

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Tallinna osakond

Liis Rouhijainen

**HANKIJA PÕHJENDAMISKOHUSTUS RIIGIHANKEMENETLUSES NING
PÕHJENDUSTE MUUTMISE LUBATAVUS VAIDLUSTUS- JA
KOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja

Dr. iur. Mari Ann Simovart

Tallinn 2025

SISUKORD

1. PÕHJENDAMISKOHUSTUS RIIGIHANKEMENETLUSES	9
1.1. HANKIJA PÕHJENDAMISKOHUSTUSE ÕIGUSLIK ALUS	9
1.1.1. PÕHJENDAMISKOHUSTUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK.....	9
1.1.2. OTSUSE PÕHJENDAMINE KUI HEA HALDUSE PÕHIMÕTTE VÄLJENDUS	11
1.1.3. HANKIJA KOHUSTUS TEGUTSEDA LÄBIPAISTVALT, KONTROLLITAVALT JA PROPORTSIONAALSELT	13
1.2. PÕHJENDAMIST NÕUDVAD OTSUSED RIIGIHANKEMENETLUSES.....	17
1.2.1. SEADUSEST TULENEV OTSUSE PÕHJENDAMISE KOHUSTUS	17
1.2.2. HANKIJA PÕHJENDAMISKOHUSTUS TEABENÕUDE ALUSEL	21
1.3. PÕHJENDAMISKOHUSTUSE SISULISED NÕUDED	23
1.3.1. SUUNISED JA ÕIGUSLIKUD NÕUDED	23
1.3.2. PÕHJENDAMISKOHUSTUSE VARIEERUVUS SÕLTUVALT OTSUSE TÜÜBIST	25
1.3.3. PÕHJENDUSTE AVALIKUSTAMINE <i>VERSUS</i> ÄRISALADUSE KAITSE.....	29
2. PÕHJENDUSTE TÄPSUSTAMINE JA MUUTMINE VAIDLUSTUS – JA KOHTUMENETLUSES	32
2.1. UURIMISPRINTSIIP VAIDLUSTUSKOMISJONIS JA KOHTUS.....	32
2.2. UUTE PÕHJENDUSTE SEOS VAIDLUSE ESEMEGA	37
2.3. PÕHJENDUSTE TÄPSUSTAMINE JA MENETLUSÖKONOOMIA PÕHIMÕTTE	41
2.4. UUE PÕHJENDUSE VASTUVÕETAVUS VEENVA TÕENDAMISE TINGIMUSE VALGUSES	44
2.5. VAHEKOKKUVÕTE	49
KOKKUVÕTE	52
RÉSUMÉ.....	55
KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD	60
KASUTATUD KIRJANDUS.....	60
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	62
<i>EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID</i>	62

<i>EESTI VABARIIGI ÕIGUSAKTID</i>	62
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	63
<i>EUROOPA LIIDU KOHTUPRAKTIKA</i>	63
<i>EESTI VABARIIGI KOHTUPRAKTIKA</i>	64
KASUTATUD RIIGIHANGETE VAIDLUSTUSKOMISJONI PRAKTIKA	65
MUUD ALLIKAD	67

SISSEJUHATUS

Riigihangete valdkond on keerukas ja mitmetahuline, hõlmates mitmesuguseid õiguslikke ja administratiivseid nõudeid.¹ Üks olulisemaid elemente riigihankemenetluses on hankija põhjendamiskohustus. Õiguskirjanduses on leitud, et hankija otsuse põhjendamine võimaldab majandustegevuses osalevatel ettevõtjatel mõista riigihankemenetluse protsessi ning annab neile vajaliku teabe, et kaaluda võimalust vaidlustuse esitamiseks.²

Hankija põhjendamiskohustus on leidnud käsitlemist mitmetes varasemates magistritöödes, kuid valdavalt on see esinenud pigem üksikute alateemade või kitsamate probleemide kontekstis. Nii on analüüsitud, millistel juhtudel on hankijal õigus küsida tähtaegselt esitatud teabe või dokumentide kohta selgitusi ning kuidas seda teha kooskõlas võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.³ Nimetatud magistritöös leidis autor, et hankija peab järgima kaalutusõiguse reegleid, mis nõuavad, et otsused tehakse kooskõlas volituse piiride, eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtetega. Ta toob välja, et hankija peab arvestama kõiki olulisi asjaolusid ja kaaluma põhjendatud huve, vältides asjassepuutumatutele kaalutlustele tuginemist ja kaalutusõiguse kuritarvitamist. Diskretsiooni teostamisel on vajalik otsuse põhjendamine, et vältida diskretsioonivigu ja tagada riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimine.

On leitud, et hankija põhjendamiskohustus tuleneb EL-i õiguses ette nähtud hea halduse üldpõhimõttest, mis annab adressaatidele võimaluse saada teada kõikidest juhtumi asjaoludest ning tagada seeläbi tõhus õiguskaitse. Seega on hankija põhjendamiskohustus olulise tähtsusega, et tagada huvitatud isikutel mõista põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse tagasilükkamise otsuse aluseks olevat arutluskäiku.⁴

Lisaks on varasemalt analüüsitud, kas konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus ja võistlev dialoog on erandliku iseloomuga hankemenetlused ning kas vastuvõetamatu

¹ Simovart, M. A.; Parind, M. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019, lk 5.

² Arrowsmith, S. The law of public and utilities procurement: regulatsioon in the EU and UK. Volume 1, Third edition. London: Sweet & Maxwell, 2014, lk 1350 p 13-20.

³ Piirisaar, M. Hankija piirid ettevõtjalt selgituste või selgitamist võimaldavate dokumentide nõudmisel kui kaalutusõiguse kasutamisel riigihanke menetluses. Magistritöö. Juhendaja Mari Ann Simovart. Tallinn: Tartu Ülikool 2020, lk 59.

⁴ Viira, A. Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse olemusest tulenevad alapakkumuse kontrollimehhanismi erinevad tahud riigihangetes. Magistritöö. Mari Ann Simovart. Tallinn: Tartu Ülikool 2022, lk-d 20-24.

pakkumuse tunnuste loetelu on suletud või avatud nimekirjana.⁵ Autor selgitab, et hankija peab põhjendama menetluse valikut, eriti kui otsustatakse jätkata hankemenetlust hanketeadet avaldamata. Põhjendamiskohustus tuleneb proportsionaalsuse põhimõttest, mis nõuab, et hankija tegevus ei läheks kaugemale sellest, mis on taotletavate eesmärkide saavutamiseks kohane ja vajalik.

Samuti on põhjendamiskohustuse ulatust analüüsitud pakkumuste hindamisel. Nii on leitud, et vähemalt sellistes riigihangetes, millele kohaldub RHS § 117 lg-s 1 sätestatud põhjendamise kohustus, peavad hankija põhjendused olema esitatud sellise põhjalikkusega, et need võimaldaksid hankija otsuse üle kontrolli teostamist, tagades seeläbi hankija otsuse läbipaistvuse, ning sisaldaksid endas nii õiguslikke kui faktilisi asjaolusid, mille pinnalt on pakkujatel võimalik efektiivselt oma õigusi kaitsta.⁶

Eeltoodust järeldub, et kuigi hankija põhjendamiskohustust on erinevates aspektides uuritud, ei ole hankija põhjendamiskohustust kui iseseisvat uurimisobjekti käesoleva magistritöö autorile teadaolevalt senistes magistritöödes süsteemselt ja terviklikult veel käsitletud.

Kuigi otsuse põhjendamine on riigihankemenetluses oluline, näitab vaidlustuspraktika, et hankijate põhjendused jäävad sageli ebapiisavaks. Vaidlustuspraktikat analüüsides leidub mitmeid lahendeid, milles pakkujad on hankijatele ette heitnud otsuse ebapiisavat põhjendamist.⁷ Ka vaidlustuskomisjon (edaspidi VAKO) on tunnistanud, et hankijad on teinud otsuseid, mille põhjendused on jäänud puudulikuks.⁸ Magistritöö autori hinnangul peaksid hankijate põhjendused olema pakkujatele selged juba otsuse tegemise hetkel ilma, et oleks vaja eraldi anda täiendavaid selgitusi. Otsuse põhjendused peavad olema nii läbipaistvad, loogilised ja sisulised, et ettevõtjal tekiks nende põhjal piisav arusaam, miks just selline otsus tehti.

⁵ Rääk, M. Vastuvõetamatu pakkumus kui konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse ja võistleva dialoogi kasutamise alus. Magistritöö. Juhendajad: Mari Ann Simovart ja Kadri Härginen. Tartu: Tartu Ülikool 2021, lk 9 ja 27.

⁶ Prints, L. Hankija kaalutusõiguse teostamise piirangud kvalitatiivsete hindamise kriteeriumite kasutamisel. Magistritöö. Juhendaja Mari Ann Simovart. Tallinn: Tartu Ülikool 2018, lk 58.

⁷ VAKO 20.03.2025 otsus nr 35-25/283634 p 6.13; VAKO 27.01.2025 otsus nr 257-24/287054 p-d 5.5 ja 5.6; VAKO 26.11.2024 otsus nr 207-24/281334 p 5.11.5; VAKO 30.10.2024 otsus nr 187-24/262909 p 5.2; VAKO 29.10.2024 otsus nr 186-24/272693 p 4.2.2; VAKO 20.09.2024 otsus nr 161-24/280523 p-d 5.3 ja 5.4; VAKO 23.01.2024 otsus nr 204-23/266677 p 4.7.4; VAKO 15.11.2023 otsus nr 156-23/263446 p 6.4; VAKO 18.04.2023 otsus nr 33-23/251986 p 5.2.4.4; VAKO 19.10.2021 otsus nr 166-21/226132 p 5.1.4; VAKO 17.05.2021 otsus nr 87-21/233412 p 7.4; VAKO 21.02.2019 otsus nr 16-19/183170 p 6.1.

⁸ VAKO 07.02.2025 otsus nr 12-25/287282 p- 8.3.5.3; VAKO 31.07.2024 otsus nr 128-24/261537 p-d 10 ja 21; VAKO 06.06.2024 otsus nr 85-24/273869 p 12; VAKO 21.03.2024 otsus nr 35-24/273122 p 7; VAKO 07.12.2023 otsus nr 176-23/268290 p 14; VAKO 26.09.2023 otsus nr 128-23/265540 p 11; VAKO 14.06.2023 otsus nr 66-23/261388 p 11.9; VAKO 09.12.2021 otsus nr 200-21/240881 p 13; VAKO 18.11.2021 otsus nr 180-21/228896 p 13; VAKO 31.08.2020 otsus nr 177-20/217858 p 12.

Lisaks VAKO praktikast nähtuvatele juhtumitele on hankija otsuse ebapiisav põhjendamine olnud laialdaselt arutletavaks teemaks. Mart Parind on öelnud, et üheks hankijate poolseks tüüpveaks on pakkujate isikliku seisundi ja pakkumuste vastavuse pinnapealne kontroll, millega seondub tihtipeale hankija otsuse ebaküllaldase põhjendamise probleem.⁹ Kuigi otsuse tegemisel võib piisata ka lühikestest ja konkreetsetest hankija poolt antud selgitustest, on ühelt poolt ettevõtjad juhtinud tähelepanu sellele, et põhjendused on tihti ebapiisavad, üldsõnalised või mitmeti mõistetavad. Selline praktika tingib sageli otsuse kehtetuks tunnistamise VAKO või kohtu poolt, sest kui pole võimalik jälgida hankija kaalutlusi kindla sisuga otsuse langetamisel, on see otsus kontrollimatu ja meelevaldne.

Hankija otsuse põhjendamispuuduste tõttu võib tekkida ebaõiglane olukord, kui vaidlustusmenetluses lõppastmes jäetakse hankija otsus kehtima, vaatamata otsuses olevatele põhjendamispuudustele, ning seejuures peab vaidlustaja tasuma kõik menetluskulud.¹⁰ Samal teemal on sõna võtnud ka Kadri Matteus, kes on esitanud arvamuse riigihangete seaduse muutmise kohta. Ta leiab, et hankija põhjendamiskohustus ei ole alati piisavalt selgelt määratletud, tuues seejuures välja, et praktikas esineb juhtumeid, kus pakkujad saavad hankija otsuse tegelikud põhjendused teada alles kohtumenetluses.¹¹ Riigihangete valdkonnas on sageli probleemiks, et kuigi hankija esialgne otsus võib sisaldada ebapiisavaid põhjendusi, esitab hankija vaidlustus- või kohtumenetluses täiendavaid dokumente, mis tõendavad VAKO-le või kohtule, et otsuse tegemisel lähtuti siiski konkreetsetest ja asjakohastest kaalutlustest. See toob aga kaasa olukordi, kus kaebaja kannab vaidlustusmenetluse kulud, kuigi otsuse puudulik põhjendamine ei võimaldanud tal varem oma õigusi tõhusalt kaitsta.

⁹ Parind, M.; Simovart, M. A.; Pruks, P. Vestlusring „Riigihankeõigus eile, täna ja homme. Müüdid ja tegelikkus.“ – Juridica VI/2019, lk 442.

¹⁰ Sõrm, M. Kas riigihangete seadus on nüüd valmis? Riigihankeblogi. Riigihanke alased uudised ja kirjutised. 03.04.2023. – Arvutivõrgus: <https://riigihankeblogi.com/2023/04/03/kas-riigihangete-seadus-on-nuud-valmis/> (24.04.2025).

¹¹ Matteus, K. Arvamus riigihangete seaduse muutmise seaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsusele. Cobalt. 25.05.2019. – Arvutivõrgus: <https://fin.ee/media/299/download>, lk 2 (24.04.2025).

Euroopa Liidu direktiivid¹² (edaspidi hankedirektiivid) ei sätesta selgesõnaliselt, kui detailed või põhjalikud peavad hankija otsuse põhjendused olema. Siiski on otsuse tegemisel ja selle põhjendamisel oluline mõista, mida hankija põhjendamiskohustus tähendab – milline on selle õiguslik alus, millises ulatuses see kehtib ning millist sisu see peab hõlmama.

Hankija otsuse ebapiisavad põhjendused võivad aga viia olukorrani, kus on vajalik nende täiendamine vaidlustus- ja kohtumenetluses. Uute põhjenduste esitamine alles vaidlustus- ja kohtumenetluses tekitab aga olulise õigusliku dilemma - kui hankija saab menetluse käigus oma otsust sisuliselt muuta või sellele täiendavaid põhjendusi lisada, tekib magistritöö autoril küsimus, kas selline praktika on kooskõlas riigihankemenetluses kehtivate põhimõtetega.

Tuginedes eeltoodule on magistritöö autor püstitanud kaks uurimisküsimust:

- 1) Millised normid ja põhimõtted kujundavad hankija põhjendamiskohustuse aluse, ulatuse ja sisulise standardi riigihankemenetluses?
- 2) Millisel määral on hankijal õigus otsuse põhjendusi vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus täpsustada ja muuta?

Magistritöö on jaotatud kaheks suuremaks peatükiks. Esimene peatükk käsitleb hankija põhjendamiskohustuse õiguslikku alust, ulatust ja sisu riigihankemenetluses. Magistritöö autor analüüsib, millistest õigusallikatest hankija põhjendamiskohustus tuleneb, millal ja millises ulatuses peab hankija oma otsuseid põhjendama ning millised on põhjendamise eesmärgid ja funktsioonid. See loob vajaliku raamistiku mõistmaks, miks põhjendamiskohustus on riigihankeõiguses oluline ning kuidas see aitab kaasa läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse tagamisele riigihankemenetluses.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243-374; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EC, 13. juuli 2009, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihanketingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ – ELT L 216, 20/08/2009, lk 76–136; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta – ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64; Konsolideeritud tekst: Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1989, riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (89/665/EMÜ), lk 33-35.

Teises peatükis uuritakse, kas ja millistel tingimustel võib hankija oma põhjendusi vaidlustus- ja kohtumenetluses muuta või täiendada. Küsimus on tihedalt seotud otsuse põhjendamise sisuga, kuivõrd selgituste muutmine või täiendamine pärast esialgse otsuse tegemist võib mõjutada otsuse läbipaistvust ja õiguspärasust. Samuti on oluline hinnata, kas Eesti VAKO ja kohtute praktika on kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohtadega.

Põhjenduste muutmise kohta vaidlustus- ja kohtumenetluses kirjandusallikaid napib. Siiski leidub mitmeid Euroopa Kohtu lahendeid kui ka VAKO ja Eesti Kohtute praktikat, mistõttu tugineb autor magistritöös suuresti VAKO lahenditele ning Eesti ja Euroopa Kohtute praktikale. Magistritöö koostamisel kasutab autor andmekogumise meetodit. Vajalikud lähteandmed leitakse ennekõike vaidlustus- ja kohtupraktikast. Lisaks uurib autor kehtivat õiguslikku regulatsiooni nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õiguse kontekstis.

Põhjaliku ülevaate saamiseks analüüsitakse eespool nimetatud hankedirektiive ja Eesti riigihangete seadust¹³ (edaspidi RHS), samuti haldusmenetluse põhimõtteid, mis määravad riigihankemenetluse õiguspärasuse alused. Direktiivide tõlgendamisel kasutatakse M. Steinicke ja P. L. Vesterdorf'i „EU Public Procurement Law. Brussels Commentary“¹⁴ väljaannet. Ainest kogutakse ka professor Sue Arrowsmithi väljaandest „The law of public and utilities procurement: regulatsioon in the EU and UK“¹⁵ ning ajakirjades Public Procurement Law Review ja Juridica avaldatud artiklitest.

Magistritöö autor tänab juhendajat, dr. iur Mari Ann Simovarti, väärtuslike suuniste, asjatundlike kommentaaride ja toetava juhendamise eest kogu töö valmimise jooksul, samuti avaldab tänu perele ja kolleegidele mõistmise, kannatlikkuse ja julgustavate sõnade eest.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: avalik õigus, riigihanked, põhjendamiskohustus

¹³ Riigihangete seadus. – RT I, 07.06.2024, 11.

¹⁴ M.; Vesterdorf, P. L. EU Public Procurement Law. Brussels Commentary. C. H. Beck, Hart, Nomos ja Dreyersfond 2018.

¹⁵ Arrowsmith, S. The law of public and utilities procurement: regulatsioon in the EU and UK. London. Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, 2014, Volume 1, Third edition.

1. PÕHJENDAMISKOHUSTUS RIIGIHANKEMENETLUSES

1.1. Hankija põhjendamiskohustuse õiguslik alus

1.1.1. Põhjendamiskohustuse õiguslik raamistik

Hankija otsuse põhjendamine omab riigihankemenetluses kesksel rollil täites erinevates menetlusetappides mitmeid eesmärgi. RHS § 2 lg 1 kohaselt on seaduse eesmärgiks tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel. Nimetatud säte osutab ülevõetavate direktiivide primaarsetele eesmärkidele, v.a rahaliste vahendite otstarbekas ja säästlik kasutamine, mis on Eesti seadusandja valikul riigisisene eesmärk.¹⁶

Haldusmenetluse seadus¹⁷ (edaspidi HMS) sätestab haldusmenetluse põhimõtted, mis on olulised ka riigihankemenetluses. Siiski ütleb HMS § 2 lg 2, et riigihangete teostamine ja vaidlustuste lahendamine riigihangete seaduse tähenduses ei ole haldusmenetlus haldusmenetluse seaduse tähenduses, seega haldusmenetluse seaduse sätted hankemenetluses ei ole otse kohaldatavad.¹⁸ Arvestades, et HMS sisaldab haldusõiguse üldpõhimõtteid ja haldusõigusteoorias tunnustatud arusaamade ümberkirjutusi õigusnormide näol, sealhulgas haldusakti põhjenduskohustuse täpsemat sisu, on HMS üldjuhul RHS-ga reguleerimata osas analoogia korras kohaldatav.¹⁹ Kuivõrd RHS ei anna selgeid suuniseid põhjendamiskohustuse täitmise kohta, leiab magistritöö autor, et hankijal on kohustus põhjendada oma otsuseid selliselt, et need oleksid läbipaistvad, arusaadavad ja vaidlustatavad, mis on kooskõlas ka tavapärase haldusõigusliku praktikaga.

Tulenevalt halduskohtumenetluse seadustiku²⁰ (edaspidi HKMS) § 266 lg-st 1 on hankeasja näol tegemist haldusajaga,²¹ mistõttu kohaldatakse vastavalt HKMS § 267 lg-le 3 hankija otsuste suhtes, millega isiku õigusi või kohustusi tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse,

¹⁶ Simovart, M. A.; Parrest, N.; M., Härginen, K. RHS Komm. vlj. § 2, kommentaar 1, lk 42.

¹⁷ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31, §-d 3-7.

¹⁸ VAKO 06.06.2019 otsus nr 80-19-/205609 p 11; Merusk, K.; Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne Tallinn: Juura 2013, § 267, kommentaar 3, lk 737.

¹⁹ Simovart, M. A.; Parrest, N. RHS Komm. vlj. § 1, kommentaar 28, lk 37.

²⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 14.03.2025, 15.

²¹ Jäätma, J. HKMS Komm. vlj. § 266, kommentaar 8, lk 727.

halduskohtumenetluses haldusaktide kohta sätestatud.²² Kuigi riigihangete seaduse alusel läbi viidav menetlus ei ole haldusmenetlus HMS-i mõttes, kohaldatakse HKMS § 267 lg 2 järgi hankija tegevuse kvalifitseerimiseks haldusakti kohta sätestatud üksnes kohtumenetluse mõttes ja tähenduses,²³ mis tähendab, et halduskohtumenetluses käsitletakse hankeasju haldusasjadena. Kuna kohus lahendab riigihankega seotud vaidlused HKMS 28. peatükis sätestatud õigusnormide HKMS § 266 – 280 alusel, on magistritöö autor seisukohal, et hankeasjade lahendamine kohtumenetluses on allutatud samadele põhimõtetele ja reeglitele, mis kehtivad haldusaktide vaidlustamise korral.

HMS kohaldub hankija suhtes, kes on HMS § 8 lg 1 tähenduses haldusorgan - asutus, kogu või isik, kes on seadusega, seaduse alusel antud määrusega või halduslepinguga volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid.²⁴ Eeskätt vastavad haldusorgani tunnustele RHS § 5 lg 2 p-des 1-3 nimetatud isikud, kes järgivad HMS-i oma tegevuses kohustuslikus korras ka riigihangete teostamise väliselt. Kuna HMS-i kohustatud subjektiks on haldusorgan, ei ole HMS-i rakendamine õigustatud nende hankijate suhtes, kes klassikalises tähenduses haldusorgani mõistele ei vasta.²⁵ HMS § 8 lg-s 1 sätestatud legaaldefiniitsiooni kohaselt on isiku haldusorganina määratlemise keskseks tunnuseks "avaliku halduse ülesande" täitmine. Võttes arvesse aga Riigikohtu hilisemat praktikat²⁶, puudub põhjus kohaldada HMS-i selliste hankijate suhtes, kes haldusorgani legaaldefiniitsioonile ei vasta. Siiski leiab magistritöö autor, kui hankija täidab avaliku halduse ülesandeid, peavad kõik hankijad, sõltumata sellest, kas nad on haldusorganid või mitte, järgima samu põhjendamisnõudeid, et tagada RHS §-s 2 sätestatud eesmärkide täitmine.

