



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Villem Lapimaa, Maret Altnurme ja Virgo Saarmets
Otsuse tegemise aeg ja koht	24.09.2025, Tallinn
Haldusasja number	3-24-181
Haldusasi	Tallinna linna kaebus tühistada Riigi Tugiteenuste Keskuse 31.10.2023 otsus nr 11.4-5/23/1273 ja 20.12.2023 vaideotsus nr 11.4-5/23/1531
Menetlusosalised	Kaebaja Tallinna linn, esindaja v.adv Kadri Matteus Vastustaja Riigi Tugiteenuste Keskus, esindaja Kari Treial
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 20.06.2024 otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	Tallinna linna apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Võtta toimikusse Tallinna linna 03.09.2025 menetlusedokumendi lisad.
2. Rahuldada Tallinna linna apellatsioonkaebus.
3. Tühistada Tallinna Halduskohtu 20.06.2024 otsus.
4. Teha asjas uus otsus, millega rahuldada Tallinna linna kaebus.
5. Tühistada Riigi Tugiteenuste Keskuse 31.10.2023 otsus nr 11.4-5/23/1273 ja 20.12.2023 vaideotsus nr 11.4-5/23/1531.
6. Mõista Riigi Tugiteenuste Keskuselt Tallinna linna kasuks välja 8100 eurot esimese ja teise astme kohtu menetluskulu katteks. Muus osas jätta menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.

Selgitused

Otsuse peale võib Riigikohtule esitada kassatsioonkaebuse 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavastegemisest arvates, s.o hiljemalt 24.10.2025 (HKMS § 212 lg 1).

Vastuseks kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähataja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal selleks esitada taotlus Riigikohtule. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6)

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Tallinna linn korraldas meetme „Koolivõrgu korrastamine“ tegevuse „Koolivõrgu korrastamise käigus toimuv jätkusuutlike koolide kaasajastamine“ raames ellu viidud projekti „Tallinna Tondi Põhikooli õppehoone ehitamine“ raames riigihanke „Tallinna Tondi Põhikooli rekonstrueerimine“ (viitenumber 201832). Hanketeade avaldati 30.10.2018. Riigihankele esitati üheksa pakkumust. Hankemenetluse tulemusena sõlmiti hanke võitjaga 28.12.2018 hankeleping maksumusega 12 145 198,69 eurot käibemaksuga.

Hanketeate p-s III.1.2 oli pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kontrollimiseks kehtestatud järgmine kvalifitseerimise tingimus:

Pakkujal peavad olema olemas vahendid hankelepingu võimaliku rikkumisega tekkida võiva kahju hüvitamiseks (RHS § 100 lg 1 p 1). Pakkuja, kelle esitatud pakkumus on tunnistatud edukaks, on kohustatud esitama punktis 1 nimetatud garantiikirja või deponeerima punktis 2 nimetatud rahalised vahendid enne hankelepingu allkirjastamist, kuid hiljemalt hankelepingu allkirjastamise ajaks, vastavalt hankelepingus sätestatule. Pakkuja peab kinnitama hankepassis, et tal olemas vahendid hankelepingu võimaliku rikkumisega tekkida võiva kahju hüvitamiseks summas, mis on 10 % pakkumuse maksumusest koos käibemaksuga (eurodes). Hankija nõudmisel peab pakkuja esitama ühe alljärgnevatest dokumentidest, mille on hanketeate avaldamise või hilisema kuupäevaga väljastanud Eesti Vabariigis registreeritud krediitiasutuse või välisriigi krediitiasutuse Eesti Vabariigis registreeritud filiaal:

1) kinnituskiri, mille kohaselt on nimetatud asutus nõus väljastama pakkujale (sh peavad kinnituskirjaga olema hõlmatud ka pakkujaga ühispakkumuses osalevad pakkujad), kelle pakkumus tunnistatakse edukaks, ehitusaegse tagatise (garantiikirja) summas, mis on 10 % pakkumuse maksumusest koos käibemaksuga (eurodes) hiljemalt 14 päeva jooksul pakkumuse edukaks tunnistamisest, kuid enne hankelepingu allkirjastamist. Kinnituskiri ei pea olema väljastajale siduv ja võib olla tingimuslik (väljastaja ei pea kinnituskirja andmisega võtma kohustusi), kuid kinnituskirjast peab nähtuma, et pakkujal (sh ühispakkujad) on võimalik eelnimetatud garantiikiri saada enne hankelepingu allkirjastamist.

