

Riigihangete vaidlustuskomisjon  
Tartu mnt 85, Tallinn  
e-post: [vako@fin.ee](mailto:vako@fin.ee)

18. detsember 2025.a.

Vaidlustaja (Pakkuja): Fazer Eesti OÜ  
registrikood 10057691  
Pärnu mnt. 158/1, Tallinn

Vaidlustaja lepinguline esindaja:  
Tarvo Lindma  
vandeadvokaat  
Advokaadibüroo Supremia  
Telliskivi 60/1, Tallinn  
e-post: [tarvo.lindma@supremia.ee](mailto:tarvo.lindma@supremia.ee)

Hankija: Riigi Tugiteenuste Keskus  
registrikood 70007340  
Lõkke 4, Tallinn  
e-post: [hanked@rtk.ee](mailto:hanked@rtk.ee)  
[info@rtk.ee](mailto:info@rtk.ee)

#### VAIDLUSTUS

riigihanke "Toiduainete ostmine vanglatele (I piiratud hankemenetlus)" (viitenumber 302562) piiratud menetluse osades 16, 17 ja 18 vastavaks tunnistamise otsuse ja edukaks tunnistamise otsuse kehtetuks tunnistamisele ja hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsusele

#### Vaidlustaja taotlused:

1. Tunnistada kehtetuks Riigi Tugiteenuste Keskuse 11.12.2025.a. otsus, millega tunnistati kehtetuks riigihanke „Toiduainete ostmine vanglatele (I piiratud hankemenetlus)” (viitenumber 302562) pakkumuste vastavaks tunnistamise ja edukaks tunnistamise otsused piiratud menetluse osades 16, 17 ja 18.
2. Tunnistada kehtetuks Riigi Tugiteenuste Keskuse 12.12.2025.a. otsus, millega (i) tunnistati riigihanke „Toiduainete ostmine vanglatele” viitenumbri 302562 osad 16, 17 ja 18 kehtetuks omal algatusel põhjendatud vajadusel ja (ii) otsustati korraldada piiratud hankemenetluse hanke osades 16, 17, 18 uuesti.
3. Jätta vaidlustuse menetlemisega seotud kulud Riigi Tugiteenuste Keskuse kanda ja mõista Riigi Tugiteenuste Keskuselt välja kõik Fazer Eesti OÜ menetluskulud, sh. vaidlustuse esitamisel tasutud riigilõiv ja kulud advokaadi õigusabile vastavalt esitatud menetluskulude nimekirjale.

#### Asjaolud

1. 04.09.2025 tegi Hankija vanglatele toiduainete ostmise hankes dunaamilise hankesüsteemi piiratud hankemenetluses kvalifitseerimise ja süsteemiga liitmise otsuse, millega kvalifitseeris Pakkuja hanke osades 16, 17 ja 18 ning liitis vastavad osad süsteemiga (LISA 1).
2. 11.11.2025 koostas Hankija hanke „Toiduainete ostmine vanglatele (I piiratud hankemenetlus)” (viitenumber: 302562) (edaspidi „Hange”) pakkumuse esitamise ettepaneku ja piiratud hankemenetluse tingimused.

3. 08.12.2025 Hankija otsustega tunnistati Pakkuja pakkumused Hanke osades 16, 17 ja 18 vastavaks ja edukaks (edaspidi „**08.12.2025 Otsused**”) ([LISA 2](#) ja [LISA 3](#)). Pakkuja sai 08.12.2025 Otsustest teada 11.12.2025.
4. 11.12.2025 tegi Hankija otsuse, millega tunnistati kehtetuks 08.12.2025 Otsused (edaspidi „**Otsus I**”) ([LISA 3](#)). Pakkuja sai Otsusest I teada 12.12.2025.
5. 12.12.2025 tegi Hankija otsuse, millega (i) tunnistati riigihanke „Toiduainete ostmise vanglatele” viitenumbri 302562 osad 16, 17 ja 18 kehtetuks omal algatusel põhjendatud vajadusel ja (ii) otsustati korraldada piiratud hankemenetluse hanke osades 16, 17, 18 uuesti (edaspidi „**Otsus II**”) ([LISA 4](#)). Pakkuja sai Otsusest II teada 12.12.2025.