Hankedirektiivid loovad õigusliku raamistiku reguleerimaks riigihankemenetluse korraldamist ning sätestavad selged nõuded hankijatele, sealhulgas kohustuse edastada taotlejatele ja pakkujatele teavet riigihankemenetluses tehtud otsuse kohta.²⁷ Selle kohustuse hulka kuulub ka

²² Jäätma, J. HKMS Komm. vlj. § 267, kommentaar 3, lk 736.

²³ *Ibidem*, § 267, kommentaar 3, lk 737.

²⁴ Simovart, M. A.; Parrest, N. RHS Komm. vlj. § 1, kommentaar 28, lk 37.

²⁵ *Ibidem*, § 1, kommentaar 29, lk 37.

²⁶ RKHKo 24.01.2017 otsus nr 3-3-1-65-16, p 16, milles Riigikohus leidis, et Rahandusministeeriumi läbiviidud menetlus ei vasta sisuliselt haldusjärelvalve tunnustele. VVS § 75¹ lg 1 kohaselt on haldusjärelvalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Vaidlusaluse riigihanke läbiviimisel ei tegutsenud AS Eesti Raudtee haldusorganina VVS § 751 lg 1 mõttes, sest ta viis hanke läbi oma ettevõtluse tarbeks, mitte haldusülesannete täitmiseks.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242, art 55 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243-374, lg 91, art 75 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EC – ELT L 216, 20/08/2009, lk 76–136, art 35 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL – ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64, art 40 lg 1 lause 2.

hankija otsuse põhjendamine. Sama põhimõtet järgib ka riigihangete seadus, mille kohaselt peab hankija riigihankemenetluses tehtud otsusega esitama taotlejatele ja pakkujatele põhjendused, mis avavad otsuse sisu ja kaalutlused. Põhjendamiskohustuse ulatust käsitleb magistritöö autor peatükis 1.2.

Hankedirektiivide kohaselt kehtivad võrgustikusektori hankijatele²⁸ kui ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna²⁹ hankijatele põhjendamiskohustuse täitmise osas samad põhimõtted, mis kohalduvad avaliku sektori hankijatele. RHS-i lahendus erineb aga nii hankedirektiividest kui ka teiste EL liikmesriikide valitud lahendusest, kus avaliku sektori ja võrgustikusektori hankijate suhtes kehtivad eraldi õigusaktid.³⁰ Võrgustikusektori hankijate suhtes kohalduvad erinormid on koondatud RHS 5. pkt-i. Vaatamata sellele erinevusele, ei tuvasta magistritöö autor otsuse põhjendamise kohustuse osas sisulisi erinevusi avaliku sektori, võrgustikusektori ja kaitse- ja julgeoleku hankijate vahel. Kõik hankijad peavad järgima samasuguseid põhimõtteid tagades, et kõik otsused on asjakohased ja põhjendatud.

1.1.2. Otsuse põhjendamine kui hea halduse põhimõtte väljendus

Euroopa Liidu hea halduse tava eeskirja kohaselt peab iga institutsiooni otsus, mis võib ebasoodsalt mõjutada eraisiku õigusi või huve, sisaldama põhjendusi, kus on märgitud selgelt asjasse puutuvad asjaolud ning otsuse õiguslik alus. Ametnik peab hoiduma tegemast otsuseid, mis põhinevad ebapiisavatel või ebakindlatel alustel või mis ei ole konkreetselt põhjendatud.³¹

Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punkti c kohaselt on hankija kohustus oma otsust põhjendada hea halduse tava väljendusviis.³² Lisaks sellele, et põhjendamine on haldusakti läbipaistvuse üldine väljendusviis,³³ on haldusakti põhjendamise eesmärgiks tagada õige ja õiglase otsuse tegemine ja anda adressaadile võimalus otsustada põhjenduste

²⁸ Poulsen, S. T. EU public procurement law, lk 1023 p 1.

²⁹ Sanchez-Graells, A. EU public procurement law, lk 1137 p 1.

³⁰ Simovart, M. A.; Parrest, N. RHS Komm. vlj. § 5, kommentaar 5, lk 78 ja 79.

³¹ Euroopa Ombudsman. Euroopa hea halduse tava eeskiri. 1. märts 2002, artikkel 18 p-d 1 ja 2. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/et/3510> (24.04.2025).

³² Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 202, 07.06.2016, lk 389–405, artikkel 41.

³³ EÜKo T-183/10, *Sviluppo Globale GEIE versus Euroopa Komisjon* [2012] ECLI:EU:T:2012:534, p 40.

aktsepteerimise või vaidlustamise üle, samuti võimaldada kohtul tõhusalt kontrollida haldusakti õiguspärasust, suurendades seeläbi põhiseaduses tagatud õiguste kohtuliku kaitse efektiivsust.³⁴

Euroopa Kohus seob põhjendamiskohustuse ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47,³⁵ mille kohaselt tuleb tagada igaühele tõhus kohtulik kaitse, kuivõrd põhjendused peavad võimaldama isikul kõikidest asjaoludest teadlikuna otsustada, kas tal on vaja kohtu poole pöörduda.³⁶ Hea halduse põhimõtte kohaselt peab hankija tagama, et tema otsus on selgelt ja ammendavalt põhjendatud. Nii on ka Euroopa Kohus lahendis C-66/22³⁷ leidnud, et hankija kohustus oma otsuseid põhjendada tuleneb hea halduse põhimõttest, mis on üks EL õiguse üldpõhimõtteid.

Ka Kadri Härginen on oma doktoritöös leidnud, et hankija otsuse põhjendamine on üks hankija hoolsuskohustuse aluseid ja oluline nii ELi halduse tegevuses kui ka laiemalt ELi õiguses. Hankija põhjendused peavad olema piisavalt konkreetsed ja selged, et võimaldada asjaomasel isikul mõista teda ebasoodsalt mõjutava meetme aluseid.³⁸

Ühtlasi tagab põhjendamine selle, et otsuse adressaadil oleks võimalik mõista otsuse sisu ja kaalutlusi ning hinnata, kas ja kuidas oma õigusi kaitsta, sealhulgas otsustada kaebuse esitamise üle.³⁹ Selge ja sisuline argumentatsioon annab menetlusosalistele väärtuslikku teavet, mis võib vähendada negatiivse otsuse vastuvõtmisega seotud vastumeelsust. Seetõttu võib läbimõeldud põhjendus aidata kaasa menetluse sujuvamale kulgemisele, vähendada vaidluste arvu ning lõpuks ka kiirendada otsustusprotsessi ja vähendada kaasnevaid kulusid.⁴⁰ Lisaks on otsuse põhjendamine oluline, et hankeasju lahendav organ (sh kohus) saaks hinnata selle otsuse õiguspärasust.⁴¹

³⁴ Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. – *Juridica* VIII/2001, lk 530-531.

³⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 202, 07.06.2016, lk 389–405, artikkel 47.

³⁶ EÜKo T-560/21, *TB vs. ENISA* [2024] ECLI:EU:T:2024:914, p 74.

³⁷ EKo C-66/22, *Infraestruturas de Portugal versus Futrifer Indústrias Ferroviárias* [2023] ECLI:EU:C:2023:1016, p 87.

³⁸ Härginen, K. Due diligence obligations of a contracting authority under the EU public procurement law. Doktoritöö. Juhendajad Mari Ann Simovart ja Carri Ginter. Kirjastus: Tartu Ülikool 2023, lk 51 ja 52.

³⁹ EKo C-927/19, *UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras versus UAB Ecoservice Klaipėda* [2021] ECLI:EU:C:2021:700, p 120.

⁴⁰ Aedmaa, A. *Juridica* VIII/2001, lk 530.

⁴¹ EKo C-927/19, *UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras versus UAB Ecoservice Klaipėda*, p 120.

Sille Allikmets on öelnud, et hea halduse põhimõtte olemuslik osa on uurimispõhimõte.⁴² Uurimispõhimõte on menetluses otsustava tähtsusega, sest sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub ka tehtava otsuse seaduslikkus. Nii VAKO kui ka kohus on öelnud, et uurimispõhimõttest tulenevalt peab hankija selgitama välja kõik hankemenetluses tähtsust omavad asjaolud, sest asjaolude selgitamine võimaldab hankijal teha pakkuja usaldusvääruse hindamisel informeeritud kaalutlusotsuse.⁴³

Magistritöö autori hinnangul on uurimispõhimõttest lähtuv asjaolude põhjalik ja objektiivne tuvastamine eelduseks sisuka põhjenduse koostamisele ning kogu riigihankemenetluse õiguspärasusele. Kui hankija ei ole uurimispõhimõtet järgides kõiki olulisi asjaolusid piisavalt välja selgitanud või ei esita neid oma otsuse põhjenduses, on ka ettevõttel keeruline hankija otsustest aru saada ning sellega ei täida põhjendamiskohustus oma eesmärki. Seega on uurimispõhimõtte rakendamine põhjendamiskohustuse sisuline eeltingimus – ainult väljaselgitatud asjaoludele tuginedes on võimalik veenvalt otsust põhjendada. Kui hankija suudab oma otsused selgelt ja argumenteeritult põhjendada, loob see eeldused mitte ainult vaidlustamisvõimaluste ausaks teostamiseks, vaid ka usalduse kujunemiseks kogu riigihankesüsteemi vastu.

1.1.3. Hankija kohustus tegutseda läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt

Hankedirektiivide kohaselt peavad kõik hankijad kohtlema ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsema läbipaistvalt ja proportsionaalselt.⁴⁴ Samad põhimõtted on üle võetud ka Eesti õigusesse - selleks, et saavutada RHS § 2 lg-s 1 nimetatud eesmärki, peab hankija riigihanke korraldamisel lähtuma RHS §-s 3 nimetatud põhimõtetest ja tegutsema läbipaistvalt, kontrollitavalt, proportsionaalselt ning tagama efektiivse konkurentsi ärakasutamise turul ja isikute võrdse kohtlemise.⁴⁵

⁴² Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – Juridica III/2014, lk 225.

⁴³ TlnRnKo 11.06.2020 otsus nr 3-20-80/44, p 27; VAKO 17.12.2024 otsus nr 223-24/282827, p 4.5.2.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL – ELT L 94, 28.03.2014, art 18 p 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ – ELT L 216, 20.08.2009, art 3 lg 1.

⁴⁵ Simovart, M. A.; Parrest, N. RHS Komm. vlj. § 2, kommentaar 5, lk 43.

Riigihankemenetluses tuleb üldpõhimõtteid kohaldada vastastikusel mõjus, üht või teist põhimõtet esiplaanile seadmata.⁴⁶ Põhimõtete kollisioonis tuleb püüda järgida iga põhimõtet niivõrd, kuivõrd see on konkreetse juhtumi asjaolude puhul võimalik.⁴⁷ Sellele seisukohale tuginedes järeldab magistritöö autor, et ka hankija põhjendamiskohustuse täitmine peab toimuma kooskõlas kõikide riigihankeõiguse üldpõhimõtetega.

Proportsionaalsuse põhimõte mängib olulist rolli riigihankemenetlustes, tasakaalustades erinevaid õiguslikke põhimõtteid, tagades seejuures hankija otsuse õiguspärasuse ja läbipaistvuse.⁴⁸ Vastavus proportsionaalsuse nõudele tähendab, et hankija nõudmised peavad olema mõistlikus suhtes hankelepingu esemega. Kaalutusotsuseid kontrollitakse üldjuhul mõõdukalt intensiivse ratsionaalsuse testi abil. See seisneb ennekõike kaalutusreeglite järgimise kontrollis, õiguste piiramise korral ka kolmeastmelise proportsionaalsuse testi (sobivus, vajalikkus, mõõdukus) tegemises.⁴⁹ Proportsionaalsuse põhimõte on täidetud, kui hankija poolt kasutatav meede on sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaalub üles kõik võimalikud vastuargumendid.⁵⁰ Seega peab hankija otsuse põhjendus näitama, kuidas hankija kaalutusõigust kasutas ning millistele sisulistele kaalutlustele tuginedes osutus näiteks üks pakkumus paremaks kui teine.

Proportsionaalsus riigihankemenetluses tähendab, et hankija otsus ei ole ülemääraselt karm, range või sobimatu.⁵¹ Hankija peab jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Nii on öeldud, et näiteks pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamisel on hankijal lai kaalutusruum ning hankija peab hindama kõrvaldamise põhjendatust ja proportsionaalsust.⁵²

VAKO praktikas on olnud kaasus, kus ettevõtja kõrvaldati hankemenetlusest, sest oli oluliselt ja pidevalt rikkunud hankijaga sõlmitud varasema hankelepingu olulist tingimust nii, et rikkumise tulemusena oli hankija sellest hankelepingust taganenud ja nõudnud leppetrahvi.⁵³ VAKO hinnangul ei olnud otsus õiguspärane, sest hankija korraldus kõrvaldamise kohta ei

⁴⁶ Kuusmann, T. RHS Komm. vlj. § 3, kommentaar 8, lk 49; TlnRnKo 29.09.2014 otsus nr 3-14-51156, p 16.

⁴⁷ Kuusmann, T. RHS Komm. vlj. § 3, kommentaar 8, lk 49.

⁴⁸ Smith, S. Optional ground for exclusion for grave professional misconduct and the requirements for proportionality, equal treatment and transparency: C-171/15 Connexion Taxi Services. P.P.L.R. 2017, 3, p 86- 90.

⁴⁹ RKHKo 11.12.2020 otsus nr 3-20-1198 p 12.

⁵⁰ Tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve amet. Juhis toetuse saajale hanke läbiviimiseks üldpõhimõtete kohaselt. – Arvutivõrgus: <https://tja.ee/media/671/download>, lk 2 (24.04.2025).

⁵¹ Riigi Tugiteenuste Keskus. 1. osa Riigihanke eesmärk ja üldpõhimõtted. – Arvutivõrgus: https://www.youtube.com/watch?v=J0CjY2_6rLI (24.04.2025).

⁵² TlnRnKo 30.06.2022 otsus nr 3-22-803/32, p 27; RKHKo 25.02.2022 otsus nr 3-21-1733 p 17.

⁵³ VAKO 16.10.2024 otsus nr 182-24/281935, p-d 5.1, 5.2, 15 ja 16.

sisaldanud mingeid kaalutlusi selle kohta, miks pakkuja kõrvaldamine hankemenetlusest on proportsionaalne meede. Järelikult ei olnud hankija pakkuja kõrvaldamisel kaalutusõigust rakendanud või vähemalt ei olnud selle rakendamine kontrollitav.

Hinnanguliste kriteeriumite puhul on hankijal paratamatult lai kaalutusõigus, mis annab hindajale ulatusliku hinnanguruumi.⁵⁴ Kui otsus põhineb subjektiivsetel hinnangutel, on hankija põhjendamiskohustus eriti oluline. Vastasel juhul ei saa pakkuja ega VAKO või kohus veenduda, et hindamine toimus ausalt, läbipaistvalt ja kooskõlas hankedokumentides seatud tingimustega. Hindamiskriteeriume tuleb kohaldada objektiivselt ja ühetaoliselt kõigi pakkujate suhtes.⁵⁵ Mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum ning seda põhjalikumad peavad läbipaistvuse tagamiseks olema hinnete põhjendused. Kui RHAD-s kehtestatud hindamismetoodika sisaldab täpseid hinnete kirjeldusi, võivad need tagada piisava läbipaistvuse ka ilma hinnete hilisema põhjendamiseta.⁵⁶

Magistritöö autori hinnangul on proportsionaalsuse põhimõtte järgimine lahutamatu seotud hankija põhjendamiskohustusega. Hankija peab suutma selgelt ja arusaadavalt põhjendada, miks otsus on sobiv ja õigustatud valitud meetme kontekstis. Selline põhjendus ei tohi piirduda formaalse loeteluga, vaid peab näitama, kuidas otsus aitab täita hanke eesmärki, kahjustamata samas ebarproportsionaalselt ühegi pakkuja õigusi. Põhjendused peavad avama hankija mõtteloogika: miks just see valik oli kõige sobivaim viis eesmärgi saavutamiseks, ja millised alternatiivid välistati ning miks. Kui hankija jätab selle analüüsi esitamata, ei saa ei pakkuja ega järelevalveorgan kontrollida, kas otsus on kooskõlas üldiste õigusnormide ja hanke eesmärgiga.

RHS § 3 sätestab ühtlasi hankija nõude tegutseda riigihanke korraldamisel läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Kuigi läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtted on riigihangete seaduses esitatud eraldi, on õiguskirjanduses⁵⁷ ja varasemates magistritöodes⁵⁸ leitud, et kontrollitavus on läbipaistvuse osa.

⁵⁴ VAKO 26.11.2024 otsus nr 207-24/281334, p 11.

⁵⁵ EKo C-19/00, *SIAC Construction Ltd v County Council of the County of Mayo* [2001] ECLI:EU:C:2001:553, p 44.

⁵⁶ VAKO 20.01.2025 otsus nr 250-24/283847 p 7.2; VAKO 28.02.2024 otsus nr 17-24/266594 p 8; VAKO 30.07.2021 otsus nr 126-21/226132 p 16; VAKO 20.01.2025 otsus nr 250-24/283847 p 7.2; VAKO 25.07.2024 otsus nr 127-24/275263 p 8.3; RKHKo 11.12.2020 otsus nr 3-20-1198 p 21.

⁵⁷ Kuusmann, T. RHS Komm. vlj. § 3, kommentaar 30, lk 56.

⁵⁸ Ojasalu, T. Euroopa Ühenduse asutamislepingu põhivabadused ja neist tulenevad põhimõtted Euroopa Ühenduse riigihankeõiguses. Magistritöö. Juhendaja Aare Reenumägi. Tallinn: Tartu Ülikool 2006, lk 70-79; Erik, P. Konfidentsiaalsus riigihankeõiguses. Magistritöö. Juhendajad Carri Ginter ja Triin Väljaots. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2014, lk 30-31.

Läbipaistvus tähendab, et hankija otsused ja hankija käitumine nii hanke planeerimisel, riigihankemenetluse läbi viimisel kui ka hankelepingu täitmisel on kõrvaltvaataja jaoks arusaadavad.⁵⁹ Seejuures on otsuse põhjendamine see, mis võimaldab teistel isikutel hankija otsust kontrollida.⁶⁰

Läbipaistev riigihankemenetlus on oluline ausa konkurentsi, erapooletu lepingupartneri valiku ja meelevaldsete otsuste vältimise tagamiseks.⁶¹ Selle saavutamiseks tuleb tagada avatus võimalikult suurele hulgale pakkujatele, vältides põhjendamatuid piiranguid ning pakkudes kõigile võrdseid osalemisvõimalusi.⁶² Läbipaistvust toetavad ühtlaselt kättesaadav teave, selged hindamiskriteeriumid ning otsuste ja selgituste edastamine kõigile pakkujatele samaaegselt, mis aitab tugevdada menetluse usaldusväarsust ja õiglust.

Otsuse põhjendamine on oluline, et tagada selle õiguspärasuse kontrollitavus.⁶³ Kontrollitavuse põhimõtte nõuab, et hankija otsus oleks kontrollitav nii asutuste kui ka hankes osalevate pakkujate poolt.⁶⁴ Ka VAKO on öelnud, et põhjendamine peab tagama õige ja õiglase otsuse ning olema seotud otsuse kontrollitavusega, seejuures peavad põhjendused selgelt ja ühemõtteliselt väljendama hankija kaalutlusi.⁶⁵ Kuigi nimetatud põhimõtte on sõnastatud varasema redaktsiooni kehtivuse ajal, leiab magistritöö autor, et selle põhimõtte kehtivus on relevantne ka uue redaktsiooni kontekstis. Põhjendamise kohustus on üldine õiguspõhimõtte, mis tuleneb nii proportsionaalsuse ja läbipaistvuse nõuetest kui ka Euroopa Liidu õiguse ja Eesti haldusmenetluse põhimõtetest. Uus seadus ei ole neid põhimõtteid kaotanud, vaid pigem selgitanud ja täpsustanud.

Et pakkujal oleks võimalik veenduda hankija otsuse õiguspärasuses või neid vaidlustada, on hankijal kohustus talletada riigihankemenetlusega oluline teave, s.o langetatud otsusete tagapõhi ning sellega seotud kaalutlused ja argumendid.⁶⁶ Kõik hankega seotud otsused ja

⁵⁹ Riigi Tugiteenuste Keskus. 1. osa Riigihanke eesmärk ja üldpõhimõtted. – Arvutivõrgus: https://www.youtube.com/watch?v=J0CjY2_6rLI (04.04.2025).

⁶⁰ Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura 1996, lk 146.

⁶¹ Keskkonnainvesteeringute keskus. Juhis toetuse saajale hanke läbiviimiseks üldpõhimõtete kohaselt. 2023. – Arvutivõrgus: https://www.kik.ee/sites/default/files/juhis_hanke_labiviimiseks_uldpothimotete_kohaselt_2023_1.pdf, lk 2 ja 5 (24.04.2025).

⁶² Eesti Kaubandus- Tööstuskoda. Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted. 2023 Arvutivõrgus: https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2023-05/Riigihanked%20strateegilised%20p%C3%B5him%C3%B5tted_26042023.pdf, lk 21 (24.04.2025).

⁶³ RKHKo 26.09.2018 otsus nr 3-16-2324 p 8.

⁶⁴ Matteus, K. Korterelamute rekonstrueerimise toetuse saajatele hangete läbiviimise juhise. Cobalt. 21.03.2019. – Arvutivõrgus: https://kredex.ee/sites/default/files/2019-05/juhis_korteriuhistutele_hangete_labiviimiseks.docx, lk 5 (24.04.2025).

⁶⁵ VAKO 10.07.2014 otsus nr 142-14/148880, p 12.

⁶⁶ Kuusmann, T. RHS Komm. vlj. § 3, kommentaar 30, lk 56.

dokumendid peavad olema kirjalikud, säilitatud ning piisavalt põhjendatud, et võimaldada nende õiguspärasuse ja läbipaistvuse kontrolli.⁶⁷ Piisab, kui otsuses selgitatakse õiguslike ja faktiliste asjaolude põhipunkte küll lühidalt, kuid selgelt ja asjakohaselt.

Magistritöö autor leiab, et hankija tegevus on õiguspärane kui hankija on otsuse tegemisel lähtunud RHS §-s 3 sätestatud põhimõtetest ning tegutsenud läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt. Ühtlasi tagatakse nende põhimõtete täitmisega ka efektiivne konkurentsi ärakasutamine turul ja isikute võrdne kohtlemine. Kui otsus sisaldab faktilisi asjaolusid ning hankija kaalutlusi, võimaldab see igal ettevõtjal hinnata, kas otsus vastab kehtivatele RHS-is sätestatud õigusnormidele ja põhimõtetele. Põhjendamiskohustuse täitmine täidab ka hankija enesekontrolli eesmärgi.⁶⁸ Siit võib järeldada, et riigihankemenetluses tehtud otsuse kirjalik ja sisuline lahti kirjutamine aitab ka haldusorganil hinnata, kas ta on otsuse tegemisel lähtunud objektiivsetest ja kontrollitavatest asjaoludest ning kas otsus on kooskõlas riigihankeõiguse nõuetega.

