RKHKo 19.12.2003.a otsus nr 3-3-1-79-03

RKHKo 18.11.2009.a otsus nr 3-3-1-44-09

RKHKo 12.10.2011.a otsus nr 3-3-1-31-11

RKHKo 22.02.2012. a otsus nr 3-3-1-2-12

RKHKo 13.06.2013. a otsus nr 3-3-1-24-13

### **Ringkonnakohtu lahendid**

TlnRko 20.03.2009. otsus nr 3-09-265

TlnRko 15.04.2009. a otsus nr 3-08-2585

Tln Rko 10.09.2010. a otsus nr 3-09-3081

TlnRko 30.08.2011.a otsus nr 3-11-1452

TlnRko 29.06.2012.a otsus nr 3-12-610

TlnRko 13.12.2012. a otsus nr 3-12-1815/52

TlnRKO 20.03.2013.a otsus nr 3-12-2666  
TlnRKO 02.04.2013.a otsus nr 3-12-2670  
TlnRKO 06.06.2013. a otsus nr 3-13-433/61

### **Halduskohtu lahendid**

TlnHKO 15.04.2009.a otsus nr 3-08-2585  
TlnHKO 19.03.2010. a otsus nr 3-09-2756  
TlnHKO 21.04.2011.a. otsus nr 3-10-1495  
TlnHKO 23.05.2011. a otsus nr 3-12-578  
TlnHKO 09.10.2012. a otsus nr 3-12-1815/40  
TlnHKO 20.12.2012. a otsus nr 3-12-2418  
TlnHKO 25.01.2013.a otsus nr 3-12-2640  
TlnHKO 01.02.2013.a otsus nr 3-12-2666  
TlnHKO 14.02.2013.a otsus nr 3-13-25  
TlnHKO 28.02.2013.a otsus nr 3-13-175  
TlnHKO 11.04.2013.a otsus nr 3-13-433/38

### **Riigihangete vaidlustuskomisjoni otsused**

VaKo 01.03.2011.a otsus nr15-11/122070  
VaKo 10.03.2011. a otsus nr 24-11/122289  
VaKo 16.03.2011. a otsus nr 32-11/121904  
VaKo 01.04.2011. a otsus nr 50-11/123879  
VaKo 13.04.2011. a otsus nr 57-11/123648  
VaKo 17.06.2011. a otsus nr 108-11/124181  
Vako 21.06.2011. a otsus nr 110-11/123453  
VaKo 27.06.2011. a otsus nr 119-11/124412  
VaKo 02.05.2011. a otsus nr 74-11/119447  
Vako 07.07.2011. a otsus nr 127-11/122457  
VaKo 13.07.2011. a otsus nr 133-11/124267  
VaKo 24.07.2011. a otsus nr 144-11/124613  
VaKo 16.09.2011. a otsus nr 176-11/122436  
VaKo 11.11.2011. otsus nr 218-11/127810  
VaKo 16.11.2011. otsus nr 208-11/126583  
VaKo 17.11.2011. a otsus nr 226-11/127904



VaKo 12.12.2011. a otsus nr 233-11/139462  
VaKo 22.12.2011. a otsus nr 243-11/128619  
VaKo 02.02.2012. a otsus nr 10-12/127796  
VaKo 23.02.2012. a otsus nr 26-12/125495  
VaKo 09.04.2012. a otsus nr 61-12/131358  
VaKo 23.04.2012. a otsus nr 69-12/128928  
VaKo 17.05.2012. a otsus nr 89-12/132214  
VaKo 22.05.2012. a otsus nr 91-12/130388  
VaKo 25.05.2012. a otsus nr 97-12/132548  
VaKo 29.08.2012. a otsus nr 172-12/135710  
VaKo 12.10.2012. a otsus nr 197-12/136516  
VaKo 18.10.2012. a otsus nr 201-12/135442  
VaKo 25.10.2012. a otsus nr 204-12/135420  
VaKo 07.11.2012. a otsus nr 211-12/136481  
VaKo 22.11.2012. a otsus nr 223-12/137529  
VaKo 07.12.2012. a otsus nr 228-12/137902  
VaKo 12.12.2012. a otsus nr 243-12/137830  
VaKo 13.12.2012. a otsus nr 230-12/137540  
VaKo 27.12.2012. a otsus nr 243-12/137830  
VaKo 28.12.2012. a otsus nr 256-12/137669  
VaKo 08.01.2013. a otsus nr 264-12/137934  
VaKo 15.01.2013. a otsus nr 253-12/135182  
VaKo 01.02.2013. a otsus nr 5-13/136904  
VaKo 15.02.2013. a otsus nr 9-13/135374  
VaKo 19.02.2013. a otsus nr 10-13/139108  
VaKo 15.03.2013. a otsus nr 27-13/139462  
VaKo 26.04.2013. a otsus nr 65-13/140021  
VaKo 02.05.2013. a otsus nr 69-13/140111  
VaKo 06.05.2013. a otsus nr 79-13/139716  
VaKo 14.05.2013. a otsus nr 87-13/140386  
VaKo 16.05.2013. a otsus nr 89-13/139004  
VaKo 21.05.2013. a otsus nr 109-13/141829  
VaKo 20.06.2013. a otsus nr 144-13/143135  
VaKo 05.07.2013. a otsus nr 145-13/142444

## **Muud allikad**

Euroopa Komisjoni ettepanek:direktiiv riigihangete osas. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ET:PDF>

Riigihangete korduma kippuvad küsimused. Rahandusministeerium.- Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/korduma-kippuvad-kusimused> (24.02.2014).

Riigi Teataja. – Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.riigiteataja.ee/\(27.02.2014\)](https://www.riigiteataja.ee/(27.02.2014))

Riigihangete vaidlustuskomisjoni statistika.-Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/vaidlustuskomisjoni-statistika>

Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse uuring „Riigihangete valdkonna kaardistamine“ – Arvutivõrgus:  
[http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/riigihangete\\_valdkonna\\_kaardistamine\\_-\\_loppraport.pdf](http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec/riigihangete_valdkonna_kaardistamine_-_loppraport.pdf) (04.02.2014).

## Kasutatud lühendid

BS	biotsiidiseadus
HD	hankedokumendid
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	haldusmenetluse seadus
HT	hanketeade
KLIS	keskonnalubade infosüsteem
MKM	Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium
MTR	majandustegevuse register
RIHA	riigi infosüsteemi haldussüsteem
RHS	riigihangete seadus
St	see tähendab
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
VÕS	võlaõigusseadus

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Mare Rebban, sünnikuupäev 19.02.1962,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „RIIGIHANGETE  
KVALIFITSEERIMISTINGIMUSED JA NENDE KONTROLL: RIIGIHANGETE  
VAIDLUSTUSKOMISJON JA KOHTUPRAKTIKA“

mille juhendaja on Prof Kalle Merusk

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 03.05.2014