### Põhjendused

6. Pakkuja leiab, et Otsus I ja Otsus II on vastuolus seadusega, need rikuvad Pakkuja õigusi ja huve ning need tuleb tunnistada seetõttu kehtetuks.
7. Üldiselt, 08.12.2025 Otsused olid Pakkujale soodsad ning Pakkujal tekkis nende alusel õigus ja põhjendatud huvi Hanke vastava osa raames ja selle täitmiseks lepingu sõlmimiseks Hankijaga. Pakkuja soovis ja soovib vastava lepingu sõlmimist Hankijaga. Otsusega I ja II on muudetud eeltoodud eesmärgi saavutamine Pakkuja jaoks võimatuks ning seetõttu riivavad need otsused Pakkuja huve ning kuivõrd need on vastuolus seadusega, rikuvad need ka Pakkuja õigusi.
8. HMS § 3 lg 1 kohaselt võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb haldusorganil kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. RHS § 2 lg 1 nõuab, et pakkumuse esitajaid tuleb kohelda võrdselt.
9. Otsused I ja II on haldusaktid ja nende tegemisel on Hankija kohaldanud kaalutusõigust.
10. HMS § 54 kohaselt on haldusakt on õiguspärase, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 56 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud, põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.
11. Lisaks eeltoodule on 15.12.2025 saanud Pakkujale teatavaks, et 15.12.2025 (s.o. pärast Otsuse I ja Otsuse II tegemist) on Hankija teinud otsuse, millega on kvalifitseerinud Hanke osades 16, 17 ja 18 AS-i Eesti Pagar (10080750) ja liitnud dunaamilise hankesüsteemiga riigihanke osades 16, 17, 18 taotleja AS-i Eesti Pagar ([LISA 5](#)). Seega on Otsuse II alusel ja tulemusena uue hanke välja kuulutamisel olukord, kus lisaks Pakkujale on eelduslikult pakkujana osalemas ka AS Eesti Pagar, kes ei olnud Hanke läbiviimisel hankesüsteemiga liitunud ega teinud (ega saanud teha) Hankel tähtaegselt pakkumist. Lisaks on teistel potentsiaalsetel pakkujatel (sh. AS-I Eesti Pagar) nüüd teada Pakkuja esitatud pakkumise andmed, mis annab neile olulise konkurentsieelise ja kahjustab seeläbi Pakkuja huve ja õigusi, mis olid Pakkujale tagatud 08.12.2025 Otsustega. Sisuliselt rikutakse seeläbi Pakkuja suhtes võrdse kohtlemise põhimõtet, andes sellega teistele eelise Pakkuja ees. Pakkujale teadaolevalt puuduvad sellised objektiivsed ja kaalukad põhjendused Otsuse I ja Otsuse II tegemiseks, mis kaaluksid üles Pakkujale sellega kaasneva riive tagajärjed.

### *Otsuse I kehtetuks tunnistamise taotluse põhjendused*

12. Esiteks, RHS ei näe ette õiguslikku alust riigihankel hankija poolt tehtud pakkumuse vastavaks tunnistamise ja edukaks tunnistamise otsuse hankija poolt kehtetuks tunnistamiseks. RHS § 47 lg 1 p 12 ja § 73 lg 3 p 6 kohaselt on hankijale ette nähtud üksnes õigus ja võimalus kehtetuks tunnistada riigihange (hankemenetlus), aga mitte eraldiseisvalt pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise

otsused. Hankija ei ole Otsuses I toonud esile mistahes asjaousid, mis võimaldaks järeldada, et 08.12.2025 Otsused oleks olnud vastuolus seadusega või muul põhjusel alusetud. Isegi kui Otsus II oleks seaduslik ja põhjendatud ning puuduks alus selle käesoleva vaidlustuse alusel kehtetuks tunnistamiseks, ei annaks see omakorda alust ega põhjendaks Otsuse I eraldiseisvalt tegemist, s.t. 08.12.2025 Otsuste kehtetuks tunnistamist Hankija poolt. Seetõttu on Otsus I 08.12.2025 Otsuste kehtetuks tunnistamiseks vastuolus seadusega ja tuleb kehtetuks tunnistada. Ainuüksi see on piisav alus Otsuse I kehtetuks tunnistamiseks. Samuti juhul, kui käesoleva vaidlustuse tulemuena tunnistatakse kehtetuks Otsus II, tuleb sellele vaatamata kehtetuks tunnistada ka Otsus I, sest see rikub sellisel juhul ka eraldiseisvalt Pakkuja õigusi ja huve.