1.2. Põhjendamist nõudvad otsused riigihankemenetluses

1.2.1. Seadusest tulenev otsuse põhjendamise kohustus

Hankedirektiivid näevad ette, et hankijad peavad võimalikult kiiresti teavitama iga taotlejat ja pakkujat raamlepingu või lepingu sõlmimise, dünaamilise hankesüsteemiga liitumise lubamise või nende sõlmimata jätmise kohta tehtud otsustest.⁶⁹ Teavituses tuleb muuhulgas välja tuua ka põhjused, miks otsustati jätta raamleping või leping sõlmimata, riigihankemenetlus uuesti alustada või dünaamilist hankesüsteemi mitte luua. Sätete eesmärgiks on tagada, et hankijad edastaksid teatud olulise teabe, mis käsitleb teatavaid hankemenetluse käigus tehtud otsuseid, ilma et taotlejad või pakkujad peaksid sellist teavet taotlema. Samuti pannakse hankijale

⁶⁷ Keskkonnainvesteeringute keskus. Juhis toetuse saajale hanke läbiviimiseks üldpõhimõtete kohaselt. 2023. – Arvutivõrgus: https://www.kik.ee/sites/default/files/juhis_hanke_labiviimiseks_uldpoohimotete_kohaselt_2023_1.pdf, lk 2 (24.04.2025).

⁶⁸ RKHKo 10.10.2024 otsus nr 3-21-1366 p 8.9.

⁶⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242, art 55 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243-374, lg 91, art 75 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EC – ELT L 216, 20/08/2009, lk 76–136, art 35 lg 1.

kohustus esitada asjaomastele taotlejatele ja pakkujatele hankemenetluse käigus tehtud oluliste otsuste põhjenduste kokkuvõtte automaatselt.⁷⁰

Artiklite reguleerimisalasse kuuluvad hankija lõplikud otsused selle kohta, kellega sõlmitakse hankeleping. Kuigi artiklites ei ole sõnaselgelt sätestatud, et otsusest tuleb teavitada kõiki kandidaate ja pakkujaid samal ajal, on õiguskirjanduses leitud, et selline nõue tuleneb võrdse kohtlemise põhimõttest tagada tagasilükatud kandidaatidele ja pakkujatele võimalus mõista hankemenetluse tulemust ning vajadusel esitada kaebus võimalikult kiiresti.⁷¹ Magistritöö autor on arvamisel, et lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest tuleks ka kõikide teiste riigihankemenetluses tehtavate otsuste puhul teavitada kõiki pakkujaid oma otsusest samaaegselt. Ühtlasi peavad põhjendused olema avaldatud selgelt ja ühemõtteliselt, et anda ettevõtjatele võimalus oma õigusi kaitsta ning teisest küljest võimaldada kohtul teostada oma järelevalvepädevust.⁷²

Kuigi hankedirektiivid ei sätesta konkreetset tähtaega, näevad need ette, et hankija peab ettevõtjaid oma otsusest teavitama võimalikult kiiresti. RHS § 47 lg 1 seevastu sätestab selgesõnaliselt, et teavitamine peab toimuma hiljemalt kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest. Seadusandja on pidanud 3 tööpäeva piisavalt mõistlikuks ajaks, et hankija jõuaks vormistada vajadusel vastavad põhjendused ja need riigihankes osalevatele ettevõtjatele välja saata.⁷³

Ühtlasi sätestavad hankedirektiivid⁷⁴, et hankija peab võimalikult kiiresti ja igal juhul 15 päeva jooksul alates kirjaliku taotluse saamisest teavitama asjaomast pakkujat või taotlejat põhjustest, kelle taotlus tagasi lükatakse ja pakkujat, kelle pakkumus tagasi lükati. Samuti peab hankija teavitama igat asjaomast pakkujat ja taotlejat edukaks tunnistatud pakkumuse omadustest, suhtelistest eelistest ning edukaks tunnistatud pakkuja nimi ja selgitama, kuidas ja miks läbirääkimised või dialoogid pakkujatega läbi viidi ning milline oli nende läbirääkimiste või dialoogi käik ja tulemused. Selleks, et ebaõnnestunud kandidaadid ja pakkujad saaksid hankija

⁷⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242, põhjenduse punkt 82; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243–374, põhjenduse punkt 91; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EC – ELT L 216, 20/08/2009, lk 76–136, põhjenduse punkt 58.

⁷¹ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 10.

⁷² Arrowsmith, S. (2014), lk 1354–1355 p 13–26.

⁷³ Minumets, D. RHS Komm. vlj. § 37, kommentaar 6 lk 327.

⁷⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242, art 55 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243–374, lg 91, art 75 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EC – ELT L 216, 20/08/2009, lk 76–136, art 35 lg 2.

otsust kaaluda, sealhulgas analüüsida otsuse võimalikku vaidlustamist, tuleb mõistet "võimalikult kiiresti" tõlgendada rangelt.⁷⁵

Samuti on leitud, et põhjenduste kahes osas esitamine ei ole vastuolus põhjendamiskohustusega. See tähendab, et hankija võib esmalt esitada lühikese põhjenduse pakkumuse tagasilükkamise kohta ja seejärel, kui edutu pakkuja seda taotleb, võib hankija esitada täpsema põhjenduse eduka pakkumuse omaduste ja suhteliste eeliste kohta, milles hankija peab selgitama, miks eduka pakkumuse omadused ja eelised olid paremad võrreldes edutu pakkuja pakkumusega.⁷⁶ Selline lähenemine on lubatud ainult siis, kui täiendavad põhjendused ei kujuta endast täiesti uusi põhjendusi, vaid täpsustavad esialgseid hankija selgitusi.⁷⁷

Kui hankedirektiivid kohustavad hankijat edastama otsuse põhjendused alles pakkuja taotlusel, siis täna kehtiv Eesti riigihangete seaduse regulatsioon on rangem. 2017. aastal jõustunud redaktsiooniga lisati Eesti riigihangete seadusesse § 47, mis tõi kaasa muudatuse, mille kohaselt peab hankija edastama kvalifitseerimata jätmise ja pakkumuse tagasilükkamise põhjused, samuti edukat pakkumust iseloomustavad andmed, selle eelised asjaomase pakkumuse ees ja eduka pakkuja nime asjaomastele pakkujatele juba koos edukaks tunnistamise otsusega.⁷⁸ Seletuskirjas põhjendatakse muudatust asjaoluga, et hankijal peavad olema põhjendused teada juba otsuse tegemise hetkel. Lisaks on üldjuhul pakkujad ka ise huvitatud sellise informatsiooni saamisest.

Seega kajastub RHS-is *expressis verbis*, et hankija peab riigihankemenetluses tehtud otsuseid põhjendama järgmistel juhtudel:

- hankija peab esitama ettevõtjale tema kõrvaldamise või kvalifitseerimata jätmise põhjused (RHS § 47 lg 4 p 1);
- hankija peab esitama pakkujale tema pakkumuse tagasilükkamise põhjused (RHS § 47 lg 4 p 2);

⁷⁵ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 23.

⁷⁶ EÜKo T-392/15, *European Dynamics Luxembourg jt versus Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer* [2017] ECLI:EU:T:2017:462, p 79.

⁷⁷ Arrowsmith, S. (2014), lk 1353 p 13-24.

⁷⁸ Riigihangete seaduse eelnõu 450 SE I seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a>, lk 59 (24.04.2025).

- hankija peab vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujale avaldama edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja nimed ja need edukat pakkumust iseloomustavad andmed, mis andsid edukale pakkumusele eelise tema pakkumusega võrreldes (RHS § 47 lg 4 p 3);
- hankija peab esitama riigihanke kehtetuks tunnistamise põhjused (RHS § 47 lg 3);
- hankija peab avaldama pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise otsuse põhjused (RHS § 114 lg 1);
- hankija peab avaldama põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse tagasilükkamise põhjused (RHS § 115 lg 8);
- hankija peab avaldama kõigi pakkumuste tagasilükkamise põhjused (RHS § 116 lg 1);
- hankija peab avaldama majanduslikult soodsaima pakkumuse edukaks tunnistamise põhjused (RHS § 117 lg 1).

Eelnevalt loetletud otsused kujutavad endast neid hankija otsuseid, mille hankija teeb hankemenetluse lõppfaasis, mis üldjuhul lõppeb hankelepingu või raamlepingu sõlmimisega vastavalt RHS § 73 lg 3 p-le 1. Õiguskirjanduses on leitud, et hankija põhjendamiskohustus ei piirdu ainult lepingu sõlmimise faasis tehtud otsustega, vaid hõlmab kogu hankemenetluse käigus tehtud olulisi otsuseid.⁷⁹ Seda on peetud oluliseks läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte tagamiseks, et hankija teavitaks ettevõtteid ka sellistest otsustest, mis tehakse enne pakkumuste hindamist, et kandidaatidel oleks võimalik oma õigusi tõhusalt kaitsta.

Üheks selliseks on RHS § 27 lg-st 2 tulenev otsus, mille kohaselt peab hankija otsust põhjendama, kui ta otsustab mitte jagada osadeks riigihanget, mille eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või sellest suurem. Siiski ei ole sellise otsuse puhul piisavalt reguleeritud, millises ulatuses või kui sisukalt peaks hankija oma otsust põhjendama.⁸⁰ On öeldud, et riigihanke osadeks jaotamata jätmist saavad õigustada kas turu olukorrast tulenevad põhjused või hankija vajadustest või huvist tulenevad põhjused.⁸¹ Nii on ka VAKO sellises olukorras öelnud, et hankija põhjendused näiteks majandusliku otstarbekuse, halduskulude

⁷⁹ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 6.

⁸⁰ *Ibidem*, lk 564 p 3.

⁸¹ M. A. Raimundo. "Aiming at the market you want": a critical analysis of the duties on division into lots under Directive 2014/24/EU. P.P.L.R. 2018, 4, lk 167-187.

kokkuhoiu, transpordikulu ja keskkonna jalajälje vähendamine ja konkurentsi olemasolu kohta on sisulised, usutavad ja piisavad põhjendamaks riigihanke osadeks jaotamata jätmist.⁸²

Eeltoodud loetelu hõlmab selliseid otsuseid, mille puhul riigihangete seadus näeb ette hankija kohustuse esitada otsuste põhjendused juba koos otsusega ilma, et ettevõtja peaks selleks eraldi taotluse esitama.

1.2.2. Hankija põhjendamiskohustus teabenõude alusel

Leidub ka selliseid otsuseid, mille põhjendamise kohustust seadus otsesesõnu ette ei näe, kuid hankija peab siiski olema valmis oma otsust põhjendama. Vastavalt RHS § 27 lg-le 1 võib hankija teha otsuse jaotada riigihanke ühe menetluse raames osadeks, võttes riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvesse kõigi osade eeldatava kogumaksumuse ja sätestades hanketeates või muudes riigihanke alusdokumentides, kas ta lubab pakkujal esitada pakkumuse ühele, mitmele või kõigile osadele. Otsustus lubada esitada pakkumus vaid ühele osale ei saa olla hankija suvaotsus ning hankija peab olema suuteline põhjendama selle otsustuse vajalikkust.⁸³

Samuti on RHS § 48 lg 1 kohaselt kohustatud hankija korraldama riigihanke avatud või piiratud hankemenetlusena. Hankija ei pea eraldi põhjendama oma otsust korraldada riigihange ühena neist menetlustest.⁸⁴ Samas kui hankija tahab korraldada riigihange konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse või võistleva dialoogina, peab ta olema suuteline sellist otsust põhjendama.⁸⁵

Eeltoodust järeltab magistritöö autor, et kõikide riigihankemenetluses tehtavate otsuste puhul ei ole hankija kohustatud põhjendusi kohe avaldama, kuid ta peab olema valmis need esitama, kui seda nõutakse näiteks teabenõude alusel. See tähendab, et kuigi seadus otseselt ei nõua põhjenduste esitamist, peab hankija vastama teabenõudele ja esitama põhjendused osaleja või

⁸² VAKO 25.03.2025 otsus nr 47-25/287219, p-d 7.1 – 7.3.3.

⁸³ Raude, M. RHS Komm. vlj. § 27, kommentaar 6 lk 221.

⁸⁴ *Ibidem*, § 48, kommentaar 5, lk 334.

⁸⁵ *Ibidem*, § 48, kommentaar 14, lk 336.

pakkuja taotlusel. RHS-i kohaselt võib hankija teabenõude alusel esitada otsuse põhjendused tagantjärele taotleja või pakkuja nõudmise peale ka liht- ja kääbushangete korral.⁸⁶

Selline lähenemine on sarnane hankedirektiividest tulenevaga, sest hankedirektiivide kohaselt on hankijal kohustus teavitada näiteks ebaõnnestunud kandidaati pakkumuse tagasilükkamise põhjuste kohta ainult sellisel juhul, kui kandidaat on esitanud kirjaliku taotluse põhjenduste saamiseks.⁸⁷ Samas ei ole hankijal kohustust anda teavet oma otsuste kohta ettevõtetele, kes ei ole hankemenetluses osalenud.⁸⁸ Samuti pole hankijal kohustust anda põhjendusi pakkumuste või osalemisavalduste menetlemise ja hindamise kohta. Otsuse põhjenduste kokkuvõtte peab aga andma ettevõtjatele piisavalt informatsiooni, et vajadusel saaksid nad hankijatelt nõuda täiendavaid selgitusi.⁸⁹

Michael Steinicke on direktiivi kommentaaris täheldanud, et ka sellised ettevõtjad, kes pole otsustanud riigihankemenetluses osaleda või on loobunud osalemisest, võivad olla huvitatud sellisest teabest, kuidas hankemenetlus on kulgenud ja lõppenud. Seejuures on ta öelnud, et praktiline raskus on seisneb selles, et hankija ei pruugi teada, millised ettevõtted oleksid huvitatud menetluse tulemuste teadmisest, kuna need ettevõtted võivad olla osalenud menetluses vaid kaudselt või on lihtsalt kaalunud osalemist, kuid ei ole lõpuks pakkumist esitanud. Seetõttu on raske täita kohustust teavitada otsuste tegemisest kõiki selliseid ettevõtjaid.⁹⁰

Magistritöö autor järeldeb, et kuigi riigihangete seadus sätestab mitmete otsuste puhul hankijale kohustuse otsuse põhjendused esitada juba koos otsusega, leidub ka selliseid otsuseid, mille puhul otsene põhjendamiskohustus seadusest ei tulene. Sellistel juhtudel peab hankija siiski olema valmis oma otsust põhjendama teabenõude alusel.

⁸⁶ Kuusmann, T. RHS Komm. vlj. § 3, kommentaar 31, lk 56.

⁸⁷ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 15.

⁸⁸ *Ibidem*, lk 593 p 9.

⁸⁹ *Ibidem*, lk 593 p 13.

⁹⁰ *Ibidem*, lk 593 p 9.

1.3. Põhjendamiskohustuse sisulised nõuded

1.3.1. Suunised ja õiguslikud nõuded

Hankedirektiivid kohustavad hankijaid esitama riigihanemenetluses tehtud otsuse põhjendused, kuid ei sisalda seejuures selgeid suuniseid otsuse põhjalikkuse kohta. Ka VAKO on öelnud, et seda, millises ulatuses või kui põhjalikult hankija oma otsuseid põhjendada peab, RHS ei sätesta.⁹¹ Siiski leidub nii Euroopa Kohtu ja Eesti Kohtute praktikas kui ka direktiivides mõningaid viiteid, mis pakuvad väärtuslikku mõtteainet ja suuniseid põhjenduste sisu kohta.

Euroopa Kohus on öelnud, et põhjendamiskohustuse ulatus sõltub asjaomase akti olemusest⁹² ning ELTL artiklist 296⁹³ tulenevalt peab põhjendusest selgelt ja ühemõtteliselt nähtuma õigusakti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, et huvitatud isikul oleks võimalik mõista, miks meetme võtmine oli õigustatud, ja pädeval kohtul oleks võimalik teostada kontrolli, kuid põhjendused peavad siiski olema kohandatud asjaomase akti laadiga ja selle vastuvõtmise kontekstiga.⁹⁴ Seejuures ei ole nõutud, et põhjendustes oleks täpsustatud kõiki asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, kuna põhjenduste piisavust tuleb hinnata mitte ainult nende sõnastuse, vaid ka konteksti ja kõiki asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme arvesse võttes.⁹⁵

Kui hankija teeb otsuse, peab ta selgelt ja arusaadavalt selgitama, miks ta sellise otsuse tegi. See võimaldab mõjutatud osapooltel mõista otsuse põhjuseid ning võimaldab ka kohtul kontrollida, kas otsus oli õiguspärane.⁹⁶ Otsus võib sisaldada õiguslike ja faktiliste asjaolude põhipunkte lühidalt, kuid need põhjendused peavad olema kontrollitavad ja ka kohtul on võimalik järelevalvet teostada.⁹⁷

⁹¹ VAKO 05.09.2024 otsus nr 152-24/280402, p 17.

⁹² EKo C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company versus Her Majesty's Treasury* [2017] ECLI:EU:C:2017:236, p-d 120 ja 122.

⁹³ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon Protokollid Euroopa Liidu toimimise lepingu lisad Deklaratsioonid, mis on lisatud 13. detsembril 2007 alla kirjutatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile Vastavustabelid – ELT C 202, 7.6.2016, p. 1–388.

⁹⁴ EÜKo T-308/18, *Hamas versus Euroopa Liidu Nõukogu* [2019] ECLI:EU:T:2019:557, p 169.

⁹⁵ Simovart, M. A. The General Court's strict approach to interim relief and statement of reasons - cases (T-43/24, T-106/24 and T-113/24). P.P.L.R. 2025, 2, NA43-NA49.

⁹⁶ EÜKo T-281/22, *Xpand Consortium and Others versus Commission* [2024] ECLI:EU:T:2024:724, p-d 31 ja 32.

⁹⁷ Parind, M.; Simovart, M. A.; Elias, S. RHS Komm. vlj. § 73, kommentaar 18, lk 427; VAKO 30.05.2023 otsus nr 58-23/258338 p 10.

Lisaks on Michael Steinicke öelnud, et hankija poolne ettevõtte teavitamine peab olema selge ja ühemõtteline ning ei tohi sisaldada vale või eksitavat teavet. Läbipaistvuse põhimõtte ja artikli 55 lõike 1 kohaselt oleks vastuolus, kui esitatud otsuses põhjused ei oleks hankija otsuse tegelikud põhjused.⁹⁸ Seega peavad hankija otsuste põhjendused olema selged, täpsed ja tõepärased, et tagada läbipaistvus ja õiguspärasus ning vältida eksitava teabe avaldamist.

Ühtlasi on ka hankija jaoks oluline, et tema otsus oleks põhjalik. Nii on öeldud, et vaidlustuskomisjonis põhjendusi esitades ei piisa pelgalt hankija üldsõnalisest hinnangust, näiteks väitest, et tegemist on samaväärse toote või teenusega, vaid hankija peab üksikasjalikult põhjendama, millistest asjaoludest ja kaalutlustest lähtudes ta otsuseni jõudis. Kui hankija ei esita oma otsuse kohta piisavalt selgitusi, võib see kaasa tuua vaidlustusmenetluses täiendavaid probleeme, sealhulgas võimaluse, et hankija otsus tunnistatakse kehtetuks.⁹⁹

Isiku seisukohalt on motiveerimine vajalik selleks, et haldusakti adressaat mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti.¹⁰⁰ Isik peab aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte, millega ühtlasi tagatakse ka läbipaistvuse põhimõtte järgimine.¹⁰¹ Otsuse põhjendused peavad võimaldama adressaadil otsuse tegemise põhjust mõista ning hinnata otsuse õiguspärasust, samuti tagama kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse.¹⁰²

Riigihankes tagab vastuvõetavast otsusest kohane teavitamine ettevõtja võimaluse hinnata, kas otsus rikub tema õigusi või kahjustab huve, ning võimaluse otsust tähtaegselt vaidlustada.¹⁰³ See tähendab, et põhjendus ei tohi olla pelgalt formaalne või üldsõnaline, vaid peab kajastama konkreetseid kaalutlusi ja tõendite analüüsi, mille alusel on hankija otsuse teinud. Ka VAKO on leidnud, et hankija selged ja täpsed põhjendused, mis seovad konkreetset faktilised asjaolud kohaldatava õigusnormiga, on vajalikud selleks, et otsusest puudutatud isikud saaksid aru, miks hankija sellise otsuse vastu võttis, ning et VAKO või kohus saaks ka otsuse õiguspärasust kontrollida.¹⁰⁴

⁹⁸ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 7.

⁹⁹ Kõo, K. Mercell. Hankija peab põhjendama ka positiivset otsust. – Arvutivõrgus: https://www.mercell.com/et-ee/30222025/hankija_peab_pohjendama_ka_positiivset_otsust.aspx (24.04.2025).

¹⁰⁰ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 299.

¹⁰¹ *Ibidem*, lk 299.

¹⁰² RKÜKo 19.06.2020 otsus nr 3-20-1044 p 14; RKHKo 10.11.2022 otsus nr 3-19-292 p 16.

¹⁰³ Minumets, D. RHS Komm. vlj. § 47, kommentaar 5, lk 326.

¹⁰⁴ VAKO 31.08.2020 otsus nr 177-20/217858, p 12.

Põhjenduste vormistamisel haldusaktis ei ole võimalik üldiselt määratleda, kui pikk peaks motivatsioon olema, vaid see sõltub konkreetsest üksiksjuhtumist, lahendatava probleemi keerukusest ja sellest, kui põhjalikult haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt juhtumiga tegelema pidi.¹⁰⁵ Ka hankemenetluses sõltub otsuse põhjenduste piisavus konkreetse juhtumi asjaoludest, sealhulgas otsuse sisust, põhjenduste laadist ja asjaosaliste huvidest. Seega võib põhjendus, mis on ühes olukorras piisav, osutada teises olukorras ebapiisavaks.¹⁰⁶

Võib öelda, et hankija otsuse põhjendused peavad olema piisavad, selged ja läbipaistvad, võimaldades otsuse adressaadil mõista otsuse aluseid ning tagades tõhusa kohtuliku kontrolli võimalikkuse. Samas sõltub põhjenduste nõutav ulatus ja detailsus konkreetse juhtumi asjaoludest ja otsuse sisust. Seetõttu ei ole põhjenduste põhjalikkusele võimalik esitada ühtseid ja kõigile olukordadele kehtivaid nõudeid. Edasi käsitletakse, kuidas otsuse põhjenduste maht ja detailsus varieerub sõltuvalt otsuse liigist ja sisust.

1.3.2. Põhjendamiskohustuse varieeruvus sõltuvalt otsuse tüübist

VAKO on korduvalt öelnud, et positiivse sisuga otsuste põhjendamise puhul ei ole hankijal kuigi kõrget põhjendamiskohustust.¹⁰⁷ Näiteks pakkumuse vastavaks tunnistamise otsuse puhul ei pea hankija tarbetult nimetama kõiki tingimusi, millele pakkumus vastab.¹⁰⁸ Kui pakkumuses ei esine mingeid kõrvalekaldeid, siis piisabki sellesisulisest tõdemusest. Alles siis, kui pakkumuse vastavaks tunnistamise otsus vaidlustatakse, tuleb hankijal seda otsust täpsemalt põhjendada. Nii on VAKO pidanud piisavaks, kui hankija põhjendus pakkumuse vastavaks tunnistamisel piirdub lausega „vastavad kõigile alusdokumentides esitatud tingimustele.“¹⁰⁹

Seevastu pakkumuse tagasilükkamise otsus peab juba ise sisaldama põhjalikke ja selgeid põhjendusi.¹¹⁰ Ka direktiivi kommentaar ütleb, et pakkujale või kandidaadile tema tagasilükkamise põhjuste kohta teabe avaldamise eesmärk on anda pakkujale või kandidaadile

¹⁰⁵ Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 301.