2) kinnituskiri, mille kohaselt on pakkujal (või ükskõik millisel ühispakkumuses osaleval pakkujal) olemas vabad rahalised vahendid summas, mis on 10 % pakkumuse maksumusest koos käibemaksuga (eurodes). Kinnituskiri ei pea olema väljastajale siduv (väljastaja ei pea kinnituskirja andmisega võtma kohustusi).

2. Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) rahaldas 07.05.2020 otsusega nr 11.8-5/0397 Tallinna Haridusameti 30.04.2020 taotluse projekti „Tallinna Tondi Põhikooli õppehoone ehitamine“ elluviimiseks.

3. RTK tuvastas projekti raames tehtud riigihanke viitenumbriga 201832 kontrollimise käigus, et Tallinna Haridusamet ei ole selle korraldamisel järginud riigihangete seaduses (RHS) sätestatud nõudeid. Hanketeate p-s III.1.2 sätestatud nõue on eaproporsionaalne. RTK tegi seoses kõnealuse hanketingimusega 25.11.2021 finantskorrektsiooni otsuse ja 24.01.2022 vaideotsuse nr 11.4-5/ 0083, mille Tallinna linn vaidlustas halduskohtus. Tallinna Halduskohus

tühistas 27.01.2023 otsusega asjas nr 3-22-479 RTK 25.11.2021 otsuse nr 11.4-5/1467 ja 24.01.2022 vaideotsuse nr 11.4-5/0083 osas, mis puudutas riigihanke nr 201832 suhtes tehtud finantskorrektsiooni. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tegi 28.06.2023 otsuse nr 5-23-2, millega tunnistas Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi: ühendmäärus) § 25 lg 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, millega nähakse ette, et § 22³ kohaldub toetustaotluste puhul, mis rahuldati enne 09.10.2020.

4. Riigi Tugiteenuste Keskus tegi 31.10.2023 finantskorrektsiooni otsuse nr 11.4-5/23/1273, milles leidis endiselt, et Tallinna Haridusamet on hanke nr 201832 korraldamisel rikkunud RHS-s sätestatud nõudeid. Pakkuja rahaliste vahendite kohta Eesti Vabariigis registreeritud krediidasutuse või välisriigi krediidasutuse Eesti Vabariigis registreeritud filiaali kinnituskirja nõue on ebaproportsionaalne kvalifitseerimistingimus, mis piirab potentsiaalsetel välisriigist pärit pakkujatel hankemenetluses osalemast. Sellega on hankija rikkunud RHS § 100 lg 1 p-s 1 ja § 3 p-s 2 sätestatud üldpõhimõtet. Kehtestatud kvalifitseerimistingimust ei saa pidada riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalseks ega ka põhjendatuks RHS § 3 p 2 ja § 98 lg 1 mõistes. RTK tegi selle riigihankega seotud kulude osas finantskorrektsiooni, vähendades abikõlblikke kulusid 10% võrra ja lugedes mitteabikõlblikuks kuluks kokku 646 005,91 eurot, millest Euroopa Regionaalarengu Fondi toetus moodustab 549 105,02 eurot ja riiklik toetus 96 900,89 eurot. Otsuse tegemise aluseks on perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (STS_{2014–2020}) § 8 lg 2 p-d 4 ja 6, § 45 lg 1 p 3, § 46, § 47 lg 2, § 48 lg-d 1 ja 3, ühendmääruse (kuni 08.10.2020 kehtinud redaktsioon; edaspidi: ühendmääruse v.r) § 22 lg 11 p 5 ja lg 12 ning haridus- ja teadusministri 21.06.2016 määruse nr 44 „Hariduslike erivajadustega õpilastele suunatud põhikoolide võrgu korrastamine perioodil 2014–2020“ § 27.