13. Teiseks, Otsus I ei sisalda põhjendusi ja sellega on rikutud eelviidatud põhjendamiskohustust. Otsuses I on märgitud, et 08.12.2025 Otsused tunnistatakse kehtetuks tulenevalt sellest, et hankijale sai 09.12.2025 teatavaks Viru Maakohtu 03.10.2025 kohtulahend nr. 1-25-748/26 (LISA 6). Pakkuja leiab, et kohtulahendi teatavaks saamise fakt ei ole ega saa olla haldusakti kehtetuks tunnistamise aluseks. Hankija ei ole mistahes viisil selgitanud, kuidas saab viidatud kohtulahendist teada saamise fakt olla Otsuse I kehtetuks tunnistamise aluseks. Haldusakti põhjendamine tähendab muuhulgas loogiliste ning järgitavate seoste ja arutlukäikude esitamist vastava põhjendusena tootud asjaolu ja selle alusel tehtud otsuse vahel. Hankija ei ole esitanud Otsuses I ega sellega seoses mistahes sellekohaseid põhjendusi.
14. Veelgi enam – ka Hankija viidatud kohtulahendi sisust ei ole võimalik järeldada mistahes sellekohaseid seoseid Hanke ning Pakkuja pakkumusega. Tegemist ei ole Hanke kohta tehtud kohtulahendiga, samuti ei ole kohtulahendis viidatud isikud ega asjaolud seostatavad Hankega.
15. Vaatamata sellele, et Otsuses I ei ole põhjendusi esitatud, puuduvad need ka sisuliselt. Juhul, kui asuda seisukohale, et Otsuse II põhjendused on üle kantavad ka Otsusele I (millega Pakkuja ei nõustu, sest nii Otsuses I kui Otsuses II puudub ka sellekohane viide), siis ka sellisel juhul tuleb Otsus I tunnistada kehtetuks, sest need põhjused ei ole ega saa olla Otsuse I seaduslikuks aluseks. Pakkuja tugineb sellisel juhul Otsuse I vaidlustamisel samadele põhjendustele, millele Pakkuja tugineb allpool Otsuse II vaidlustamisel ning palun neid kohaldada ka Otsuse I vaidlustamise alusena.
16. Seega on Otsus I täielikult põhjendamata ja meelevaldne ning seega vastuolus ülalviidatud õigusnormidega.
17. Kolmandaks, Hankija on Otsuse I õigusliku alusena muuhulgas tuginenud HMS §-le 66 lg 1. HMS § 66 lg 1 kohaselt võib õigusvastase haldusakti, arvestades käesoleva seaduse §-s 67 sätestatud, isiku kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti. Otsusest I ei nähtu, milles seisneb 08.12.2025 Otsuste õigusvastatus. Veelgi enam – Hankija ei ole isegi väitnud Otsuses I, et 08.12.2025 Otsused oleks õigusvastased. Samuti ei ole 08.12.2025 Otsused Pakkujale teadaolevalt ka objektiivselt õigusvastased. Seega ei ole HMS § 66 lg 1 08.12.2025 Otsuste ja Otsuse I puhul kohaldatav ning seetõttu on Hankija tuginenud Otsuse I tegemisel ebaõigele õiguslikule alusele, rikkudes ka sellega eelviidatud õigusnorme.

#### *Otsuse II kehtetuks tunnistamise taotluse põhjendused*

18. Esiteks, Otsus II ei sisalda põhjendusi ja sellega on rikutud eelviidatud normidest ning RHS §-st 47 lg 3 tulenevat põhjendamiskohustust.
19. Otsuses II on märgitud, et hankijale sai 09.12.2025 teatavaks Viru Maakohtu 03.10.2025 kohtulahend nr. 1-25-748/26 (LISA 6), millest tulenevalt (mis tingib) tuleb Hanke osades 16, 17 ja 18 menetlus kehtetuks tunnistada. Lisaks selgitab Hankija Otsuses II, et on vajalik riigihangete alusdokumentide hulgas oleva osade 16, 17 ja 18 tehnilise kirjelduse muutmine otsetavates pagaritoodetes sisalduvate koostisainete osas.
20. Täiendavalt selgitab Hankija Otsuses II, et pakkumuse esitamise ettepaneku punktide 1.5.2.2. ja 1.5.2.3. kohaselt on Hankijal õigus hankemenetlus kehtetuks tunnistada põhjendatud vajaduse korral ja põhjendatud vajaduseks võib olla asjaolu, kui (i) riigihanke aluseks olevad tingimused on oluliselt muutunud ja seetõttu osutub hankelepingu sõlmimine mittevajalikuks või võimatuks või (ii)