¹⁰⁶ Simovart, M. A. P.P.L.R. 2025, 2, NA43-NA49.

¹⁰⁷ VAKO 15.11.2021 otsus nr 181-21/239028, p 12; VAKO 28.07.2021 otsus nr 127-21/234323, p 25; VAKO 17.05.2021 otsus nr 87-21/233412, p. 17; VAKO 17.01.2019 otsus nr 265-18/198628 p 12; VAKO 11.10.2018 otsus nr 205-18/200375 p 19; VAKO 08.09.2017 otsus nr 125-17/188223, p 21.

¹⁰⁸ VAKO 15.11.2021 otsus nr 181-21/239028, p 12.

¹⁰⁹ VAKO 28.07.2021 otsus nr 127-21/234323, p 25.

¹¹⁰ Matteus, K. RHS Komm. vlj. § 114, kommentaar 11, lk 726.

võimalus hinnata, kas hankija otsus on õigustatud ja tagada seeläbi hankemenetluse läbipaistvus.¹¹¹ Otsuse õigustatuse määramine ja esitatava teabe üksikasjalikkuse tase tuleb määrata selle eesmärgi valguses. Pakkumise tagasilükkamise põhjendused peavad olema õiged ja piisavad, et toetada hankija otsust. Kui otsuses esitatakse vale põhjendus, tähendab see, et artikli 55 lõike 2 kohane põhjenduste esitamise kohustus ei ole täidetud.¹¹² Vale põhjendus võib aga olla oluline hilisemas hindamises analüüsimaks, kas hankijal oli õigustatud alus pakkumise tagasilükkamiseks, näiteks hanketingimuste täitmata jätmise tõttu. Samuti ei takista ebapiisava põhjenduse esitamine hiljem selle põhjenduse kasutamist, kui see on õigustatud.

Hankija peab kõigi pakkumuste tagasilükkamise otsust kirjalikult põhjendama ning hankija esitatavad selgitused peavad olema sisulised ja küllaldased, et asjaomastel pakkujatel oleks võimalik aru saada, miks hankija vastava otsuse vastu võttis.¹¹³ VAKO praktikast leidub üks lahend, milles hankija otsuse sisu oli järgmine: „Käesolevaga teatan, et kõik esitatud pakkumused on tagasi lükatud hankedokumendi „Oluline info hankes osalejale“ punkti 15.1. alusel ja kooskõlas riigihangete seaduse § 116 lõige 1 punktiga 2.“¹¹⁴

VAKO leidis, et hankija otsus lükata tagasi kõik pakkumused peab olema sisuliselt põhjendatud ja kontrollitav ning selle otsuse põhjendustest peab olema arusaadav see, miks hankija selle otsuse tegi. Otsuse piisav põhjendamine on väga oluline ka pakkuja seisukohast. Ilma sisulise põhjenduseta ei ole pakkujal võimalik mõista, kas hankija otsus on õiguspärane ja põhjendatud või kas selle vaidlustamine võiks olla õigustatud. Kui hankija põhjendab oma otsust vaid viitega õigusnormidele, kuid ei selgita otsuse tegelikke aluseid, võib see takistada pakkuja õigust õiglasele ja tõhusale õiguskaitsele.

Kui pakkumine või taotlus lükatakse tagasi põhjusel, et see ei vasta tingimustele või on mingil viisil puudulik, tuleb viidata konkreetsetele puudustele. Ei piisa ainult väitest, et pakkumine ei vasta hankemenetluse tingimustele või see ei sisalda vajalikku teavet ettevõtte üldiste kvalifikatsioonide hindamiseks. Esitatud põhjendused peavad konkreetsetelt näitama, millises punktis pakkumine või taotlus ei vasta esitatud nõuetele.¹¹⁵ Seevastu kui pakkumine lükatakse tagasi võrdluses teiste pakkumistega parima hinna ja kvaliteedi suhte hindamiskriteeriumi alusel, peavad esitatud põhjendused viitama valitud pakkumise omadustele ja suhtelistele

¹¹¹ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 18.

¹¹² *Ibidem*, lk 593 p 21.

¹¹³ Matteus, K. RHS Komm. vlj. § 116, kommentaar 4, lk 759.

¹¹⁴ VAKO 21.08.2024 otsus nr 144-24/281501, p-d 4.2 ja 8.

¹¹⁵ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 18.

eelistele ning andma edukaks osutunud pakkuja nime. Seega peab hankija andma vähemalt teavet selle kohta, kelle pakkumine on valitud ja millised konkreetsed asjaolud on viinud selle pakkumise parimaks tunnistamiseni.¹¹⁶

Eeltoodust järeldeb magistritöö autor, et positiivse otsuse puhul, mis on üldiselt seotud pakkumuse vastavaks või edukaks tunnistamisega, ei ole hankijalt oodatud väga põhjalikku põhjendust. See on ka arusaadav, sest kui pakkumus vastab kõikidele nõudmistele ja ei esine kõrvalekaldeid, ei ole tarvis täiendavalt põhjendada, miks see pakkumus valiti. Positiivne otsus on pigem tagajärg sellele, et pakkumus on sobiv ning vastab hanketingimustele, mistõttu ei ole vaja sellele põhjalikku täiendavat selgitust lisada.

Küll aga on olukord teine, kui tegemist on otsusega, mis võib pakkujale tuua kaasa negatiivse tagajärje. Näiteks olukorras, kus hankija otsustab pakkuja pakkumuse tagasi lükata, peab selline otsus sisaldama põhjalikke selgitusi. Selline otsus mõjutab pakkuja õigusi ja võimalust hankemenetluses osaleda, mistõttu on oluline, et hankija esitaks selged ja piisavad põhjendused. Üksik lause nagu "pakkumus ei vasta nõudmistele" ei ole ka magistritöö autori hinnangul piisav, et ettevõtja mõistaks, mis täpselt oli tema pakkumuses puudulik. Ühtlasi võimaldab konstruktiivne tagasiside luua ka eeldused selleks, et tulevikus suudaks ettevõtja oma pakkumusi parandada ja seeläbi suurendada oma võimalusi hankelepingu sõlmimiseks.

VAKO praktikas leidub, veel üks lahend, milles VAKO oli huvitavalt väljendanud oma seisukohta.¹¹⁷ Otsuse tegemisel tugines hankija varasemale negatiivsele kogemusele sarnaste pakkumuste profiilidega, kus pakkujad olid võtnud endale liiga suure töömahu ja ei suutnud lepingutingimusi täita. See oli viinud leppetrahvide määramise ja lepingute lõpetamiseni. Kuna hankija kahtles pakkuja suutlikkuses täita lepingutingimusi ning pakkuja ei esitanud piisavalt tõendeid oma võimekuse kohta, otsustas hankija tema pakkumuse tagasi lükata.

Selles lahendis tõi aga VAKO välja, et RHS § 115 lg 8 alusel tehtav pakkumuse tagasilükkamise otsus ei saa baseeruda hankija kahtlustel ja oletustel. Seetõttu tunnistas VAKO hankija otsuse kehtetuks. Seega järeldeb magistritöö autor, et hankija otsuse põhjendused peavad tuginema konkreetsetele ja objektiivsetele asjaoludele, mitte pelgalt eeldustele või kahtlustele. Otsus peab

¹¹⁶ Steinicke, M. (2018), lk 593 p 18.

¹¹⁷ VAKO 18.11.2021 otsus nr 182-21/238036, p-d 7.3.2 ja 22.

põhinema selgelt põhjendatud alusel, mitte kaudsetel eeldustel. Objekttiivne lähenemine otsuse põhjendamisel aitab ka vältida hankija meelevaldset otsuse tegemist.

Lahendis 11-23/256589 on VAKO leidnud, et hankija kaalutusvea tõttu on pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamise otsus jäänud põhjendamata.¹¹⁸ Hankija ei olnud kaalunud, kas varasem lepingu rikkumine teise hankijaga oli hankemenetlusega otseselt seotud. Nimetatud lahendis kõrvaldas hankija pakkuja menetlusest, kuivõrd eelnevas hankemenetluses teise hankija juures oli pakkuja jätnud garantiikirja esitamata, mida käsitleti seal lepingu rikkumisena. VAKO aga tuvastas, et antud riigihanke alusdokumentides puudus garantiikirja esitamise nõue, mistõttu ei saanud pakkuja usaldusväärusega seotud probleemid automaatselt üle kanduda selle riigihanke konteksti. Seega tunnistas VAKO hankija otsuse kehtetuks. Eeltoodu kinnitab, et hankemenetlusest kõrvaldamise otsused eeldavad põhjalikku ja kontekstipõhist põhjendamist. Hankija peab kaaluma, kas pakkuja varasemad rikkumised on otseselt seotud antud hankemenetlusega ja kas need rikkumised mõjutavad pakkuja usaldusväärust konkreetse riigihanke kontekstis.

Lahendis 194-23/263089 on pakkuja seisukohal, et olukorras kus hankija tunnistas hankemenetluse kehtetuks, on hankijal kõrgendatud põhjendamiskohustus.¹¹⁹ VAKO on seejuures öelnud, et hankemenetluse kehtetuks tunnistamise korral on hankijal väga lai kaalutusruum ning õiguspärane on iga kaalutus, mis on kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega ning on reaalne. Selles otsuses lähtub VAKO Ringkonnakohtu lahendist¹²⁰ ning viitab Euroopa Kohtu otsusele,¹²¹ mille kohaselt ei pea hankijal olema hankemenetluse kehtetuks tunnistamisel mõjuvaid põhjuseid ning hankemenetluse lõpetamine ei ole piiratud erijuhtudega.

Eeltoodud lahend kinnitab magistritöö autori hinnangul veelgi, et sellised hankija otsused, mille osas on hankijatel lai kaalutusruum ja mis toovad pakkujatele kaasa negatiivseid tagajärgi, peaksid olema põhjalikumalt selgitatud. Nii on ka pakkujatel võimalik aru saada, millistel alustel otsus tehti. Selge põhjendamine aitab vältida ebaõiglasi otsuseid ja võimaldab pakkujatel

¹¹⁸ VAKO 14.02.2023 otsus nr 11-23/256589 p 8.2.3.2.

¹¹⁹ VAKO 10.01.2024 otsus nr 194-23/263089 p 5.6.

¹²⁰ TlnRnKo 25.05.2018 otsus nr 3-18-452/34 p 13.

¹²¹ EKo C-27/98, *Metalmecanica Fracasso SpA, Leitschutz Handels- und Montage GmbH versus Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten* [1999] ECLI:EU:C:1999:420 p-d 23 ja 25.

hinnata, kas hankija tegevus on õiguspärane ning kas nende õigused on tagatud. Samuti aitab põhjalik selgitamine ennetada võimalikke vaidlusi.

Sarnaselt eeltoodule on põhjendamiskohustust käsitleva Euroopa Liidu kohtupraktika kohaselt hankijal ulatuslik kaalutusõigus hindamiskriteeriumide määratlemisel. Hankijal on kohustus esitada hindamisprotsessi läbipaistvuse tagamiseks piisavad põhjendused, kuidas pakkumusi hinnati ja millised kriteeriumid olid otsuse aluseks. Kui puudub selge ülevaade hindamisprotsessist, sealhulgas punktide jaotamisest, ei ole võimalik kontrollida, kas otsus oli õigustatud.¹²²

Hankedirektiivid ja RHS kohustavad hankijaid põhjendama oma otsuseid, et tagada menetluse läbipaistvus ja õiguspärasus. Siiski ei ole praktikas alati selge, kui põhjalikult peab hankija oma otsuseid põhjendama ning see tekitab mitmesuguseid tõlgendusi ja ebatäpsusi, kuidas põhjendused tuleks esitada. Kuna seadus ja direktiivid ei täpsusta üksikasjalikult põhjendamise ulatust ega sisukust, on see suuresti hankija otsustada.

1.3.3. Põhjenduste avalikustamine *versus* ärisaladuse kaitse

Teatud juhtudel tuleb hankijal hoiduda või piirata teabe esitamist lepingu sõlmimise, raamlepingu sõlmimise või dünaamilisse hankesüsteemi vastuvõtmise kohta. Hankija võib hoiduda konkreetse teabe esitamisest, kui selle levitamine takistaks õiguskaitseorganite tööd, oleks vastuolus avalike huvidega, kahjustaks konkreetse majandusüksuse, olgu see avalik või eraõiguslik, õigustatud ärilisi huve või kahjustaks majandusüksuste vahelist ausat konkurentsi.¹²³

Näitena võib tuua, et Ühendkuningriigis on riigihangete läbipaistvus olnud aktuaalne teema ja selle tarbeks on loodud Roheline Raamat, mis sisaldab ettepanekuid läbipaistvuse tagamiseks. Ühtlasi on raamatus tehtud ettepanek, et kõikide pakkumuste teabe avalikustamine võimaldaks tagada läbipaistvuse. Riigihangete Advokaatide Ühing on seisukohal, et kuigi pakkumuste

¹²² EKo C-376/16 P, *EUIPO versus European Dynamics Luxembourg jt* [2017] ECLI:EU:C:2017:729, p-d 20-26.

¹²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242, art 55 lg 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243-374, lg 91, art 75 lg 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EC – ELT L 216, 20/08/2009, lk 76–136, art 35 lg 3; Steinicke, M. (2018), lk 593 p 24.

avalikustamine võimaldab tagada läbipaistvust, on teabe avalikustamisel teatud piirangud, samuti ei pruugi selline lähenemine täielikult saavutada oma eesmärki, sest iga pakkuja kipub oma pakkumise sisu ulatuslikult konfidentsiaalseks pidama.¹²⁴

Ka VAKO praktikat analüüsid märkab magistr töö autor, et üks põhjenduste puudulikkuse probleeme tuleneb hankijate kartusest avaldada põhjendusi liiga laialdaselt, mis võib ohustada pakkujate konfidentsiaalseid äriandmeid. Seetõttu võivad hankijad piirduda ka üldiste ja ebamääraste selgitustega. Ühes lahendis leidis vaidlustaja, et hankija esitatud põhjendused olid sisutühjad ja puudulikud, mistõttu polnud võimalik hinnata otsuse õigsust.¹²⁵ Hankija aga väitis, et otsuse lisas sisalduv teave on ärisaladus, mistõttu ei ole vaidlustajal õigust sellele teabele juurdepääsu nõuda. Selles lahendis VAKO ei nõustunud hankija seisukohaga ning leidis, et esitatud põhjendused ei vasta ärisaladuse tunnustele.

VAKO on öelnud, et oluline on alati määratleda konkreetselt, mis osa pakkumusest on ärisaladus.¹²⁶ Nimetatud lahendis palusid ühispakkujad Control Process S.A. ja Grupa Azoty Polskie Konsorcjum Chemiczne sp. z o.o. tunnistada kehtetuks hankija otsuse, millega Rafako S.A. pakkumus tunnistati vastavaks ja edukaks. Rafako S.A. määras suure osa oma pakkumusest ja kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumentidest ärisaladuseks pärast seda, kui hankija oli vaidlustaja päringu tõttu pöördunud Rafako S.A. poole küsimustega ärisaladuse kohta.

Ettevõtjal on kohustus ärisaladusega kaitstud teave tähistada juba pakkumuse esitamise ajal.¹²⁷ Selles lahendis oli aga VAKO seisukohal, et omades selget ja üheselt mõistetavat teavet selle kohta, mida Rafako S.A. oma pakkumuses ärisaladuseks peab, ei saanud hankija ega VAKO ettevõtja tahet ärisaladuse osas ignoreerida, hoolimata sellest, et see ei olnud esitatud RHS § 111 lg-s 5 ettenähtud vormis (s.o ei olnud määratud pakkumuse esitamisel), mistõttu oli VAKO seisukohal, et Rafako S.A. pakkumus ärisaladuseks määratud osas vaidlustajale avaldamiseks ei kuulu.

¹²⁴ Cabinet Office. Transforming Public Procurement: Government response to consultation. December 2021. Arvutivõrgus: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61addef38fa8f5037ac74399/Transforming_Public_Procurement-Government_response_to_consultation.v3_.pdf, lk 50 – 54; Butler, L. R. A. Transforming public procurement in the United Kingdom: regulating for open and transparent contracting. P.P.L.R 2022, 3, lk 120-169.

¹²⁵ VAKO 09.01.2023 otsus nr 164-22/254784, p-d 7.26.1 ja 20-23.

¹²⁶ VAKO 26.04.2018 otsus nr 48-18/191509, p-d 10.2 ja 10.3.

¹²⁷ Matteus, K.; Knjazev, A. RHS Komm. vlj. § 111, kommentaar 14, lk 711.

Magistritöö autori hinnangul ilmestavad eeltoodud olukorrad selgelt, et hankija ei pruugi praktikas alati täpselt määratleda, milline teave kuulub pakkuja ärisaladuse alla ning milline mitte. Seetõttu võib hankija jaoks tunduda turvalisem valik esitada oma otsuse põhjendused võimalikult üldsõnaliselt ja vähese detailsusega, vältides konkreetseid, võrdlevaid või tehnilisi selgitusi. Selline lähenemine võib küll tunduda hankijale „turvaline“ valik, kuid see ei pruugi vastata põhjendamiskohustuse tegelikule eesmärgile ega tagada ka piisaval määral läbipaistvust.

Siiski on oluline täheldada, et ka pakkuja enda roll ärisaladuse määratlemisel on oluline. Kuigi hankija peab tagama, et tema põhjendused ei paljasta konkurentide äriliselt tundlikku teavet, lasub ka pakkujal kohustus määratleda selgelt ja üheselt mõistetavalt, millist osa tema pakkumusest tuleb käsitleda ärisaladusena.

Paratamatult võib tekkida olukordi, kus hankija esitatud põhjendused otsuses on puudulikud, mis omakorda toob kaasa nende täiendamise vajaduse vaidlustuse korral. Seega analüüsib magistritöö autor järgmises peatükis, kas ja millisel määral on hankijal võimalik vaidlustus- ja kohtumenetluses täiendada otsuses esitatud põhjendusi. Samuti, kas hankijal on õigus lisada täiesti uusi argumente pärast otsuse tegemist või on ainult otsuses toodud põhjendused need, millele vaidlustuse korral tugineda saab.

2. PÕHJENDUSTE TÄPSUSTAMINE JA MUUTMINE VAIDLUSTUS – JA KOHTUMENETLUSES

2.1. Uurimisprintsiiip vaidlustuskomisjonis ja kohtus

Enne halduskohtumenetlust¹²⁸ lahendab hankeasju esimeses astmes reeglina Rahandusministeeriumi juures tegutsev, ministeeriumist organisatsiooniliselt ja funktsionaalselt sõltumatu¹²⁹ riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO), mis on kohustuslik kohtuväline õiguskaitseorgan, tegutsedes Euroopa Liidu õiguses sätestatud põhimõtete alusel.¹³⁰

Magistritöö esimeses peatükis on autor leidnud, et hankija peab esitama pakkujatele riigihankemenetluses tehtud otsusega ka asjakohased põhjendused. Vaidluse korral peab hankija samad põhjendused esitama VAKO-le vaidlustuse läbivaatamise korraldamise etapis.¹³¹ Hankija peab esitama vaidlustusele kirjaliku vastuse kolme tööpäeva jooksul VAKO- lt vaidlustuse koopia saamisest arvates vastavalt RHS § 194 lg-le 5. Vaidlustusele vastamine tagab hankijale HMS §-s 40 sätestatuga samaväärse võimaluse esitada vaidluse all oleva asja kohta oma arvamus ja vastuväited.¹³² Juhul kui VAKO leiab, et otsuse selguse või põhjenduste huvides on vaja täiendavaid selgitusi, on tal õigus neid hankijalt küsida RHS § 194 lg 8 alusel.

Kuivõrd uurimise all on küsimus, kas hankija saab esitada riigihankemenetluses tehtud otsusest puuduolevad või täiendavad põhjendused alles vaidlustus- või kohtumenetluses, võib see olukord kuuluda uurimispõhimõtte reguleerimisalasse. Magistritöö autor väidab, et sellises olukorras võib hankija põhjenduste hilisem muutmine või täiendamine kujutada endast VAKO ja kohtu uurimispõhimõtte rakendamise piiride küsimust, mõjutades otseselt, mil määral ja millises ulatuses on VAKO-l või kohtul lubatud uusi põhjendusi arvesse võtta. Magistritöö

¹²⁸ Jäätma, J. HKMS Komm. vlj. § 266, kommentaar 6, lk 726.

¹²⁹ Rahandusministeerium. Riigihangete ja riigiabi osakond. Riigihankemaastiku 2017. aasta kokkuvõte. November 2018. – Arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/media/412/download>, lk 7 (24.04.2025).

¹³⁰ Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus. – RT I, 20.07.2017, 1, §-d 1 ja 2; Riigihangete seadus. – RT I, 07.06.2024, 11, § 185 lg 1.

¹³¹ Riigihangete seadus. – RT I, 07.06.2024, 11, § 194 lg 1 („Vaidlustuse läbivaatamise korraldamine“) sätestab, et vaidlustuskomisjon tagab asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, sealhulgas võib koguda tõendeid ise või kohustada menetlusosalisi neid esitama; Minumets, D.; Kulm, P. Riigihangete õigus, lk 35, mis ütleb, et Vaidlustuse läbivaatamise korraldamise etapi eesmärgiks on teha kõik vajalikud toimingud, et vaidlustuskomisjon saaks vaadata vaidlustuse läbi ühel katkematul istungil või esitatud dokumentide alusel kirjalikus menetluses.

¹³² Parind, M.; Ginter, C. RHS Komm. vlj. § 194, kommentaar 17, lk 1112.

autor analüüsib, kas uute põhjenduste arvestamisel võivad VAKO ja kohtu lähenemised erineda.

Tulenevalt RHS § 194 lg-st 1 peab VAKO tagama omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuslikuks menetlusosalistele. Paragrahvi eesmärk on allutada vaidlustusmenetlus sarnaselt halduskohtumenetlusega uurimispõhimõttele (HKMS § 2 lg 4).¹³³ Sama seisukohta on väljendanud ka Riigikohtu halduskolleegium.¹³⁴

Kuigi uurimispõhimõtte rakendamine vaidlustusmenetluses on teataval määral vajalik ja vältimatu, on õiguskirjanduses leitud, et see ei ole see siiski samaväärne haldusorganile HMS- st tuleneva uurimispõhimõtte kohaldamisega.¹³⁵ VAKO on kohustatud rakendama uurimispõhimõtet ulatuses, mis ei ohusta RHS-s vaidlustuse läbivaatamisele seatud tähtaegade ja teiste vaidlustusmenetluse oluliste eesmärkide saavutamist. Uurimispõhimõtet kohaldades ei saa VAKO hakata hankija asemel koguma hankija otsuse järgselt toimunud asjaolude kohta tõendeid ja hakata hankija asemel selles hankemenetluses tegema otsuseid, vaid VAKO saab lähtuda üksnes talle RHS-is antud pädevusest ja kontrollida, kas hankija otsus on kooskõlas õigusaktidega.¹³⁶

VAKO ei või piirduda üksnes poolte esitatud väidete ja tõenditega, kui need ei anna otsuse tegemiseks piisavat teavet.¹³⁷ Kui menetlusosalise esitatud tõendid pole piisavad, kuid puuduv info on õige otsuse tegemise jaoks oluline, ei saa VAKO, kui see ei sea ohtu vaidlustuse läbivaatamise tähtaegu ja muid olulisi eesmärke, selle info puudumisega lihtsalt leppida.¹³⁸ Vajadusel tuleb juhtida menetlusosaliste tähelepanu tõendamise vajadusele. Seega on VAKO-l kohustus tagada omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamine.¹³⁹

Kohustuslik kohtueelne vaideorgan peab järgima samu menetluspõhimõtteid nagu halduskohus.¹⁴⁰ Kui kohustuslik kohtueelne instants ei järgiks samasuguseid olulisemaid

¹³³ Parind, M.; Ginter, C. RHS Komm. vlj. § 194, kommentaar 2, lk 1109.