Krediidasutuse kinnituskirja küsimine pakkuja majandusliku suutlikkuse kindlaks tegemisel on iseenesest mõistlik ja RHS kohaselt aktsepteeritav. Küll aga ei ole põhjendatud nõuda üksnes Eestiga seotud krediidasutuse kinnituskirja, sest selle nõude kohustuslikkus ei tulene ühestki hankija tegevusele kohalduvast õigusaktist. Piisavate rahaliste vahenditega võib hankelepingu täitmist olla suuteline tagama ka pakkuja, kelle rahalised vahendid asuvad mõnes muus Euroopa Liidu (EL) liikmesriigis, Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepingtona ühinenud riigis tegutsevas krediidasutuses või on tagatud mõne sellise krediidasutuse poolt. Rakendusüksus mõõnab, et Eestiga seotud krediidasutuse kinnituskirja esitamist nõuti üksnes edukalt pakkujalt ja pakkumuse oleks võinud iseenesest esitada ka pakkuja, kellel taoline kinnituskiri pakkumuse esitamise hetkel puudus. Arvestades aga eduka pakkuja välja selgitamise ja lepingu sõlmimise kohustusliku ooteaja (RHS § 120 lg 2) vahelist lühikest perioodi, võib eeldada, et nõutud kinnituskirja saamine sellel perioodil oleks osutunud pakkujale keeruliseks, mistõttu ei saa välistada, et võis esineda hankest huvitatud isikuid, kes loobusid osalemisest vaidlusaluse nõude tõttu. Hankija selgituste kohaselt oleks ta aktsepteerinud ka muid tõendeid pakkuja piisavate rahaliste vahendite olemasolu kinnitamiseks, kuid sellisel juhul tulnuks hankijal taoline võimalus hanketingimuses selge sõnaga kehtestada. Kõigil hankest huvitatud isikutel peab olema ühetaoline arusaam hankes osalemise tingimustest ja ükski pakkuja, olenemata tema asukohast, ei pea tegema ebamõistlikke jõupingutusi hankes osalemise tingimuste välja selgitamiseks. Asjaolu, et RHS § 100 lg 4 võimalust ei nähtud ette riigihanke alusdokumentides, võis kaasa tuua mõne huvitatud isiku hankes osalemisest loobumise muude dokumentide esitamise võimalusest teadmatuse tõttu. Ehkki vaidlusalune tingimus võib olla liigselt piirav ka Eesti pakkujatele, seab tingimus eelduslikult halvemasse ja ebavõrdsemasse olukorda välisriigi pakkujad, kelle puhul on tõenäoline, et nad ei ole mõne Eestis registreeritud krediidasutuse või välisriigi krediidasutuse Eestis registreeritud filiaali kliendid. Eestist pärit pakkujatel on nõutud kinnituskirja saamine menetluslikult lihtsam kui välisriigi pakkujatel, kes peavad end

täiendavalt Eesti krediitiasutuse ees hakkama tõestama, et saada asjaomane kinnituskiri. Võib eeldada, et teiste liikmesriikide ettevõtjad on Eesti õigusnormide sõnastuse ja nende kohaldamise tingimustega vähem tuttavad kui Eesti ettevõtjad, mistõttu on kinnituskirja taotlemise asjaolude kindlakstegemine välisriigi ettevõtja jaoks ajamahukam.