hankemenetluses ilmnenud ebakõlasid ei ole võimalik kõrvaldada ega hankemenetlust seetõttu ka õiguspäraselt lõpule viia.

21. Pakkuja leiab, et kohtulahendi teatavaks saamise fakt ei ole ega saa olla haldusakti kehtetuks tunnistamise aluseks. Hankija ei ole mistahes viisil selgitanud, kuidas saab viidatud kohtulahendist teada saamise fakt olla Otsuse I kehtetuks tunnistamise aluseks. Haldusakti põhjendamine tähendab muuhulgas loogiliste ning järgitavate seoste ja arutlukäikude esitamist vastava põhjendusena tootud asjaolu ja selle alusel tehtud otsuse vahel. Hankija ei ole esitanud mistahes sellekohaseid põhjendusi.

Veelgi enam – ka vastava kohtulahendi sisust ei ole võimalik järeldada mistahes sellekohaseid seoseid Hanke ning Pakkuja pakkumusega. Tegemist ei ole Hanke kohta tehtud kohtulahendiga, samuti ei ole kohtulahendis viidatud isikud ega asjaolud seostatavad Hankega.

22. Samuti ei ole Hankija esitanud loogilisi ega arusaadavaid ning järgitavaid selgitusi ja põhjendusi pakkumuse esitamise ettepaneku punktides 1.5.2.2. ja 1.5.2.3. sisalduvate asjaolude esinemise kohta ega nende seoste kohta Otsusega II. Hankija ei ole esitanud isegi mitte väidet, et riigihanke aluseks olevad tingimused oleks muutunud, rääkimata vastava muutuse kirjeldamisest. Hankija soov Hanke esemeks olevate pagaritoodete koostise muutmiseks või isegi vastava vajaduse ilmnemine ei ole käsitatav riigihanke aluseks olevate „tingimuste muutmisenä”. Veelgi enam – Hankija ei ole Otsuses II selgitanud, millises osas on koostisaineid vaja muuta ning mis on selle muutmise objektiivselt põhjuseks (vajaduse tingivaks asjaoluks). Samuti ei ole Hankija Otsuses II selgitanud, et esineks „hankemenetluses ilmnenu ebakõlasid” ja/või et neid ei ole võimalik kõrvaldada ja et need takistavad hankemenetluse õiguspäraselt lõpule viimist. Hankija on pelgalt refereerinud pakkumuse esitamise ettepaneku tingimuste punkte, kuid ei ole vähimalgi määral nende kohaldamise aluseks olevaid asjaolusid sisustanud.

23. Kõike eelnevat kokkuvõttes on Otsus II tervikuna nii formaalselt kui sisuliselt põhjendamata ja meelevaldne ning seega vastuolus eelviidatud õigusnormidega.