¹³⁴ RKHKo 4.11.2020 otsus nr 3-20-924 p 30.

¹³⁵ Parind, M.; Ginter, C. RHS Komm. vlj. § 194, kommentaar 4, lk 1109.

¹³⁶ VAKO 16.10.2018 otsus nr 198-18/199792 p 6.5.

¹³⁷ TrtRnKo 20.03.2012 otsus nr 3-11-1300 p 12; Parind, M.; Ginter, C. RHS Komm. vlj. § 194, kommentaar 5, lk 1109.

¹³⁸ Parind, M.; Ginter, C. RHS Komm. vlj. § 194, kommentaar 6, lk 1109.

¹³⁹ *Ibidem*, § 194, kommentaar 6, lk 1109.

¹⁴⁰ VAKO 14.09.2018 otsus nr 166-18/194960 p 16.

menetluspõhimõtteid nagu halduskohus, muutuks kohtueelne menetlus sisutuks, sest tähtsust omavad küsimused selgitatakse sellisel juhul välja alles kohtus.¹⁴¹

Magistritöö autor leiab, et kuivõrd VAKO peab järgima samu menetluspõhimõtteid nagu kohus ja VAKO-l on kohustus selgitada välja olulised asjaolud, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele kui puuduv info on otsuse tegemiseks oluline, võib VAKO aktsepteerida ka uusi põhjendusi ja tõendeid, kui need on vajalikud otsuse tegemiseks. Seega võib öelda, et VAKO võib arvestada ka selliseid hankija selgitusi, mille hankija alles vaidlustusmenetluses esitab, tingimusel, et need põhjendused on olulised asja lahendamiseks ja ei ohusta menetluse tähtaegu ja eesmärke.

Siiski on öeldud, et käigu ja põhimõtete poolest on VAKO ja kohtumenetluse näol tegemist sarnaste menetlustega, kuid on ka mitmeid erinevusi ning üldistades saab väita, et kohtumenetluses on poolte võimalused avaramad.¹⁴² Seejuures pole antud eelnõu autor väljendanud, mida ta peab silmas avaramate võimaluste all. Magistritöö autoril tekib küsimus, kas avaramate võimaluste all võib silmas pidada seda, et kohtumenetluses on hankijal võimalik esitada selliseid uusi põhjendusi, mida ta hanke- ja vaidlustusmenetluses ei saanud esitada?

Hankeasja lahendamisel peab ka kohus juhinduma uurimispõhimõttest ning tagama omal initsiatiivil kõigi oluliste asjaolude väljaselgitamise.¹⁴³ Halduskohtu kohustus rakendada uurimispõhimõtet tuleneb HKMS § 2 lg-st 4. Uurimisprintsipi kohaselt peab ka kohus vajaduse korral koguma tõendid omal algatusel, mis tähendab, et kohus ei tarvitse piirduda vaid nende tõenditega, mida esitavad menetlusosalised, vaid võib teha neile täiendava ettepanku esitada täiendavaid tõendeid või koguda neid ise.¹⁴⁴ Seejuures on aga oluline järgida, et asjaolude väljaselgitamine jääks vaidluse eseme piiridesse vastavalt HKMS § 2 lg-le 3, § 41 lg-le 1 ja § 62 lg 2 ls-le 2¹⁴⁵. Siit järeldab magistritöö autor, et kohus ei või omaalgatuslikult käsitleda küsimusi, mis ei ole kaebuse sisuga otseselt seotud.

¹⁴¹ Parind, M.; Ginter, C. RHS Komm. vlj. § 194, kommentaar 3, lk 1109.

¹⁴² Riigihangete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 17.04.2020. – Arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2020-10/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20v%C3%A4ljalat%C3%B6%C3%B6tamiskavatsus.pdf>, lk 4 (24.04.2025).

¹⁴³ RKHKo 4.11.2020 otsus nr 3-20-924, p 30.

¹⁴⁴ RKHKo 20.03.2024 otsus nr 3-20-1329/48, p 55.

¹⁴⁵ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 14.03.2025, 15 § 41 lg 1; Narits, R.; Pilving, I. HKMS Komm. vlj. § 266, kommentaar 3, lk 29.

HKMS § 2 lg 5 sätestab, et kohus peab täiendavaid asjaolusid ja tõendeid koguma ise eelkõige siis, kui on põhjendatud alus arvata, et oluline teave on jäänud esitamata poolte kogenematusel või eksimuse tõttu. See piirab kohtul omal initsiatiivil tegutsemise kohustust ainult juhtudel, kus kohtul tekib kahtlus, et mingi oluline asjaolu võib olla teadlikult või tahtmatult esitamata jäänud.¹⁴⁶ Sellest lähtudes tõusetub magistrilt küsimus, milline on kohtu roll ja kaalutusruum olukorras, kus hankija on jätnud oma otsuse põhjendamisel välja mõne olulise asjaolu kogenematusel või menetlusliku eksimuse tõttu. Riigihankeõiguses on hankija põhjendamiskohustus oluline, kuna see toetab läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja õiguskaitse efektiivsuse põhimõtteid. Kui põhjendus on puudulik, võib see moonutada ka pakkujate õigust saada täielikku ja selget teavet hankija otsuste kohta. Võiks järeldada, et kui hankija on jäänud põhjenduste esitamises ekslikult puudulikuks, siis HKMS § 2 lg 5 võimaldaks kohtul omal algatusel välja selgitada, millised asjaolud jäid esitamata, ning koguda selle osas täiendavat teavet. Selline lähenemine toetab ka halduskohtumenetluse üldpõhimõtteid, sealhulgas tõe väljaselgitamise ja õiglase menetlemise põhimõtteid.

Euroopa Üldkohtusse on jõudnud lahend, milles vaidlustaja taotles hankija otsuse tühistamist jätta pakkuja kaheks aastaks kõrvale hankemenetlustest. Kohtumenetluse käigus oli pakkuja esitanud mitmeid tõendeid, mis hõlmasid dokumente tõendamaks pakkuja võetud parandusmeetmete usaldusväärset ja tõhusust. Selles lahendis ütles kohus, et oma täieliku pädevuse teostamiseks on Üldkohtul õigus võtta arvesse ka selliseid tõendeid, mis on esimest korda esitatud kohtumenetluses ilma, et neid oleks enne teisele osapoolle teatavaks tehtud.¹⁴⁷

Eeltoodud seisukoht avab olulise diskussioonikoha kohtumenetluse uurimispõhimõtte olemuse ja ulatuse üle. Kuivõrd kohus võib aktsepteerida ka selliseid tõendeid, mida pole varem menetlusosalisele avaldatud, näitab eeltoodu, et kohtumenetluses on uurimispõhimõtte rakendamine oluliselt laiem. Magistrilt autori hinnangul tagatakse sellega ka menetlusosaliste õigus õiglasele kohtulikule arutamisele vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47-le,¹⁴⁸ sest see aitab vältida olukorda, kus kohtul võib jääda õiguspärane otsus tegemata üksnes seetõttu, et ta ei tohi arvesse võtta uusi olulisi tõendeid.

¹⁴⁶ Narits, R. Pilving, I. HKMS Komm. vlj. § 266, kommentaar 3, lk 29.

¹⁴⁷ EÜKo T-126/23, *VC versus EU-OSHA* [2024] ECLI:EU:T:2024:666, p 134.

¹⁴⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 202, 07.06.2016, lk 389–405, artikkel 47.

Hankija põhjendamiskohustuse osas on Euroopa Kohus aga leidnud, et hankija põhjendused peavad olema piisavad juba hankemenetluses.¹⁴⁹ Seejuures on kohus veel lisanud, et põhjendused, mille hankija peab esitama edutule pakkujale, ja selgitused, mida ta võib esitada kohtumenetluses otsuse õiguspärasuse kaitseks, ei pea olema identsed.¹⁵⁰ Euroopa Kohtu seisukoht viitab, et hankija peab oma otsust piisavalt põhjendama juba hankemenetluse käigus, et tagada pakkujate õiguste kaitse ja läbipaistvus. Kui Euroopa Kohus märgib, et hankija ei pea kohtumenetluses esitama identseid põhjendusi hankemenetluses esitatud põhjendustega, tõlgendab magistritöö autor seda nii, et kohtumenetluses võib hankija oma varasemaid põhjendusi täpsustada, laiendada või selgitada.

Eeltoodust järeldab magistritöö autor, et kui vaidluse keskmes on hankija põhjendamiskohustuse küsimus, peab hankija põhjendamiskohustus olema täidetud juba otsuse tegemisel. Uute põhjenduste esitamine kohtumenetluse käigus ei ole lubatud, kuna see ei täida esialgset põhjendamiskohustust ja kahjustab menetluse läbipaistvust. Samuti pole ka vaidlustajal võimalik enda seisukohti efektiivselt kaitsta, kui talle pole teada hankija põhjenduste sisu. Ka Euroopa Kohus on öelnud, et pakkujale peavad olema hankija otsuse põhjendused teatavaks tehtud, et pakkujal oleks võimalik otsust vaidlustada kogu talle teada oleva informatsiooni alusel.¹⁵¹

Magistritöö autori hinnangul seaks hankija võimalus esitada uusi põhjendusi alles vaidlustus- ja kohtumenetluses kahtluse alla riigihankemenetluses kehtiva kontrollitavuse põhimõtte. Kui hankija saab oma otsust täiendada uute põhjendustega alles pärast otsuse tegemist, muutuks varasem otsus tagantjärele raskesti kontrollitavaks. Sellisel juhul ei ole ka pakkujatel võimalik otsuse tegemise hetkel hinnata otsuse õiguspärasust ega kaaluda vaidlustamise otstarbekust. Lisaks viib selline praktika olukorrani, kus hankija kohandab oma põhjendusi vastavalt vaidlustusmenetluses esitatud argumentidele, kahjustades seeläbi vaidlustamisõiguse tõhusust ja riigihankemenetluse läbipaistvust.

Arvestades uurimisprintsipi rolli vaidlustus- ja kohtumenetluses, järeldab magistritöö autor, et nii VAKO-l kui ka kohtul on lubatud arvestada ka selliseid hankija poolt esitatud uusi põhjendusi või täiendusi, mida ei toodud välja riigihankemenetluses tehtud otsuses. Samas ei

¹⁴⁹ EKo C-101/22, *Sopra Steria Benelux ja Unisys Belgium versus Komisjon* [2023] ECLI:EU:C:2023:396, p 65.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p 66.

¹⁵¹ EKo C-532/20, *Alstom Transport SA versus Compania Națională de Căi Ferate CFR SA* [2022] ECLI:EU:C:2022:128, p-d 35-38.

tähenda see, et VAKO või kohus on automaatselt kohustatud kõiki uusi põhjendusi arvesse võtma – nende lisamise õiguspärasus sõltub magistritöö autori hinnangul muu hulgas sellest, kas uued põhjendused on seotud vaidluse esemega ja kas nende esitamine on kooskõlas üldiste menetlusõiguslike põhimõtetega.

Praktikas on siiski esinenud olukordi, kus hankijad on püüdnud vaidlustuse või kohtumenetluse käigus oma varasemaid otsuseid täiendada uute põhjendustega. Sellised juhtumid tõstatavad olulise küsimuse: kas ja millistel tingimustel on VAKO või kohtud olnud valmis selliseid uusi põhjendusi arvesse võtma. Järgnevalt analüüsib magistritöö autor põhjalikumalt vastavat kohtu- ja vaidlustuspraktikat, keskendudes sellistele juhtumitele, kus vaidlustatud on RHS § 185 lg 2 p-des 2 – 7 nimetatud hankija otsused. Selline piiritlemine on põhjendatud, sest just eeltoodud otsused on need, mida pakkujad kõige rohkem vaidlustavad¹⁵² ning millest ilmneb ka põhjenduste puudulikkus.

2.2. Uute põhjenduste seos vaidluse esemega

Anno Aedmaa on märkinud, et legitimeerimise seisukohalt võib tekkida vaidlus põhjenduste hilisema lisamise üle haldusaktile. Halduskohtumenetluses on selline praktika põhimõtteliselt lubatud, kuna näiteks Saksamaa haldusmenetluse seadus annab haldusorganitele võimaluse hiljem parandada põhjendamise puudusi. Menetlusökoonoomia seisukohalt on see positiivne, kuna see annab võimaluse vigade parandamiseks. Samas peitub selles ka teatud oht, kuna see võib viia olukorrani, kus haldusorganid hakkavad põhjenduste koostamisse suhtuma liiga kergekäeliselt, teadmiseiga, et vigu saab hiljem parandada.¹⁵³

Euroopa Kohus on siiski öelnud, et põhjendused peavad olema selgunud juba hankija algsest otsusest. Seega ei saa hankija asendada algseid põhjendusi täiesti uute põhjendustega.¹⁵⁴ Ka VAKO on öelnud, et hankija puuduolevaid või puudulikke kaalutlusi ei saa asendada alles

¹⁵² Riigi Tugiteenuste Keskus. Riigihangete register. – Arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/> (24.04.2025) - Riigihangete registri andmetel esitati VAKO-le 2024. aastal 228 vaidlustust, millest 161 puudutasid RHS § 185 lg 2 p 2–7 otsuseid; 2023. aastal 188 vaidlustust, millest 144 puudutasid RHS § 185 lg 2 p 2–7 otsuseid; 2022. aastal 153 vaidlustust, millest 105 puudutasid RHS § 185 lg 2 p 2–7 otsuseid; 2021. aastal 220 vaidlustust, millest 142 puudutasid RHS § 185 lg 2 p 2–7 otsuseid; 2020. aastal 258 vaidlustust, millest 198 puudutasid RHS § 185 lg 2 p 2–7 otsuseid.

¹⁵³ Aedmaa, A. – *Juridica VIII/2001*, lk 535-536.

¹⁵⁴ EÜKo T-106/24, *Corporate & Public Management Consulting International vs. Komisjon* [2024] ECLI:EU:T:2024:688, p 38.

vaidlustusmenetluses esitatud põhjendused. Vaidlustusmenetluses esitatud põhjendused ei asenda RHS-ist tulenevat põhjendamiskohustust.¹⁵⁵

Magistritöö autor on seisukohal, et kui hankija saaks vaidlustus- või kohtumenetluse käigus vabalt muuta või täiendada oma varasemaid põhjendusi viisil, mis ei olnud algselt otsuses kajastatud, seab see kahtluse alla nii pakkujate õiguskaitsse tõhususe kui ka hankemenetluse usaldusväärset tervikuna. Sama seisukohta on väljendanud ka VAKO, öeldes, et hankija otsuse põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama vaidlustamise õiguse reaalse teostamise võimaluse. Kui otsusest ei saa aru, millised olid otsuse andmise põhjused selle andmise hetkel, ei ole võimalik efektiivselt ja argumenteeritult vaidlustada otsust ega ka kontrollida selle õiguspärasust.¹⁵⁶

Magistritöö autor leiab, et põhjenduste hilisem arvestamine sõltub muu hulgas sellest, kas uued põhjendused on seotud vaidluse esemega. See tähendab, et mitte iga uus põhjendus, mille hankija vaidlustus- või kohtumenetluses esitab, ei pruugi olla automaatselt vastuvõetav. Uute põhjenduste arvestamine peab olema piiratud ja lähtuma põhimõttest, et vaidlustus- ja kohtumenetlus ei tohi muutuda vahendiks otsuse ümberkujundamiseks, vaid selle õiguspärasuse kontrollimiseks.

HKMS § 267 lg 1 kohaselt võib hankeasjas kaebuse esitada RHS § 185 lg-tes 2-4 või 6 sätestatud hankija otsuse, dokumendi või hankelepingu peale. Seega on kohtumenetluses vaidluse esemeks hankija tegevus ehk otsus.¹⁵⁷ Magistritöö autori arvates, kui hankija esitab menetluse käigus uusi põhjendusi, peavad need olema seotud algse vaidluse esemega ehk vaidlustatud otsusega, ega tohi muuta otsuse sisu. Uued põhjendused võivad olla asjakohased ainult juhul, kui need täiendavad või selgitavad algset otsust või selle põhjendusi, kuid need ei tohi tuua vaidlusesse uusi küsimusi või aspekte, mida algselt otsuses ei olnud. Kui hankija esitab uusi põhjendusi, peab VAKO või kohus hindama, kas need põhjendused on asjakohased ja seotud vaidluse esemega.

Eeltoodut kinnitab ka kohtu seisukoht. Kohtumenetluses kogutud uute tõendite abil kohtuasja lahendamisel ei tohi asuda ulatuslikult muutma vaidlustatud haldusakti õiguslikku ja faktilist alust, s.t asuda otsima põhjendusi haldusakti kehtima jäämiseks haldusaktis märgitust oluliselt

¹⁵⁵ VAKO 06.12.2018 otsus nr 232-18/201257, p 15; VAKO 02.11.2017 otsus nr 156-17/189268, p 29.

¹⁵⁶ VAKO 21.08.2024 otsus nr 144-24/281501, p 8.

¹⁵⁷ Jäätma. J. HKMS Komm. vlj. § 267, kommentaar B, lk 735.

erinevatel põhjustel.¹⁵⁸ Hankijal puudub õigus hilisemas vaidlustusmenetluses laiendada otsuse faktilist alust, kuivõrd põhjenduste hilisemal esitamisel ei ole võimalik veenduda, et haldusakti andmisel just nendest põhjendustest lähtuti.¹⁵⁹

Sarnast seisukohta on ka Riigikohus väljendanud, öeldes olukorras, kus kaebaja poolt kohtus esitatud, kuid VAKO menetluses käsitlemata õiguslik argument (huvide konflikti küsimus) ei kujutanud endast uut kaebuse alust HKMS § 41 lg 2 tähenduses, vaid oli üksnes täiendav argument juba kohtueelse menetluse läbinud nõude põhjendamiseks.¹⁶⁰ Samuti vaidluses, kus kaebaja esitas kohtumenetluses täiendava argumendi hanketingimuste proportsionaalsuse kohta lisaks varem esitatud konkurentsi piiramise väitele, leidis Ringkonnakohus, et kaebaja põhjenduste täiendamine ei muutnud vaidluse fookust. Ringkonnakohus pidas õigeks Halduskohtu seisukohta, et konkurentsi piiramise ja proportsionaalsuse argumendid on tihedalt seotud ning ei kujuta endast olemuslikult erinevaid väiteid. Seega ei muutnud kaebaja täiendav argument vaidluse sisulist olemust, vaid täpsustas ja toetas juba esitatud seisukohti.¹⁶¹

Analoogia korras võiks käsitleda samamoodi ka hankija õigust esitada kohtumenetluses uusi põhjendusi, kui need ei muuda vaidluse põhialust, vaid täpsustavad või toetavad hankemenetluses tehtud varasemat hankija seisukohta. Sellisel juhul on oluline, et need põhjendused oleksid kooskõlas algse otsuse sisuga ning ei tooks vaidlusesse uusi aspekte. Eelkõige tuleb tagada, et uued põhjendused ei moonutaks otsuse esialgset sisu, sest see võib kahjustada pakkuja õigusi.

Sarnast praktikat kajastab ka lahend 144-24/281501¹⁶², milles hankija oli otsuses piirdunud vaid ühe lausega: „Käesolevaga teatan, et kõik esitatud pakkumused on tagasi lükatud hankedokumendi „Oluline info hankes osalejale“ punkti 15.1. alusel ja kooskõlas riigihangete seaduse § 116 lõige 1 punktiga 2.“ Vaidlustusmenetluses täpsustas hankija, et pakkumuste tagasilükkamine ja investeringu mitte realiseerimine toimusid ärilistel kaalutlustel. Täiendavalt selgitati, et liitumiste aktiivsus osutus prognoositust oluliselt madalamaks, mistõttu liitumistest saadav tulubaas ei katnud planeeritud investeringute katteallikat. See omakorda

¹⁵⁸ RKHKo 6.12.2021 otsus nr 3-20-39, p 13.5; RKHKo 04.03.2020 otsus nr 3-18-1740, p 12.

¹⁵⁹ Minumets, D. RHS Komm. vlj. § 114, kommentaar 12, lk 727.

¹⁶⁰ RKHKo 17.04.2018 otsus nr 3-17-2226, p 15.

¹⁶¹ TlnRnKo 25.11.2024 otsus nr 3-24-2374/14 p 12.

¹⁶² VAKO 21.08.2024 otsus nr 144-24/281501, p 4.2.

tingis investeringute kava kärpimise, kus esimesena kärbiti projekte, kus veel ei olnud töövõtjaga lepingut sõlmitud, vältimaks juba sõlmitud lepingute ohtu seadmise.

Nimetatud lahendis ütles VAKO, et otsuse õiguslik alus ja otsuse aluseks olevad faktilised asjaolud peavad olema vastavuses.¹⁶³ Kuna VAKO jaoks oli usutav, et täiendavas selgituses toodud asjaoludest oli hankija lähtunud ka otsuse vastuvõtmisel, luges VAKO täiendavad põhjendused asjakohaseks.

VAKO väljendas seisukohta, et otsuse õiguslik alus ja sellele tuginevad faktilised asjaolud peavad olema kooskõlas. Kuivõrd VAKO leidis, et täiendavas selgituses esitatud asjaolud olid usutavad ja kooskõlas hankija algse otsuse tegemisega, pidas VAKO neid põhjendusi asjakohaseks ja arvestatavaks. Ka magistritöö autor on seisukohal, et VAKO järeldus on õige, kuna hankija täiendavad selgitused andsid selge ülevaate otsuse tegemise tagamaadest ning täpsustasid, kuidas ärilised kaalutlused olid mõjutanud otsuse vastuvõtmist. Autor leiab, et selline täiendavate põhjenduste esitamine, mis ei muuda otsuse sisu, vaid aitab selgitada hankija algset seisukohta, on õigustatud.

Samale järeldusele on jõudnud ka Riigikohus leides, et kohtueelses menetluses esitatud nõude põhjendamist võib täiendada uute õiguslike argumentidega, kui need jäävad vaidluse esialgse raamistiku piiresse.¹⁶⁴ Seega võib kohtumenetluses tuua täiendavaid selgitusi ja täpsustusi, kuid mitte muuta vaidluse olemust selliselt, et see hakkaks käsitlema täiesti uusi asjaolusid. Seega on magistritöö autor seisukohal, et hankija poolt uute põhjenduste esitamise korral tuleb alati hinnata, kas uus põhjendus kirjeldab sama faktilist olukorda, mis oli vaidlustatud otsuse aluseks. Kui hankija esitab menetluses põhjendusi, mis ei põhine algsel otsusel ega täpsusta seal esitatud põhjendusi, vaid toob välja täiesti uued põhjendused, võib see tähendada olukorda, kus kohus ei hindaks vaidlustatud otsuse õiguspärasust selle tegemise hetkel teada olnud asjaolude ja esitatud motiivide alusel, vaid kontrolliks sisuliselt uut otsust.

¹⁶³ VAKO 21.08.2024 otsus nr 144-24/281501, p 9.

¹⁶⁴ RKHKo 17.04.2018 otsus nr 3-17-2226, p 15.

2.3. Põhjenduste täpsustamine ja menetlusökoonomia põhimõtte

Põhjenduste esitamisel vaidlustusmenetluses on magistritöö autori hinnangul oluline eristada uusi põhjendusi ja olemasolevate põhjenduste täpsustusi. Vaidlustus- ja kohtumenetluses põhjenduse pikem täpsustamine on käsitatav menetluslike õiguste realiseerimisenä. Täpsustavad põhjendused saaksid otsuse õiguspärasust mõjutada üksnes juhul, kui need selgelt lahkneksid vaidlustus- või kohtumenetluses esitatud põhjendustest või oleksid nendega vastuolulised.¹⁶⁵

Magistritöö autor leiab, et üks keskne eristamise kriteerium on see, kas esitatud põhjendus haakub juba esitatud vaidluse esemega. Kui põhjendus käsitleb sama faktilist või õiguslikku tuuma, mille ümber vaidlus käib, siis võib seda pidada põhjenduse täpsustamiseks. Põhjenduse täpsustamine tähendab esialgse seisukoha detailsemat avamist või täiendavate selgituste andmist, samas kui uued põhjendused kujutavad endast täiesti uusi otsustusalluseid, mida ei olnud esialgse otsuse tegemisel arvesse võetud. Täiendavad põhjendused peaksid alati olema seotud esialgse otsuse esemega ning mitte kujutama endast otsuse tagantjärele ümberkujundamist.

VAKO on korduvalt öelnud, et hankijad võivad vaidlustusmenetluses vaidlustatud otsuse põhjendusi täpsustada, kuid oluline on see, et hankija on neist otsuse tegemisel lähtunud.¹⁶⁶ Hankedirektiivid ei reguleeri otseselt ja ammendavalt seda, kui suures ulatuses võib hankija hankemenetluses esitatud otsuse põhjendusi vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus täpsustada.

Lahendis 250-24/283847 leidis vaidlustaja, et hankija on vaidlustusmenetluse käigus esitanud põhjendusi, mida alguses otsuses hankija ei esitanud.¹⁶⁷ Hankija oli hankemenetluses andnud vaidlustaja pakkumusele vähem hindepunkte, kuid ei olnud oma otsust piisavalt põhjendanud. Esialgses hindamisotsuses tõi hankija välja vaid ühe selgituse vaidlustaja pakkumuses – „vajaliku funktsionaalsuse puudumise“. Alles vaidlustusmenetluses täpsustas hankija, milles funktsionaalsuse puudumine seisnes. Hankija märkis, et pakkuja poolt esitatud lahenduses

¹⁶⁵ TlnHKo 09.11.2020 otsus nr 3-20-1900/17, p 20.

¹⁶⁶ VAKO 20.01.2025 otsus nr 250-24/283847 p 7.2; VAKO 13.01.2025 otsus nr 238-24/264103, p. 10.3; VAKO 27.12.2024 otsus nr 232-24/285743 p 13; VAKO 25.07.2024 otsus nr 127-24/275263 p 8.3; VAKO 07.11.2023 otsus nr 158-23/263446 p 10; VAKO 26.09.2023 otsus nr 128-23/265540, p. 11.

¹⁶⁷ VAKO 20.01.2025 otsus nr 250-24/283847, p 4.7.2.

nimetatud funktsionaalsus puudus, mis tähendab, et hankija otsus anda pakkumusele madalamad hindepunktid oli õigustatud.

Kuna vaidlustusmenetluses hankija selgitas, et kõnealune funktsionaalsuse nõue tuleneb hankedokumendi lisa nr 6 esimesest lõigust, aktsepteeris VAKO hankija uusi täpsustusi, kuna komisjon leidis, et need täpsustused olid kooskõlas hanketingimustes sätestatud nõuetega.¹⁶⁸ Magistritöö autor järeldab, et hindamisotsuste puhul on hankijal õigus vaidlustusmenetluses oma algseid otsuseid täpsustada, kuid need täiendused peavad olema kooskõlas hankedokumentides sätestatud nõuetega.

Praktikas on väljakujunenud üldine põhimõte, mille kohaselt hankemenetluses tehtud viga ei too kaasa hankija otsuse kehtetuks tunnistamist, kui rikutud menetlus- või vorminõue ei mõjutanud küsimuse otsustamist sisuliselt.¹⁶⁹ Üldisest menetlusökonoomia põhimõttest lähtuvalt jätab vaidlustuskomisjon RHS-iga vastuolus oleva otsuse kehtetuks tunnistamata, kui vaidlustusmenetluses leiab tõendamist otsuse sisuline õigsus ning otsuse kehtetuks tunnistamise järgselt peaks hankija samasisulise otsuse vastu võtma.¹⁷⁰ Kuigi nimetatud põhimõtted on kujunenud vana redaktsiooni kehtivuse ajal, lähtub VAKO nendest põhimõtetest praegugi.¹⁷¹

Lahendis 50-24/268919 oli vaidluse keskmes küsimus, kas pakkuja poolt pakutud MBR-kate (bituumenrullmaterjal) on samaväärne hankedokumentides nõutud 5 mm paksuse klaas(fiiber)plastiga merepäästejaama väliskorpuse materjalina.¹⁷² Hankija lükkas pakkuja pakkumuse tagasi põhjendades, et MBR-kate ei ole samaväärne klaas(fiiber)plastiga, kuna see pole remondi ja hoolduse seisukohalt piisavalt sobiv.

Vaidlustusmenetluse käigus oli hankija esitanud veel põhjendusi, mis tooksid tema hinnangul kaasa pakkumuse mittevastavaks tunnistamise. Täiendades oma varasemaid põhjendusi leidis hankija lisaks, et pakkuja ei olnud pakkumuse esitamise hetkel tõendanud MBR-katte samaväärsust nõutud materjaliga.

VAKO leidis, et hankija ei saa vaidlustusmenetluse käigus esitada uusi põhjendusi, mida ta pakkumuse tagasilükkamise otsuse tegemisel ei kasutanud. Seetõttu saab VAKO hinnata otsuse

¹⁶⁸ VAKO 20.01.2025 otsus nr 250-24/283847, p-d 7.2 – 7.4.

¹⁶⁹ RKHKo 13.06.2012 otsus nr 3-3-1-24-13, p 26.

¹⁷⁰ RKHKo 14.05.2002 otsus nr 3-3-1-25-02, p 24.

¹⁷¹ VAKO 24.04.2024 otsus nr 50-24/268919, p 7; VAKO 07.02.2023 otsus nr 8-23/255129, p 11.4.4; VAKO 10.03.2022 otsus nr 26-22/244117, p 20; VAKO 09.12.2021 otsus nr 200-21/240881, p 14; VAKO 15.10.2021 otsus nr 165-21/239523 p 14; VAKO 07.07.2020 otsus nr 124-20/218100 p 20.

¹⁷² VAKO 24.04.2024 otsus nr 50-24/268919 p-d 5.5 ja 7.

õiguspärasust ainult esialgsetes põhjendustes toodud argumentide põhjal. Hankija hilisemad täiendavad põhjendused, nagu puuduvad tõendid, materjalide erinevused ja muu sarnane, ei ole otsuse hindamisel asjakohased, kuna need polnud algselt otsuse aluseks. Seega ei saa hankija vaidlustusmenetluse käigus oma otsust tagantjärele õigustada uute argumentidega, mida ta otsuse tegemisel ei arvestanud.

Vaatamata hankija põhjenduste puudulikkusele viitas samas lahendis VAKO kohtupraktikas väljakujunenud põhimõttele, mille kohaselt ei too hankemenetluses tehtud viga kaasa hankija otsuse kehtetuks tunnistamist, kui rikutud menetlus- või vorminõue ei mõjutanud küsimuse otsustamist sisuliselt.¹⁷³ Teisisõnu, hankija võib hankemenetluses tehtud otsust tagantjärele paremini selgitada, kuid see ei tohi muuta otsuse sisu. Kuigi nimetatud lahendis tunnistas VAKO hankija otsuse kehtetuks, leidub mitmeid teisi lahendeid, milles VAKO jätab hankija otsuse vaatamata põhjendamispuuduste tõttu kehtima.¹⁷⁴

Huvi pakkuv on ka lahend 3-20-334/24, milles kaebaja heitis ette, et kohus on asja lahendamisel pidanud võimalikuks lähtuda hankija kohtumenetluses esitatud uutest põhjendustest.¹⁷⁵ Nimelt oli hankija esitanud Halduskohtus uusi tõendeid seoses kaebaja suhtes rakendatud sanktsioonidega kolmes riigihankes. Need tõendid ei olnud varem VAKO-le esitatud ega olnud mainitud ka hankija käskkirjas, millega pakkuja hankemenetlusest kõrvaldati. Ringkonnakohus tunnistas, et hankija käskkiri oli oluliste põhjendamispuudustega, aga kuna vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus leidis kinnitust, et hankija otsuse aluseks võetud asjaolud tõepoolest esinesid ja on ilmne, et otsuste tühistamise korral teeks hankija uuesti samasisulise otsuse (s.t üksnes paremini motiveeritult), jättis Ringkonnakohus kaebuse rahuldamata.

Magistritöö autori hinnangul ei ole aga selline lähenemine riigihankevaidluste kontekstis alati põhjendatud. Kui hankija esitab oma otsuse sisulised põhjendused alles vaidlustusmenetluses, rikub ta õiguskindluse ja hea halduse põhimõtteid ning kahjustab pakkujate õigust tõhusale ja õiglasele õiguskaitsele. Põhjendatud otsus võimaldab adressaadil mõista, miks tema suhtes teatud otsus tehti, ning hinnata, kas otsuse vaidlustamine on põhjendatud. Kui põhjendused ilmnevad alles vaidlustusmenetluses, asetatakse pakkuja ebavõrdsesse olukorda, sest tal ei olnud võimalust enne vaidlustuse esitamist otsuse põhjendatust ja õiguslikkust adekvaatselt

¹⁷³ RKHKo 13.06.2013 otsus nr 3-3-1-24-13, p 26.

¹⁷⁴ VAKO 07.02.2023 otsus nr 8-23/255129 p 11.4.4; VAKO 21.06.2023 otsus nr 73-23/262874, p 21; VAKO 09.12.2021 otsus nr 200-21/240881, p 14; VAKO 09.12.2021 otsus nr 201-21/240881 p 14;

¹⁷⁵ TlnRnKo 11.06.2020 otsus nr 3-20-334/24 p-d 8 ja 23.

hinnata. Siiski tuleb märkida, et magistritöö autori hinnangul on VAKO mitmetes lahendites olnud ka kriitiline menetlusökoonoomia põhimõtte rakendamise suhtes. Kuigi menetlusökoonoomia nõuab, et vaidlused lahendataks võimalikult kiiresti ja ressursitõhusalt, on VAKO sageli asetanud esikohale põhjendamiskohustuse. Leidub mitmeid lahendeid, kus hankija on esitanud oma otsuse täpsustused ja täiendavad põhjendused alles vaidlustusmenetluses, kuid VAKO on sellele vaatamata otsustanud tunnistada hankija otsuse kehtetuks.¹⁷⁶

2.4. Uue põhjenduse vastuvõetavus veenva tõendamise tingimuse valguses

Seni analüüsitud VAKO ja kohtu praktika põhjal leiab magistritöö autori, et vaidlustus- ja kohtumenetluses uute põhjenduste esitamise võimalusse on suhtunud pigem rangelt. Siiski on Riigikohus leidnud, et kohus võib haldusakti kontrollimisel arvestada haldusorgani poolt kohtumenetluse käigus esitatud põhjendust, kui kohus on veendunud, et haldusorgan lähtus sellest põhjendusest haldusakti andmisel, seejuures on tõendamiskoormus haldusorganil.¹⁷⁷

Kuigi eeltoodud väide põhineb 2012. aastal tehtud Riigikohtu lahendist, on VAKO samale lahendile viidanud ka praegu kehtiva seaduse ajal ja märkinud, et kui Riigikohtu seisukoht laieneb vaidlustusmenetlusele, saab vaidlustuskomisjon arvesse võtta vaid neid uusi põhjendusi, mille osas vaidlustuskomisjon on veendunud, et neist hankija ka otsuse tegemisel lähtus.¹⁷⁸ Erandina võib hankija hilisemaid põhjendusi arvesse võtta vaid juhul, kui hankija suudab veenvalt tõendada, et ta lähtus tagantjärele esitatud kaalutlustest ka otsuse vastuvõtmisel, tõendamiskoormis seejuures on hankijal.¹⁷⁹ See tähendab, et põhjendusi ei tohi esitada lihtsalt hiljem olukorra parandamiseks, vaid need peavad kajastama juba varem tehtud sisulisi kaalutlusi, mis ehk ei olnud algses otsuses piisavalt selgelt väljendatud.

¹⁷⁶ VAKO 24.04.2024 otsus nr 50-24/268919 p 8; VAKO 29.11.2023 otsus nr 173-23/270696, p 91.

¹⁷⁷ RKHKo 29.11.2012 otsus nr 3-3-1-29-12, p. 20.

¹⁷⁸ VAKO 24.04.2024 otsus nr 50-24/268919, p. 7; VAKO 14.02.2023 otsus nr 11-23/256589, p 8.2.3.1; VAKO 24.03.2020 otsus nr 33-20/219555, p 11; VAKO 18.02.2019 otsus nr 11-19/202988, p 9; VAKO 26.04.2018 otsus nr 49-18/191509, p 31.

¹⁷⁹ VAKO 16.07.2021 otsus nr 117-21/229807, p 23, VAKO 05.05.2020 otsus nr 53-20/218279 p 26; VAKO 06.11.2020 otsus nr 209-20/225529 p 16; VAKO 04.03.2021 otsus nr 24-21/228731 p 16; RKHKo 27.06.2019 otsus nr 3-17-1927 p 23.

Eeltoodut näitlikustab Ringkonnakohtu lahend 3-20-1313/36, mille kaebus sai alguse hankija otsusest, millega anti teisele pakkujale ainuõigus Tapa linna kaugküttevõrgu haldamiseks.¹⁸⁰ Kaebaja leidis, et hankija otsus riivas tema õigusi, kuna kaebajal oli varem kehtinud rendileping kaugküttevõrgu kasutamiseks ning ta oli korduvalt avaldanud soovi lepingut pikendada. Kaebaja väitel jäeti ta haldusmenetluses kaasamata, otsus tehti ilma seadusliku aluseta, rikkudes muuhulgas ärakuulamis- ja põhjendamiskohustust, võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse põhimõtteid. Hankija oli alles kohtumenetluses asunud väitma, et otsusega sooviti teha sisetehingut RHS § 12 lg 2 tähenduses, kuid hankija polnud sellele otsuses viidanud, mistõttu kujutas see endast uut põhjendust.

Ringkonnakohus leidis, et kohtumenetluse käigus esitatud põhjendusi on võimalik arvesse võtta juhul, kui mõistliku isiku jaoks pidi olema arusaadav, et haldusorgan juhindus vastavast põhjendusest haldusakti andmisel, kuid ka sellisel juhul saab tegemist olla üksnes erandliku olukorraga.¹⁸¹ Erandlik olukord tähendab seda, et kohus võib haldusakti kontrollimisel arvestada haldusorgani poolt kohtumenetluse käigus esitatud põhjendust, kui ta on veendunud, et haldusorgan lähtus sellest põhjendusest haldusakti andmisel, näiteks olukorras, kus põhjendus sisaldus haldusorgani poolt koostatud dokumendis, millele haldusaktis nõuetekohaselt ei viidatud, kuid mis eksisteeris haldusakti andmise ajal, või haldusmenetluse käigus mõne menetlusosalise või teise haldusorgani poolt akti andjale esitatud dokumendis. Antud juhul ei nähtunud ühestki dokumendist, et hankija lähtus juba otsuse tegemisel RHS § 12 lg-test 1 ja 2. Siiski viitas kohus selles lahendis laiale otsustuspädevusele ning menetlusökoonomia põhimõttele – korduva õigusvaidluse ärahoidmiseks pidas Ringkonnakohus otstarbekaks halduskohtu otsust kontrollida, kas väidetava sisetehingu tegemise eeldused olid praegusel juhul täidetud. Ringkonnakohus leidis, et hankija ei tuginenud otsuse tegemisel RHS § 12 lg-st 1 tulenevale erandile, kuivõrd sellise erandi kohaldamise eeldused ei olnud täidetud.

Eeltoodust tõusetub oluline põhimõte – VAKO ja kohus saab arvesse võtta ainult neid uusi põhjendusi, mille kohta on selge ja veenev tõendusmaterjal, et juba otsuse tegemisel olid nimetatud põhjendused tegelikult osa otsustusprotsessist, ega ole hiljem juurde lisatud. Nimetatud piirang on magistritöö autori hinnangul oluline, et vältida olukorda, kus hankija püüab vaidlustusmenetluses oma otsuseid tagantjärele põhjendada, sest see kahjustaks

¹⁸⁰ TrtRnKo 31.01.2023, 3-20-1313/36, p-d 1-3.

¹⁸¹ *Ibidem*, p 13

pakkujate õigust saada läbipaistvaid ja selgeid otsuseid juba esialgses otsustusfaasis. Siiski leiab autor, et kohtu käsitus selles lahendis on huvitav. Ühelt poolt järgib kohus rangemaid põhimõtteid uute põhjenduste arvesse võtmise osas, rõhutades, et kohtumenetluses esitatud põhjendusi saab arvestada vaid erandlikel juhtudel, samas asub kohus kontrollima, kas erandi kohaldamise kriteeriumid on täidetud.

On leitud, et lubatav ei ole kaalutusõiguse alusel antud haldusaktide tagantjärgi põhjendamine, sealhulgas põhjenduste muutmine või nende olulisel määral täpsustamine kohtumenetluses.¹⁸² Isegi kui tagantjärele esitatud põhjendustes esile toodud faktilised asjaolud on tõesed, ei ole võimalik veenduda selles, et otsustuspädev organ oli need asjaolud otsuse tegemise ajal nõuetekohaselt tuvastanud ja nendest ka kaalutusõiguse tegemisel tegelikult lähtus. Kaalutusõiguse teostamise nõuetekohasuse hindamiseks on igal juhul vajalik, et haldusaktist (või sellest nõuetekohaselt viidatud dokumendist) nähtuks selgelt, milline teave otsustuspädeval organil otsuse langetamisel olemas oli, mille põhjal ta veendus selle teabe õigsuses ning kuidas ja milliseid järeldusi organ selle pinnalt tegi.

Kui Ringkonnakohtu lahendis 3-20-1313/36 arvestab kohus siiski ka menetlusökoonoomia põhimõtet ja kontrollib, kas erandi kohaldamise eeldused on täidetud, siis Halduskohtu lahendis 3-19-344/10 rõhutatakse seda, et kui kaalutusõiguse alusel antud otsuse põhjenduste muutmine või täpsustamine toimub kohtumenetluses, tuleb kohtul kontrollida, kas otsuse teinud organ oli uute põhjendustega arvestanud ka otsuse tegemise hetkel. Uute põhjenduste aktsepteerimine ei ole lubatud, kui need on hiljem konstrueeritud või muutnud otsuse sisulist mõtet.

Ka VAKO on öelnud huvitavalt, et vaidlustatud otsusele antakse hinnang nende põhjenduste peeglis, mis on esitatud asjaomast otsust sisaldavas aktis või selle juurde kuulavas dokumendis, ning neid asjaolusid silmas pidades, mis esinesid ja olid teada otsuse vastuvõtmise ajal.¹⁸³ VAKO seisukohast võib järeldada, et hankija ei saa vaidlustusmenetluse käigus oma otsust tagantjärele põhjendada uute argumentidega, mida ta otsuse tegemise hetkel ei esitanud ega arvesse võtnud. See tähendab, et VAKO hindab otsuse õiguspärasust üksnes nende põhjenduste alusel, mis olid otsuses kirjas või selle juurde kuulavas dokumentatsioonis ning mis olid teada ja asjakohased otsuse tegemise ajahetkel.

¹⁸² TlnHKo 22.10.2019 otsus nr 3-19-344/10 p 12.

¹⁸³ VAKO 09.03.2023 otsus nr 21-23/257731 p 18; VAKO 06.11.2022 otsus nr 146-22/253907 p-d 18 ja 20.

Heaks näiteks on juhtum, kus hankija ei olnud oma algses otsuses selgitanud, miks Maksu- ja Tolliamet ei saanud enam omaosalust katta, mistõttu tuli hankemenetlus kehtetuks tunnistada.¹⁸⁴ Hiljem, vaidlustusmenetluse käigus, hankija seda siiski selgitas. Kuivõrd põhjenduseks olev teave oli riigisaladusena piiratud, ei saanud seda esialgses otsuses avaldada. Kuna pakkuja sai vaidlustusmenetluses selgitused teada ja tal oli võimalik neile sisuliselt reageerida, võttis VAKO hankija hilisemaid põhjendused arvesse. Seejuures märkis VAKO, et selliste hilisemate tõendite puhul, millele kehtib endiselt juurdepääsupiirang ning mille sisu pole teada isegi hankijale endale – näiteks memorandumi puhul, millele hankija tugines, kuid mille sisu oli hankijale tundmatu, ei saa arvesse võtta.

Seevastu lahendis 54-24/261546 leidis VAKO, et hankija hilisemaid põhjendusi ei saa arvesse võtta. Hankija esitas uusi põhjendusi hankemenetluse kehtetuks tunnistamise kohta, mis ei olnud algses otsuses esitatud.¹⁸⁵ Otsuses oli hankija tuginenud vaid tehnilise kirjelduse mitmeti tõlgendatavusele. Vaidlusmenetluse käigus lisandusid põhjendused, et hankija majanduslikud võimalused on muutunud, konkurents on kadunud ning vaidlustaja pakkumus on mittevastav. Vaidlustaja oli seisukohal, et hankija uusi põhjendusi ei saa arvesse võtta.

VAKO leidis, et hankija peab hankemenetluse kehtetuks tunnistamise põhjendustes tuginema ainult sellistele kaalutlustele, mis olid osa otsustusprotsessist otsuse tegemise hetkel. Hilisemaid põhjendusi saab arvestada vaid siis, kui hankija suudab veenvalt tõendada, et need kaalutlused olid juba otsuse tegemise ajal arvesse võetud.¹⁸⁶ Kuna hankija ei suutnud seda tõendada, ei saanud VAKO tema hilisemaid põhjendusi kasutada otsuse õiguspärasuse hindamisel.

Samuti on VAKO avaldanud seisukohta olukorras, kus hankija püüdis pärast vaidlustuse esitamist täiendada oma varasemat otsust uute põhjendustega, mida ei olnud otsuse tegemise ajal veel olemas ega kontrollitud.¹⁸⁷ Hankija ei viinud enne esialgse, 25. märtsi 2020. aasta otsuse tegemist läbi madala maksumuse põhjendatuse kontrolli kõigis hanke osades, vaid piirdus üksnes 4. osaga; hanke 2. ja 6. osa kontroll viidi läbi alles pärast vaidlustuse esitamist.

¹⁸⁴ VAKO 10.01.2024 otsus nr 194-23/263089, p 10.

¹⁸⁵ VAKO 23.04.2024 otsus nr 54-24/261546, p 5.9.11.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p 11.