24. Teiseks, RHS § 73 lg 3 p 6 ei võimalda Hankijal hankemenetlust meelevaldselt kehtetuks tunnistada. Pakkuja mõõnab, et Hankijal on küll nimetatud õiguslikul alusel hankemenetluse kehtetuks tunnistamisel laialdane diskretsioon, kuid see ei ole siiski piiramatult. Seadus lubab hankemenetluse kehtetuks tunnistada üksnes põhjendatud vajaduse korral. Põhjendatud vajaduse sedastamiseks ei piisa üksnes põhjenduse formaalsest esitamisest (mis antud juhul eelviidatud asjaoludel samuti puudub), vaid see põhjendus peab olema sisult objektiivne ja vajalik (reaalne) ning ei või olla meelevaldne. Selles osas kohalduvad Hankijale diskretsiooni teostamise üldised põhimõtted ja kohustused. Seega ei saa hankemenetluse kehtetuks tunnistamise aluseks olla pelgalt Hankija subjektiivne soov muuta (pärast pakkumuse edukaks tunnistamist) Hanke esemeks olevate pagaritoodete koostist, vaid see koostise muutmine peab olema objektiivselt vajalik ja põhjendatud (reaalne). Kuna Hankija ei ole selles osas põhjendusi Otsuses II esitanud, ei ole ka Pakkujal võimalik hetkel esitada detailseid vastuväiteid. Küll aga puuduvad Pakkujal andmed ja teadmised, et Hanke tingimustes sätestatud Hanke esemeks olevate pagartitoodete koostis oleks vastuolus õigusnormidega või muu objektiivse vajaduse või põhjendusega, mis välistab Hanke tingimustes sätestatud koostisega pagaritoodete hankimise ja toob kaasa ainuvõimaliku lahendusena hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ja uue hanke välja kuulutamise vastavas osas (sh. pagaritoodete koostise muutmise vajaduse). Seega leiab Pakkuja, et Hankijal puudus reaalne vajadus ja põhjendus Otsusega II hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ning kuna Otsusega II riivatakse otseselt Pakkuja õigusi ja huve, siis ei saa selline Pakkujale soodsate 08.12.2025 Otsuste kehtetuks tunnistamisega kaasnev riive põhineda Hankija subjektiivsel ja meelevaldsel soovil ja arvamisel. Olukorras, kus Pakkuja pakkumus on juba tunnistatud vastavaks ja edukaks, ei saa Hankija ilma objektiivse (reaalse) sisulise põhjendusega hankemenetlust enam kehtetuks tunnistada ja Hankija mitte üksnes ei pea esitama formaalse põhjenduse, vaid need põhjendused peavad olema objektiivsed ja reaalsed. Eeltoodud seisukohtu toetab arvukas kohtupraktika ja õiguskirjandus (vt. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2025, § 73 lg 3 p 6 kommentaarid). Seega on Otsus II vastuolus ka RHS §-ga 73 lg 3 p 6.

25. Kolmandaks, Otsus II sisaldab täiendavat otsust: „Hankija korraldab piiratud hankemenetluse hanke osades 16, 17 ja 18 uuesti”. Pakkuja leiab, et RHS ei näe ette õiguslikku alust ega võimalust Hankija poolt

taolise otsuse uue hanke korraldamiseks sellisel viisil tegemiseks. RHS § 73 ja 74 kohaselt algab hankemenetlus hanketeate registrile esitamise ja avaldamisega. RHS § 80<sup>1</sup> näeb ette pakkumuse esitamise ettepaneku sisunõuded. Neid nõuded ei ole Otsusega II nimetatud osas täidetud ja seega ei ole taoline otsus kooskõlas RHS sätestatud nõuetega hankemenetluse läbiviimise otsustamisel.

Kokkuvõtte ja menetluslikud avaldused

26. Eelkirjeldatud asjaoludel on Hankija oluliselt Otsuse I ja Otsuse II tegemisel rikkunud õigusnorme, Otsus I ja Otsus II rikuvad Pakkuja õigusi ning huve ja seetõttu tuleb Otsus I ja Otsus II tunnistada tervikuna kehtetuks.

27. Menetluskulude nimekirj. Pakkuja menetluskulud koosnevad vaidlustuse esitamise seisuga alljärgnevast:

- 1) Riigilõiv vaidlustuse esitamisel – 640 EUR
  - 2) Pakkuja lepingulisest esindajast advokaadi õigusabi hanke asjaolude analüüsimisel ja käesoleva vaidlustuse koostamisel ning VAKO-le esitamisel – 10 h x 195 EUR/h = 1 950 EUR (käibemaksuta summa)
- Kokku: 2 590 EUR

28. Pakkuja soovib asja arutamist kirjalikus menetluses.

29. Pakkuja advokaadist lepinguline esindaja kinnitab, et omab Pakkuja esindamise õigust käesolevas asjas.

Tarvo Lindma  
vandeadvokaat

Lisad:

- 1) Kvalifitseerimise ja hankesüsteemiga liitumise otsus
- 2) Pakkumise edukaks tunnistamise otsus
- 3) Hankija 11.12.2025 otsus
- 4) Hankija 12.12.2025 otsus
- 5) Hankija 15.12.2025 otsus
- 6) Viru Maakohtu 03.10.2025 otsus