¹⁸⁷ VAKO 05.05.2020 otsus nr 53-20/218279 p-d 9.1 – 9.4.

Selline tegevus ei olnud kooskõlas riigihangete seaduse § 115 lõikega 1, mis näeb ette, et madala maksumuse põhjendatust tuleb kontrollida enne pakkumuse edukaks tunnistamist.

Pärast vaidlustuse esitamist tegi hankija 9. aprillil 2020. a uue otsuse, milles jättis oma varasema otsuse muutmata, kuid lisas uusi põhjendusi. Kuigi hankija nimetas seda uueks iseseisvaks otsuseks, oli sisuliselt tegu olemasoleva otsuse tagantjärele täiendamisega. Oli ilmne, et hankija ei saanud 9. aprillil 2020 esitatud põhjendusi arvestada oma 25. märtsi 2020 otsuse tegemisel, kuna need puudutasid kolmanda isiku pakkumuste maksumuse põhjendatuse kontrolli, mida ei olnud märtsi lõpuks veel läbi viidud. Hankija ei saanud otsuse tegemisel toetuda asjaoludele, mis tekkisid alles pärast otsuse langetamist. Selline tagantjärele põhjendamine ei ole õiguslikult ega faktiliselt võimalik ning hankija tegevus ei vastanud riigihangete seadusest ja kohtupraktikast tulenevatele nõuetele. VAKO leidis, et hankija poolt kasutatud lähenemine, kus varasemad otsused jäeti muutmata kujul kehtima ning neile lisati tagantjärele uusi põhjendusi, ei ole lubatav ega võimalik.¹⁸⁸ Nii nagu halduskohtud hindavad haldusakti õiguspärasust selle andmise aja seisuga (HKMS § 158 lg 2), peab ka VAKO hindama hankija otsuse õiguspärasust selle vastuvõtmise hetke seisuga.

Haldusakti kirjaliku põhjendamise eesmärk on anda isikule võimalus mõista, miks tema suhtes selline haldusakt anti, võimaldada hilisemat kohtulikku kontrolli haldusakti üle ning tagada haldusorgani enesekontroll, s.t anda haldusorganile võimalus jõuda selgusele oma otsuse õigsuses. Põhjenduste hilisem esitamine ei muuda otsust tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks, samuti pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused olid samad, millest tegelikult lähtuti.¹⁸⁹

VAKO ja kohtute praktikast võib välja lugeda mitmeid põhjuseid, miks uute põhjenduste hilisem lisamine ei ole üldjuhul lubatav või miks sellesse suhtutakse rangelt. Juba otsuse tegemise hetkel on oluline, et hankija oma otsust sisukalt põhjendaks, sest see annab pakkujale võimaluse analüüsida, kas otsus kahjustab tema õigusi. Uute põhjenduste hilisem lisandumine võib-olla ka pakkuja jaoks üllatuslik, sest pakkuja ei pruugi olla teadlik, millised kaalutlused tegelikult otsuse tegemisel arvesse võeti. Ühtlasi pole alati võimalik tõendada, et otsuse tegemisel just nendest uutest põhjendustest lähtuti.

¹⁸⁸ VAKO 05.05.2020 otsus nr 53-20/218279 p 26.

¹⁸⁹ TlnRnKo 21.10.2019 otsus nr 3-19-1373/17 p 20.05; TlnRnKo 07.10.2010 otsus nr 3-09-3099/56 p 6.

Siiski näitab VAKO ja kohtu praktika selgelt, et vaidlustus- ja kohtumenetluses uute põhjenduste lisamisel võetakse arvesse üksnes selliseid põhjendusi, mille kohta on olemas veenev dokumentatsioon. Seega suhtuvad nii VAKO kui ka kohus põhjenduste hilisemasse esitamisesse üldjuhul kriitiliselt. Siinkohal tasub siiski mainida Euroopa Kohtu seisukohta, et kuigi hankija otsuse põhjendused võivad olla kaudselt tuletatavad (nt hankemenetluse protokollist), ei loeta seda siiski samaväärseks olukorraga, kui põhjendused on selgelt ja otseselt pakkujale otsuse teatamisel kättesaadavaks tehtud.¹⁹⁰

2.5. Vahekokkuvõte

Magistritöö autor leiab, et hankija otsuse põhjendamine on oluline tagamaks riigihangete menetluse läbipaistvus ja õiguskaitse süsteemi usaldusväärsus. Seetõttu on oluline, et hankija esitaks sisukad põhjendused juba riigihankemenetluses tehtud otsuses.

Võib öelda, et nii VAKO kui ka Eesti kohtud järgivad suuresti Euroopa Liidu õiguses sätestatud põhimõtteid, mis reguleerivad hankija põhjenduste täpsustamise ja muutmise võimalikkust. Nii nagu Euroopa Kohtus on ka Eesti kohtute praktikas rõhutatud, et hankija peab oma otsust piisavalt selgitama juba hankemenetluse käigus, sest sellega tagatakse menetluse läbipaistvus, ettevõtjate võrdne kohtlemine ja antakse pakkujale võimalus tõhusalt oma õigusi kaitsta.

Vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus esitatavad täiendavaid põhjendused peavad olema seotud hankija otsusega ja mitte sisaldama täiesti uusi põhjendusi, mida algselt otsuses ei esitatud. Üldiselt näitab VAKO ja kohtute praktika, et hankija poolt täiesti uute põhjenduste lisamine vaidlustus- või kohtumenetluse käigus ei ole aktsepteeritav. Hankijal on küll võimalus hilisemas menetluses hankemenetluses tehtud otsuse põhjendusi täpsustada, kuid see ei tohi kujutada endast täiesti uute põhjenduste esitamist, vaid peab olema algse otsuse loogiline laiendus.

Siiski on jätnud kohtud ühe võimaluse hankijale esitada täiendavad põhjendused ning seda juhul, kui hankija suudab veenvalt tõendada, et on neist põhjendustest otsuse tegemisel lähtunud. Seetõttu järeldab magistritöö autor, et otsuses sisalduvate põhjenduste täpsustamine

¹⁹⁰ EKo C-532/20, *Alstom Transport SA versus Compania Națională de Căi Ferate CFR SA, Strabag AG – Sucursala București, Swietelsky AG Linz – Sucursala București* [2022] ECLI:EU:C:2022:128, p-d 35 ja 36.

on lubatav ilma täiendava tõendamisnõudeta. Seevastu uute põhjenduste esitamine vajab eraldi tõendamist, nende seostamist varasema kaalutlusega ja hindamist vastavalt vaidluse eseme kontekstile.

Tallinna Halduskohus on öelnud, et haldusorgani poolt kompromisslâbirâäkimiste käigus uute põhjenduste esitamine ei ole kooskõlas hea halduse tavaga.¹⁹¹ Magistritöö autor jagab eeltoodud seisukohta, et analoogia korras ei ole uute põhjenduste esitamine ka alles vaidlustus- või kohtumenetluses kooskõlas hea halduse tavaga. Vastasel korral võib see põhjustada mitmeid probleeme nii pakkuja õiguste kaitse, õiguskindluse kui ka menetluse läbipaistvuse seisukohalt. Kui hankija saab hankemenetluses tehtud otsuse põhjendusi vaidlustus- või kohtumenetluse käigus oluliselt muuta, seab see pakkuja ebasoodsasse olukorda, sest enne vaidlustus- või kohtumenetlust pakkuja ei tea, millised olid tegelikud otsuse aluseks olnud kaalutlused selle tegemise hetkel. Sellises olukorras ei saa pakkuja oma õigusi tõhusalt kaitsta ega hinnata, kas hankija on menetluses käitunud objektiivselt ja läbipaistvalt. Ühtlasi võib selline olukord osutada pakkujale kulukaks. Kui hankija on otsust piisavalt põhjendanud ja pakkujal on võimalik lugeda otsusest välja kõik selle aluseks olevad asjaolud, võib ta otsustada vaidlustust mitte esitada, säästes seeläbi ka vaidlustusega seotud kulusid. Seetõttu on magistritöö autori hinnangul positiivne, et nii VAKO kui ka kohtud suhtuvad uute põhjenduste lisamise lubatavusesse pigem rangelt.

Ühest küljest on hankija otsuse piisav põhjendamine vajalik juba hankemenetluses, et tagada menetluse läbipaistvus. Samas saab hankija otsuse põhjendusi täpsustada ka vaidlustuskohtumenetluses ning veenva tõendamise korral on võimalik hankijal esitada ka uusi põhjendusi. Magistritöö autor leiab, et antud olukord on mingil määral paradoksaalne. Kuigi väga range suhtumine uute põhjenduste lisamise praktika korral aitab tagada menetluse õiguspärasuse, pakkujate õiguste kaitse ja menetluse läbipaistvuse, võib see samas seada ohtu teise olulise põhimõtte – rahaliste vahendite otstarbekuse ja efektiivse kasutamise. Kui hankija otsus tunnistatakse kehtetuks põhjendamispuuduste tõttu, peab riik hankemenetluse uuesti läbi viima, mis toob kaasa täiendavaid kulusi, mida oleks aga riik saanud kasutada muuks otstarbeks.

Magistritöö autori hinnangul on lisaks problemaatiline asjaolu, et põhjendused on ka iga pakkuja jaoks subjektiivsed – see mis on ühe pakkuja jaoks piisav selgitus ei pruugi olla teise jaoks piisav. Lisaks on keeruline ära reguleerida põhjendamise sisuline ulatus, sest isegi sama

¹⁹¹ TlnHKO 03.07.2020 otsus nr 3-19-2195/20 p 43.

tüüpi hankemenetluse otsuste puhul võivad elulised olukorrad erineda, mistõttu ei ole võimalik kehtestada ühtset lähenemisviisi kõigi otsuste jaoks.

Kuivõrd riigihangete näol on tegemist avatud ühiskonna olulise mehhanismiga, mis tagab usalduse avalike vahendite läbipaistva ja tõhusa kasutamise vastu,¹⁹² peavad selle menetlustoimingud peavad toimuma avalikult ja läbipaistvalt, et ettevõtjatel oleks võrdne võimalus pakkuda oma tooteid, teenuseid või töid ning riik saaks valida parima töövõtja. Kuna hankemenetluses kasutatakse maksumaksja raha,¹⁹³ on eriti oluline, et hankija otsused oleksid selgelt põhjendatud ning kontrollitavad juba hankemenetluse käigus, et vältida võimalikke meelevaldseid või läbipaistmatuid otsuseid.

Kuna hankija on hankemenetluses antud põhjendustega seotud kogu vaidlustus- ja kohtumenetluse vältel, peab magistritöö autor oluliseks rõhutada just hankijatele, kui oluline on otsuse sisukas põhjendamine. On ka hankija huvides see, et tema otsus jääks kehtima ega tunnistataks kehtetuks põhjendamispuuduste tõttu. Kui hankijad annavad hankemenetluses juba täpsemaid põhjendusi ega piirdu vaid üldiste lausete või viidetega seaduse sättele või hankedokumentide punktile, on see positiivne areng, mis aitab saavutada suuremat läbipaistvust ja õiguskindlust.

¹⁹² Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted. 2023
Arvutivõrgus: https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Riigihanked%20strateegilised%20p%C3%B5him%C3%B5tted_26042023.pdf, lk 7 (24.04.2025).

¹⁹³ Õigusabi. Riigihangete seadus. – Arvutivõrgus: <https://xn--igusabi-00a.ee/riigihangete-seadus/> (24.04.2024).

KOKKUVÕTE

Magistritöö keskendus hankija otsuse põhjendamiskohustuse täitmisele riigihankemenetluses. Magistritöö eesmärk oli selgitada välja, millised normid ja põhimõtted kujundavad hankija põhjendamiskohustuse aluse, ulatuse ja sisulise standardi riigihankemenetluses ning millisel määral on hankijal õigus otsuse põhjendusi vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus täpsustada ja muuta.

Esimeses peatükis leidis magistritöö autor, et hankija otsus peab vastama RHS § 3 p-s 1 sätestatud põhimõtetele ning olema proportsionaalne, läbipaistev ja kontrollitav. Proportsionaalseks võib pidada otsust siis, kui hankija on objektiivselt ja põhjalikult otsuseid põhjendanud ega ole seejuures otsuseid teinud meelevaldselt. Hankija otsus on läbipaistev kui kõrvaltvaataja jaoks näivad hankija kaalutlused arusaadavad ning põhjendustest selgub loogiline arutluskäik sellest, kuidas hankija otsuseni jõudis. Kontrollitavus on osa läbipaistvuse põhimõttest, mida võib sisustada selliselt, et teistel isikutel ja asutustel on võimalik hankija otsuseid kontrollida. Seda aitab saavutada otsuse ja nende põhjenduste kirjalik talletamine.

Põhjendamiskohustuse täitmisel on mitmeid eesmärke. Selge ja sisukas otsuse põhjendamine on ühest küljest hea halduse tava väljendusviis. Läbi selle saab hankija näidata, et ta on teinud õige ja õiglase otsuse. Lisaks annavad põhjalikud selgitused pakkujatele ja taotlejatele võimaluse otsustada põhjenduste aktsepteerimise või vaidlustamise üle ning kohtutele võimaluse tõhusalt kontrollida haldusakti õiguspärasust.

Kui Euroopa Liidu direktiivid näevad ette, et hankija peab esitama otsuse põhjendused alles ettevõtja taotlusel, siis Eesti riigihangete seaduse regulatsioon on rangem – hankija peab edastama otsust selgitavad põhjendused koos otsusega, kuivõrd hankijal peavad olema põhjendused teada juba otsuse tegemise hetkel.

Hankija põhjendamiskohustuse sisuline ulatus ei ole täpselt määratletud ei Eesti riigihangete seaduses ega ka Euroopa Liidu direktiivides – see jäetakse suuresti hankija otsustada. See on aga tekitanud olukordi, milles hankija põhjendused otsuses võivad jääda ebapiisavaks.

Analüüsides VAKO ja kohtute praktikat leidis magistritöö autor, et põhjendused võivad erineda vastavalt otsuse tüübile. Positiivse otsuse puhul, mis on üldiselt seotud pakkumuse vastavaks või edukaks tunnistamisega, ei ole oodata hankijalt väga põhjalikku selgitust. Kui hankija otsus toob pakkujale kaasa negatiivse tagajärje, eeldatakse siiski põhjalikumat otsuse selgitamist.

Selline otsus mõjutab pakkuja õigusi ja võimalust hankemenetluses osaleda, mistõttu üldsõnaline lause pole piisav, et pakkuja mõistaks otsuse kaalutlusi. Konstruktiiivne tagasiside aitab luua ka eeldused selleks, et tulevikus saaks ettevõtja oma pakkumusi parandada.

Magistritöö autor tuvastas, et üks võimalik põhjus, miks hankija otsuse põhjendused võivad jääda ebapiisavaks, seisneb hankija raskuses tuvastada, milline teave kuulub pakkuja ärisaladuse alla. Seetõttu võib hankija otsustada esitada oma otsuse põhjendused võimalikult üldsõnaliselt ja vähese detailsusega, vältides konkreetseid, võrdlevaid või tehnilisi selgitusi. Sellises olukorras lasub ka pakkujal kohustus määratleda täpselt, milline teave kuulub ärisaladuse alla.

Ebapiisavate põhjenduste korral võib olla hankijal vajalik neid täiendada vaidlustus- ja kohtumenetluses. Teises peatükis leidis magistritöö autor, et sisulised ja asjakohased põhjendused peavad olema esitatud juba alguses hankija otsuses. Otsuse käigus ei tohi algseid põhjendusi asendada täiesti uute põhjendustega, kuid neid võib täpsustada ja täiendada. Hankija võib kohtumenetluses oma otsuse õiguspärasust kaitsta, kuid ei tohi menetluse jooksul otsuse aluseid muuta.

Arvestades uurimisprintsüübi rolli vaidlustus- ja kohtumenetluses, on nii VAKO-l kui ka kohtul lubatud arvestada ka selliseid hankija poolt esitatud uusi põhjendusi või täiendusi, mida ei toodud välja riigihankemenetluses tehtud otsuses. Siiski ei tähenda see, et VAKO või kohus on automaatselt kohustatud kõiki uusi põhjendusi arvesse võtma.

Oluline on eristada hankija otsuse põhjenduste täpsustamist ja täiesti uute põhjenduste lisamist VAKO ja kohtute praktika kohaselt on põhjenduste täpsustamine lubatud juhul, kui see on seotud esialgse otsuse sisuga ega muuda otsuse alust. Uute põhjenduste lisamine, mida esialgsel otsustamisel ei kasutatud, ei ole lubatud. Hankija peab seetõttu oma otsused juba hankemenetluses selgelt ja piisavalt põhjendama. Selline lähenemine aitab vältida ka olukorda, kus hankija püüab hiljem tagantjärele leida uusi põhjendusi haldusakti kehtivuse tagamiseks.

Siiski on jätnud kohtud hankijale võimaluse esitada täiendavad põhjendused juhul, kui hankija suudab veenvalt tõendada, et on neist põhjendustest otsuse tegemisel lähtunud. Seega võib järeldada, et otsuses sisalduvate põhjenduste täpsustamine on lubatav ilma täiendava töendamisnõudeta. Seevastu uute põhjenduste esitamine vajab eraldi tõendamist, nende seostamist varasema kaalutlusega ja hindamist vastavalt vaidluse eseme kontekstile. Siiski ei loeta sellist lähenemist samaväärseks olukorraga, kus põhjendused on selgelt ja otseselt pakkujale otsuse teatamisel kättesaadavaks tehtud.

VAKO ja Eesti kohtute praktika järgib Euroopa Liidu põhimõtteid, mille kohaselt peab hankija oma otsuseid põhjendama juba hankemenetluse käigus. VAKO ja Eesti kohtud suhtuvad põhjenduste lisamise vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus üldjuhul rangelt.

Hankija otsuse põhjendamine on võtmetähtsusega nii hankemenetluses kui ka vaidlustus- ja kohtumenetluses, kuna see tagab menetluse läbipaistvuse, õiguskindluse ja pakkujate õiguste kaitse. Uute põhjenduste lisamine võib kahjustada pakkujate õigust saada selgeid ja täielikke põhjendusi otsuse tegemise hetkel. Kui põhjendused muutuvad vaidlustus- või kohtumenetluses, ei saa pakkuja oma õigusi tõhusalt kaitsta ega hinnata, kas hankija on käitunud objektiivselt.

Kuigi ranget praktikat järgides tagatakse menetluse õiguspärasus ja läbipaistvus, võib tekkida vastuolu rahaliste vahendite otstarbekuse põhimõttega. Kui hankija otsus tunnistatakse põhjendamispuuduste tõttu kehtetuks, peab riik hankemenetluse uuesti läbi viima, mis toob kaasa täiendavad kulutused. Lisaks on probleemiks asjaolu, et põhjendused võivad olla subjektiivsed – mis ühe pakkuja jaoks on piisav, ei pruugi olla piisav teise jaoks. Seega võivad iga juhtumi eripärad muuta ühetaolise lähenemise otsuse sisulisele põhjendamisele keeruliseks.

Kuivõrd riigihanked puudutavad avalikke vahendeid, peab hankemenetlus olema läbipaistev ja õiguspärane. Üheks võimaluseks tagada usaldusväärne ja läbipaistev riigihangete toimimise süsteem on see, kui hankija oma otsust põhjalikult selgitab. Juba hankemenetluses antud täpsed põhjendused aitavad kaasa suuremale läbipaistvusele ja tagavad ka hankija huvi, et tema otsust ei tunnistataks põhjendamispuuduste tõttu kehtetuks.

L'OBLIGATION DE MOTIVATION DU POUVOIR ADJUDICATEUR DANS LA PROCÉDURE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS ET LA POSSIBILITÉ DE MODIFICATION DES MOTIFS DANS LES PROCÉDURES DE RECOURS ET JUDICIAIRES

Résumé

La motivation de la décision de l'acheteur est une partie importante de l'organisation des marchés publics et apparaît à différentes étapes de la procédure, remplissant plusieurs objectifs. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la loi estonienne sur les marchés publics, l'objectif de cette loi est d'assurer l'utilisation transparente, appropriée et économique des fonds de l'acheteur, le traitement égal des personnes et l'utilisation efficace de la concurrence dans le cadre des marchés publics.

Bien que la motivation de la décision du pouvoir adjudicateur soit importante tout au long de la procédure de marché public, il existe néanmoins de nombreuses situations, en pratique, où les pouvoirs adjudicateurs se voient reprocher une motivation insuffisante de leurs décisions. Des motifs insuffisants dans la décision du pouvoir adjudicateur peuvent toutefois mener à une situation où il est nécessaire de les compléter au cours de la procédure de recours ou devant le juge.

Or, la présentation de nouveaux motifs uniquement pendant ces procédures soulève un dilemme juridique important: si le pouvoir adjudicateur peut, en cours de procédure, modifier substantiellement ses décisions ou y ajouter de nouveaux motifs, l'auteur de cette recherche s'interroge sur la compatibilité d'une telle pratique avec les principes régissant la procédure de passation des marchés publics.

Dans le premier chapitre de ce mémoire, l'auteur se concentre sur la question de savoir quelles normes et quels principes définissent la base juridique, la portée et le standard substantiel de l'obligation de motivation du pouvoir adjudicateur dans la procédure de passation des marchés publics.

Même si la procédure menée en vertu de la loi sur les marchés publics n'est pas une procédure administrative au sens de la loi sur la procédure administrative, les décisions du pouvoir adjudicateur qui créent, modifient ou mettent fin aux droits ou obligations d'une personne sont

soumises, en procédure contentieuse administrative, aux règles applicables aux actes administratifs conformément à l'article 267, paragraphe 3, du code de procédure administrative contentieuse. Ainsi, l'auteur de ce travail de recherche considère que le traitement des affaires de marchés publics dans le cadre de cette procédure est soumis aux mêmes principes et règles que ceux applicables aux recours contre les actes administratifs.

Les pouvoirs adjudicateurs doivent, dans la motivation de leurs décisions, respecter le principe de bonne administration. L'objectif de la motivation est de garantir une décision correcte et équitable, de permettre au destinataire d'évaluer s'il accepte ou conteste les motifs avancés, et également de permettre au juge d'exercer un contrôle efficace de la légalité de la décision, renforçant ainsi l'efficacité de la protection juridictionnelle des droits garantis par la Constitution.

Le pouvoir adjudicateur doit également respecter le principe, issu des directives de l'Union européenne, d'agir de manière transparente, contrôlable et proportionnée, tout en garantissant une concurrence effective sur le marché et l'égalité de traitement des personnes. Le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de motiver de manière claire et compréhensible pourquoi la décision prise est appropriée et justifiée dans le contexte de la mesure choisie. Une telle motivation ne peut se limiter à une énumération formelle, mais doit démontrer en quoi la décision contribue à atteindre l'objectif du marché public, sans porter atteinte de manière disproportionnée aux droits d'aucun soumissionnaire.

Les motifs doivent révéler la logique de raisonnement du pouvoir adjudicateur : pourquoi ce choix précis était le moyen le plus adapté pour atteindre l'objectif, quelles alternatives ont été écartées et pour quelles raisons. Si le pouvoir adjudicateur omet de présenter cette analyse, ni les soumissionnaires ni les organes de contrôle ne peuvent vérifier si la décision est conforme aux règles juridiques générales et à l'objectif du marché public.

Alors que les directives de l'Union européenne obligent le pouvoir adjudicateur à communiquer les motifs de sa décision uniquement à la demande de l'opérateur économique, la réglementation estonienne en matière de marchés publics est plus stricte : dans la mesure où le pouvoir adjudicateur doit connaître les motifs au moment même de la prise de décision, il est tenu de les fournir en même temps que la décision.

Les directives de l'Union européenne et la loi estonienne sur les marchés publics imposent au pouvoir adjudicateur l'obligation de motiver ses décisions, mais ne précisent pas la profondeur des motifs, laissant ainsi cette question largement à la discrétion des autorités adjudicatrices. Cela confère aux adjudicateurs une grande marge de manœuvre.

L'auteur de cette recherche a constaté que le niveau de détail requis pour la motivation dépend de la nature de la décision. Par exemple, lorsqu'il s'agit de déclarer une offre conforme ou retenue, une motivation très détaillée n'est pas nécessaire. En revanche, lorsqu'une offre est rejetée ou qu'un soumissionnaire est exclu de la procédure, la décision entraîne des conséquences bien plus graves pour ce dernier. Dans de tels cas, une justification d'une ou deux phrases ne suffit pas, la décision doit comporter des considérations plus substantielles.

Dans certains cas, la décision peut être fondée sur une évaluation subjective ou une mauvaise expérience antérieure dans une situation similaire, sans lien objectif entre la procédure spécifique et la décision prise. De plus, l'auteur du travail de recherche estime que la suffisance des motifs est souvent relative et dépend également de la perspective de la partie concernée. Ce qui peut paraître suffisant et compréhensible pour un soumissionnaire peut ne pas l'être pour un autre. Il se peut également que les adjudicateurs ne soient pas toujours en mesure de définir précisément quelles informations relèvent du secret commercial du soumissionnaire, ce qui peut entraîner une insuffisance des motifs. Les adjudicateurs peuvent souvent choisir la voie la plus sûre en présentant les motifs de leur décision de manière aussi générale que possible, afin d'éviter les risques potentiels de violation du secret commercial, ce qui peut toutefois entraîner des motifs vagues.

D'après la pratique des tribunaux estoniens et de la commission des recours, il apparaît que les motifs de la décision du pouvoir adjudicateur sont insuffisants. Par conséquent, l'auteur de la recherche a formulé une deuxième question de recherche : dans quelle mesure l'acheteur a-t-il le droit de préciser et de modifier les motifs de sa décision au cours des procédures de recours et judiciaires?

Tant la commission de recours que le tribunal doivent suivre les mêmes principes procéduraux. Si l'organe préalable obligatoire ne respecte pas les mêmes principes procéduraux que le tribunal, la procédure préalable devient dépourvue de sens, car les questions importantes ne seraient clarifiées qu'au tribunal. Compte tenu du rôle du principe de recherche dans les procédures de recours et judiciaires, l'auteur de la thèse conclut que tant la commission de

recours que le tribunal sont autorisés à prendre en compte de nouvelles justifications ou compléments présentés par l'adjudicateur qui n'ont pas été mentionnés dans la décision prise dans la procédure de marché public. Toutefois, cela ne signifie pas que la commission de recours ou le tribunal soient automatiquement tenus de prendre en compte toutes les nouvelles justifications.

L'auteur de l'étude estime que si l'adjudicateur présente de nouvelles justifications au cours de la procédure, celles-ci doivent être liées à l'objet du litige initial, c'est-à-dire à la décision contestée, et ne doivent pas modifier le contenu de la décision. Les nouvelles justifications ne peuvent être pertinentes que si elles complètent ou clarifient la décision initiale ou ses motifs, mais elles ne doivent pas introduire de nouvelles questions ou aspects dans le litige qui n'étaient pas présents dans la décision initiale. Lorsque l'adjudicateur présente de nouvelles justifications, la commission de recours ou le tribunal doit évaluer si ces justifications sont pertinentes et liées à l'objet du litige.

La jurisprudence estonienne suit largement les principes établis par le droit de l'Union européenne concernant la possibilité de préciser et de modifier les justifications du pouvoir adjudicateur. Comme devant la Cour de justice de l'Union européenne, la pratique des juridictions estoniennes souligne que les pouvoirs adjudicateurs doivent expliquer suffisamment leurs décisions dès la phase de passation du marché, afin de garantir la transparence de la procédure, l'égalité de traitement des opérateurs économiques et une protection juridictionnelle effective.

Les justifications complémentaires présentées au cours d'une procédure de recours ou d'une procédure contentieuse doivent être liées à la décision initiale du pouvoir adjudicateur et ne doivent pas introduire de nouveaux arguments totalement absents de la décision originale. En règle générale, la pratique de la commission de règlement des litiges en matière de marchés publics ainsi que celle des juridictions montre que l'ajout de justifications entièrement nouvelles par le pouvoir adjudicateur au cours d'une procédure de recours ou judiciaire n'est pas acceptable. Le pouvoir adjudicateur peut, certes, préciser ultérieurement les justifications de la décision prise au cours de la procédure de passation, mais ces précisions doivent constituer une extension logique de la décision initiale et non l'introduction de motifs entièrement nouveaux.

Cependant, les juridictions ont laissé une possibilité aux pouvoirs adjudicateurs de présenter des justifications supplémentaires si ceux-ci parviennent à prouver de manière convaincante

qu'elles ont été prises en compte lors de la décision. Par conséquent, l'auteur de ce mémoire conclut que la précision des justifications contenues dans la décision est autorisée sans nécessiter de preuves supplémentaires. En revanche, la présentation de nouvelles justifications nécessite une preuve distincte, leur lien avec l'argumentation antérieure et une évaluation en fonction du contexte de l'objet du litige.

En analysant la pratique de la commission de recours et des tribunaux, il apparaît que, parfois, les pouvoirs adjudicateurs ont tenté de présenter de nouvelles justifications, mais dans la plupart des cas, les problèmes étaient plutôt liés à la généralité et à l'imprécision des justifications. On peut affirmer que le pouvoir adjudicateur est lié par les justifications données tout au long du processus de recours et de procédure judiciaire. Le pouvoir adjudicateur doit déjà justifier sa décision de manière suffisante et claire pour éviter une situation où des explications supplémentaires pourraient être ignorées. Par conséquent, il n'est pas non plus une bonne pratique de se contenter, dans la décision, d'une simple référence aux dispositions de la loi sur les marchés publics ou aux articles des documents de marché. De plus, une telle justification ne permet pas au soumissionnaire de comprendre quelles circonstances ont réellement servi de base à la décision. Une telle justification n'est ni transparente ni vérifiable.

Cependant, l'auteur de ce mémoire estime que les justifications sont également subjectives pour chaque soumissionnaire – ce qui est une explication suffisante pour un soumissionnaire peut ne pas l'être pour un autre. Les marchés publics sont un mécanisme essentiel d'une société ouverte, garantissant la confiance dans l'utilisation transparente et efficace des fonds publics. Les opérations des marchés publics doivent se dérouler de manière publique et transparente, afin que les entreprises aient une chance égale de proposer leurs produits, services ou travaux, et que l'État puisse choisir le meilleur entrepreneur. Étant donné que l'argent des contribuables est utilisé dans la procédure de passation des marchés, il est particulièrement important que les décisions des pouvoirs adjudicateurs soient clairement justifiées et vérifiables dès le processus de passation, afin d'éviter des décisions arbitraires ou opaques.

KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996.
2. Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica VIII/2001.
3. Aedmaa, A.; Lopman, E.; Parrest, N.; Pilving, I.; Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.
4. Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. – Juridica III/2014.
5. Arrowmith, S. The law of public and utilities procurement: regulatsioon in the EU and UK. London: Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, 2014, Volume 1, Third edition.
6. Butler, L. R. A. Transforming public procurement in the United Kingdom: regulating for open and transparent contracting. Public Procurement Law Review. 2022/3.
7. Cabinet Office. Transforming Public Procurement: Government response to consultation. December 2021. Arvutivõrgus: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61addef38fa8f5037ac74399/Transforming_Public_Procurement-Government_response_to_consultation.v3_.pdf (24.04.2025).
8. Erik, P. Konfidentsiaalsus riigihankeõiguses. Magistritöö. Juhendajad Carri Ginter ja Triin Väljaots. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2014.
9. Härginen, K. Due diligence obligations of a contracting authority under the EU public procurement law. Doktoritöö. Juhendajad Mari Ann Simovart ja Carri Ginter. Kirjastus: Tartu Ülikool 2023.
10. Merusk, K.; Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne Tallinn: Juura 2013.
11. Kõo, K. Mercell. Hankija peab põhjendama ka positiivset otsust. – Arvutivõrgus: https://www.mercell.com/et-ee/30222025/hankija_peab_pohjendama_ka_positiivset_otsust.aspx (24.04.2025).
12. Minumets, D.; Kulm, P. Riigihangete õigus. Lextal. Juura 2014.
13. Ojasalu, T. Euroopa Ühenduse asutamislepingu põhivabadused ja neist tulenevad põhimõtted Euroopa Ühenduse riigihankeõiguses. Magistritöö. Juhendaja Aare Reenumägi. Tartu Ülikooli Õigusteaduskond. 2006.
14. Parind, M.; Simovart, M. A.; Pruks, P. Vestlusing „Riigihankeõigus eile, täna ja homme. Müüdid ja tegelikkus.“- Juridica VI/2019.

15. Piirisaar, M. Hankija piirid ettevõtjalt selgituste või selgitamist võimaldavate dokumentide nõudmisel kui kaalutusõiguse kasutamisel riigihanke menetluses. Magistritöö. Juhendaja Mari Ann Simovart. Tallinn: Tartu Ülikool 2020.
16. Prints, L. Hankija kaalutusõiguse teostamise piirangud kvalitatiivsete hindamise kriteeriumite kasutamisel. Magistritöö. Juhendaja Mari Ann Simovart. Tallinn: Tartu Ülikool 2018.
17. Raimundo, M. A. "Aiming at the market you want": a critical analysis of the duties on division into lots under Directive 2014/24/EU. Public Procurement Law Review. 2018, 4.
18. Rääk, M. Vastuvõetamatu pakkumus kui konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse ja võistleva dialoogi kasutamise alus. Magistritöö. Juhendajad: Mari Ann Simovart ja Kadri Härginen. Tartu: Tartu Ülikool 2021.
19. Simovart, M. A.; Parind, M. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.
20. Simovart, M. A. The General Court's strict approach to interim relief and statement of reasons - cases (T-43/24, T-106/24 and T-113/24). Public Procurement Law Review. 2025, 2.
21. Smith, S. Optional ground for exclusion for grave professional misconduct and the requirements for proportionality, equal treatment and transparency: C-171/15 Connexion Taxi Services. Public Procurement Law Review. 2017, 3.
22. Steinicke, M.; Vesterdorf, P. L. EU Public Procurement Law. Brussels Commentary. C. H. Beck, Hart, Nomos ja Dreyersfond 2018.
23. Sõrm, M. Kas riigihangete seadus on nüüd valmis? Riigihankeblogi. Riigihanke alased uudised ja kirjutised. 03.04.2023. – Arvutivõrgus: <https://riigihankeblogi.com/2023/04/03/kas-riigihangete-seadus-on-nuud-valmis/> (24.04.2025).
24. Viira, A. Põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse olemusest tulenevad alapakkumuse kontrollimehhanismi erinevad tahud riigihangetes. Magistritöö. Mari Ann Simovart. Tallinn: Tartu Ülikool 2022.
25. Õigusabi. Riigihangete seadus. – Arvutivõrgus: <https://xn--igusabi-00a.ee/riigihangete-seadus/> (24.04.2024).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Euroopa Liidu õigusaktid

26. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon Protokollid Euroopa Liidu toimimise lepingu lisad Deklaratsioonid, mis on lisatud 13. detsembril 2007 alla kirjutatud Lissaboni lepingu vastu võtnud valitsustevahelise konverentsi lõppaktile Vastavustabelid – ELT C 202, 7.6.2016.
27. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ELT C 202, 07.06.2016, lk 389–405.
28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT L 216, 20.08.2009, lk 76–136).
29. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta – ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64.
30. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242.
31. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243-374.
32. Konsolideeritud tekst: Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1989, riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (89/665/EMÜ), lk 33-35.

Eesti Vabariigi õigusaktid

33. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 14.03.2025, 15.
34. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
35. Riigihangete seadus. – RT I, 07.06.2024, 1
36. Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus. – RT I, 20.07.2017, 1.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Liidu kohtupraktika

37. EÜKo T-183/10, *Sviluppo Globale GEIE versus Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:T:2012:534.
38. EÜKo T-392/15, *European Dynamics Luxembourg jt versus Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer*, ECLI:EU:T:2017:462.
39. EÜKo T-308/18, *Hamas versus Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:T:2019:557.
40. EÜKo T-560/21, *TB versus ENISA*, ECLI:EU:T:2024:914.
41. EÜKo T-106/24, *Corporate & Public Management Consulting International versus Komisjon*, ECLI:EU:T:2024:688.
42. EÜKo T-281/22, *Xpand Consortium and Others versus Commission*, ECLI:EU:T:2024:724.
43. EÜKo T-126/23, *VC versus EU-OSHA*, ECLI:EU:T:2024:666.
44. EKo C-27/98, *Metalmecanica Fracasso SpA, Leitschutz Handels- und Montage GmbH versus Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten*, ECLI:EU:C:1999:420.
45. EKo C-19/00, *SIAC Construction Ltd versus County Council of the County of Mayo*, ECLI:EU:C:2001:553.
46. EKo C-376/16 P, *EUIPO versus European Dynamics Luxembourg jt*, ECLI:EU:C:2017:729.
47. EKo C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company versus Her Majesty's Treasury*, ECLI:EU:C:2017:236.
48. EKo C-927/19, *UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras versus UAB Ecoservice Klaipėda*, ECLI:EU:C:2021:700.
49. EKo C-532/20, *Alstom Transport SA versus Compania Națională de Căi Ferate CFR SA, Strabag AG – Sucursala București, Swietelsky AG Linz – Sucursala București*, ECLI:EU:C:2022:128.
50. EKo C-66/22, *Infraestruturas de Portugal versus Futrifer Indústrias Ferroviárias*, ECLI:EU:C:2023:1016.
51. EKo C-101/22, *Sopra Steria Benelux ja Unisys Belgium versus Komisjon*, ECLI:EU:C:2023:396.

Eesti Vabariigi kohtupraktika

52. RKÜKo 19.06.2020 otsus nr 3-20-1044.
53. RKHKo 14.05.2002 otsus nr 3-3-1-25-02.
54. RKHKo 29.11.2012 otsus nr 3-3-1-29-12.
55. RKHKo 13.06.2012 otsus nr 3-3-1-24-13.
56. RKHKo 24.01.2017 otsus nr 3-3-1-65-16.
57. RKHKo 26.09.2018 otsus nr 3-16-2324.
58. RKHKo 17.04.2018 otsus nr 3-17-2226.
59. RKHKo 27.06.2019 otsus nr 3-17-1927.
60. RKHKo 04.03.2020 otsus nr 3-18-1740.
61. RKHKo 04.11.2020 otsus nr 3-20-924.
62. RKHKo 06.12.2021 otsus nr 3-20-39.
63. RKHKo 11.12.2020 otsus nr 3-20-1198.
64. RKHKo 25.02.2022 otsus nr 3-21-1733.
65. RKHKo 10.11.2022 otsus nr 3-19-292.
66. RKHKo 10.10.2024 otsus nr 3-21-1366.
67. RKHKo 20.03.2024 otsus nr 3-20-1329/48.
68. TlnRnKo 29.09.2014 otsus nr 3-14-51156/79.
69. TlnRnKo 25.05.2018 otsus nr 3-18-452/34.
70. TlnRnKo 21.10.2019 otsus nr 3-19-1373/17.
71. TlnRnKo 11.06.2020 otsus nr 3-20-334/24.
72. TlnRnKo 11.06.2020 otsus nr 3-20-80/44.
73. TlnRnKo 30.06.2022 otsus nr 3-22-803/32.
74. TlnRnKo 25.11.2024 otsus nr 3-24-2374/14.
75. TrtRnKo 20.03.2012 otsus nr 3-11-1300.
76. TrtRnKo 31.01.2023 otsus nr 3-20-1313/36.
77. TlnHKO 03.07.2020 otsus nr 3-19-2195/20.
78. TlnHKO 22.10.2019 otsus nr 3-19-344/10.
79. TlnHKO 09.11.2020 otsus nr 3-20-1900/17.

KASUTATUD RIIGIHANGETE VAIDLUSTUSKOMISJONI PRAKTIKA

80. VAKO 10.07.2014 otsus nr 142-14/148880.
81. VAKO 08.09.2017 otsus nr 125-17/188223.
82. VAKO 02.11.2017 otsus nr 156-17/189268.
83. VAKO 26.04.2018 otsus nr 48-18/191509.
84. VAKO 14.09.2018 otsus nr 166-18/194960.
85. VAKO 11.10.2018 otsus nr 205-18/200375.
86. VAKO 16.10.2018 otsus nr 198-18/199792.
87. VAKO 06.12.2018 otsus nr 232-18/201257.
88. VAKO 17.01.2019 otsus nr 265-18/198628.
89. VAKO 18.02.2019 otsus nr 11-19/202988.
90. VAKO 21.02.2019 otsus nr 16-19/183170.
91. VAKO 06.06.2019 otsus nr 80-19-/205609.
92. VAKO 24.03.2020 otsus nr 33-20/219555.
93. VAKO 05.05.2020 otsus nr 53-20/218279.
94. VAKO 07.07.2020 otsus nr 124-20/218100.
95. VAKO 31.08.2020 otsus nr 177-20/217858.
96. VAKO 06.11.2020 otsus nr 209-20/225529.
97. VAKO 04.03.2021 otsus nr 24-21/228731.
98. VAKO 17.05.2021 otsus nr 87-21/233412.
99. VAKO 28.07.2021 otsus nr 127-21/234323.
100. VAKO 30.07.2021 otsus nr 126-21/226132.
101. VAKO 16.07.2021 otsus nr 117-21/229807.
102. VAKO 15.10.2021 otsus nr 165-21/239523.
103. VAKO 19.10.2021 otsus nr 166-21/226132.
104. VAKO 15.11.2021 otsus nr 181-21/239028.
105. VAKO 18.11.2021 otsus nr 180-21/228896.
106. VAKO 18.11.2021 otsus nr 182-21/238036.
107. VAKO 09.12.2021 otsus nr 200-21/240881.
108. VAKO 09.12.2021 otsus nr 201-21/240881.
109. VAKO 10.03.2022 otsus nr 26-22/244117.
110. VAKO 06.11.2022 otsus nr 146-22/253907.
111. VAKO 09.01.2023 otsus nr 164-22/254784.
112. VAKO 07.02.2023 otsus nr 8-23/255129.

113. VAKO 14.02.2023 otsus nr 11-23/256589.
114. VAKO 09.03.2023 otsus nr 21-23/257731.
115. VAKO 18.04.2023 otsus nr 33-23/251986.
116. VAKO 30.05.2023 otsus nr 58-23/258338.
117. VAKO 14.06.2023 otsus nr 66-23/261388.
118. VAKO 21.06.2023 otsus nr 73-23/262874.
119. VAKO 26.09.2023 otsus nr 128-23/265540.
120. VAKO 07.11.2023 otsus nr 158-23/263446.
121. VAKO 15.11.2023 otsus nr 156-23/263446.
122. VAKO 29.11.2023 otsus nr 173-23/270696.
123. VAKO 07.12.2023 otsus nr 176-23/268290.
124. VAKO 10.01.2024 otsus nr 194-23/263089.
125. VAKO 23.01.2024 otsus nr 204-23/266677.
126. VAKO 28.02.2024 otsus nr 17-24/266594.
127. VAKO 21.03.2024 otsus nr 35-24/273122.
128. VAKO 23.04.2024 otsus nr 54-24/261546.
129. VAKO 24.04.2024 otsus nr 50-24/268919.
130. VAKO 06.06.2024 otsus nr 85-24/273869.
131. VAKO 31.07.2024 otsus nr 128-24/261537.
132. VAKO 25.07.2024 otsus nr 127-24/275263.
133. VAKO 21.08.2024 otsus nr 144-24/281501.
134. VAKO 20.09.2024 otsus nr 161-24/280523.
135. VAKO 05.09.2024 otsus nr 152-24/280402.
136. VAKO 16.10.2024 otsus nr 182-24/281935.
137. VAKO 29.10.2024 otsus nr 186-24/272693.
138. VAKO 30.10.2024 otsus nr 187-24/262909.
139. VAKO 26.11.2024 otsus nr 207-24/281334.
140. VAKO 17.12.2024 otsus nr 223-24/282827.
141. VAKO 27.12.2024 otsus nr 232-24/285743.
142. VAKO 13.01.2025 otsus nr 238-24/264103.
143. VAKO 20.01.2025 otsus nr 250-24/283847.
144. VAKO 27.01.2025 otsus nr 257-24/287054.
145. VAKO 07.02.2025 otsus nr 12-25/287282.
146. VAKO 20.03.2025 otsus nr 35-25/283634.

147. VAKO 25.03.2025 otsus nr 47-25/287219.

MUUD ALLIKAD

148. Euroopa Ombudsman. Euroopa hea halduse tava eeskiri. 1. märts 2002. – Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/et/publication/et/3510> (24.04.2025).
149. Keskkonnainvesteeringute keskus. Juhis toetuse saajale hanke läbiviimiseks üldpõhimõtete kohaselt. Juuni 2023. – Arvutivõrgus: https://www.kik.ee/sites/default/files/juhis_hanke_labiviimiseks_uldpothimotete_kohaselt_2023_1.pdf (24.04.2025).
150. Matteus, K. Korterehamute rekonstrueerimise toetuse saajatele hangete läbiviimise juhise. Cobalt. 21.03.2019. – Arvutivõrgus: https://kredex.ee/sites/default/files/2019-05/juhis_korteriuhistutele_hangete_labiviimiseks.docx (24.04.2025).
151. Matteus, K. Arvamus riigihangete seaduse muutmise seaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsusele. Cobalt. 25.05.2019. – Arvutivõrgus: <https://fin.ee/media/299/download> (24.04.2025).
152. Rahandusministeerium. Riigihangete ja riigiabi osakond. Riigihankemaastiku 2017. aasta kokkuvõte. November 2018. – Arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/media/412/download> (24.04.2025).
153. Eesti Kaubandus- Tööstuskoda. Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted. 2023 Arvutivõrgus: https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Riigihanked%20strateegilised%20p%C3%B5him%C3%B5tted_26042023.pdf (24.04.2025).
154. Riigihangete seaduse eelnõu 450 SE I seletuskiri. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a> (24.04.2025).
155. Riigihangete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 17.04.2020 Arvutivõrgus: <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2020-10/Riigihangete%20seaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20v%C3%A4l%20j%C3%B6tamiskavatsus.pdf> (24.04.2024).
156. Riigi Tugiteenuste Keskus. 1. osa Riigihanke eesmärk ja üldpõhimõtted. – Arvutivõrgus: https://www.youtube.com/watch?v=J0CjY2_6rLI (24.04.2025).
157. Riigi Tugiteenuste Keskus. Riigihangete register. – Arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/> (24.04.2025).
158. Tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve amet. Juhis toetuse saajale hanke läbiviimiseks üldpõhimõtete kohaselt <https://ttja.ee/media/671/download> (24.04.2025).