Eeltoodud rikkumise puhul esinevad ühendmääruse § 22 lg 11 p-s 5 toodud asjaolud, mille kohaselt vähendatakse hankelepingule eraldatud toetust 25%, kui hankemenetluse korraldamisel on pakkuja kvalifitseerimiseks hanketeates või hankedokumentides nimetatud kriteerium, mis on vastuolus RHS-ga. Ühendmääruse § 22 lg 12 kohaselt võib sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada 5- või 10-protsendilist finantskorrektsiooni määra. Rikkumise olulisust ja raskust hinnates ei ole proportsionaalne rakendada kõige rangemat finantskorrektsiooni määra. Põhjendatud on vähendada abikõlblikku kulu 10% võrra. Siinkohal võetakse arvesse, et riigihangete registrist nähtuvalt on riigihankes esitatud üheksa pakkumust, mistõttu on olemas teatav konkurentsi tase ja erinevate pakkumuste võrdlemine. Ühendmääruse § 22 lg 11 p 5 ning lg 12 sõnastusest nähtub, et nimetatud rikkumisega peab üldjuhul kaasnema 25% finantskorrektsioon, mida rakendusüksus võib üksnes erandkorras, konkreetse rikkumise raskust arvestades, vähendada kas 10 või 5 protsendile. Praegu ei esine sedavõrd erandlikke ja kaalukaid asjaolusid, et oleks alust rakendada 5% finantskorrektsiooni määra. Ei ole teada, milliseks oleks kujunenud hankes osalevate pakkujate ring ja hanke tulemused, kui hankija poleks hankes osalemiseks kehtestanud vaidlusalust kvalifitseerimise tingimust või oleks selle sõnastanud potentsiaalsetele välisriigist pärit pakkujatele piiravat mõju avaldamata. Tagantjärele ei ole võimalik tuvastada, kas mõni potentsiaalne pakkuja jättis oma pakkumuse viidatud kvalifitseerimise tingimuse tõttu esitamata, kas tema pakkumus võinuks osutada edukaks ja kas toetuse saajal tekkinuks soodsam võimalus teha ehitustööd. Ei ole välistatud, et mõni huvitatud isik jättis vaidlusaluse kvalifitseerimise tingimuse tõttu hankes osalemata ja ennast hanke juurde registreerimata. Tuleb küll mõnda, et tegemist on vähetõenäolise võimalusega, ent hankes osalemise huvi välisriigi pakkujate poolt ei saa välistada. Rikkumine on mh kaasa toonud RHS § 3 p-s 2 sätestatud isikute võrdse kohtlemise põhimõtte riive. Ühendmääruse seletuskirjas on väljendatud seisukohta, et RHS §-s 3 nimetatud üldpõhimõtete olulise riive korral tuleb eelduslikult rakendada 25% finantskorrektsiooni määra. Madalaima finantskorrektsiooni määra rakendamist ei näe praeguse rikkumisega sarnaste juhtumite puhul ette ka Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjoni 14.05.2019 suuniste¹ p 2.1 alap 10 kohaselt tuleb õigustamata riiklike, piirkondlike või kohalike eelistuste alusel diskrimineerivate kvalifitseerimise tingimuste esinemise korral kohaldada kas 25- või 10-protsendilist finantskorrektsiooni määra. Samuti ei näe 10 protsendist madalama finantskorrektsiooni kohaldamist samale rikkumisele ette praegu kehtiva ühendmääruse § 22³ lg 1 p 2 koosmõjus lg 2 p-ga 2.

5. Riigi Tugiteenuste Keskus jättis 20.12.2023 vaideotsusega nr 11.4-5/23/1531 Tallinna Haridusameti vaide rahuldamata.

6. Tallinna linn esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse** tühistada RTK 31.10.2023 otsus nr 11.4-5/23/1273 ja 20.12.2023 vaideotsus nr 11.4-5/23/1531.

RHS normide rikkumine ei olnud raske ning rahaline mõju liidu eelarvele on olematu või minimaalne, mistõttu on 10% finantskorrektsioon ebaproportsionaalne. Vaideotsuses on RTK jäänud seisukohale, et kahju tekkimist EL eelarvele tuleb eeldada, kuid arvesse tuleb võtta ka seda, kui reaalseks saab pidada sellise kahjuliku tagajärje saabumise tõenäosust. Tõenäosuse

¹ Euroopa Komisjoni 14.05.2019 otsus C(2019) 3452, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks kehtestatud suuniste riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks.

hindamisel ei tule arvestada üksnes seda, kas mõni pakkuja võis jätta pakkumuse esitamata, vaid hinnata tuleks ka selle võimalikku mõju riigihanke tulemusele. Kui on tõenäoline, et riigihankel oleks osalenud rohkem pakkujaid, kuid tõenäoliselt poleks see mõjutanud hankemenetluse tulemust, ei saa ka liidu eelarvele negatiivset mõju pidada tõenäoliseks (vt Tallinna Ringkonnakohtu 30.11.2021 otsus asjas nr 3-20-895). RTK ei ole vaidlustatud otsustes seda teinud. Samuti on RTK sellest tulenevalt jätnud finantskorrektsiooni määra kaalumisel arvesse võtmata kaebaja seisukohad, mida RTK oleks pidanud hindama. Rikkumise fakt kui selline ei saa olla iseseisvaks aluseks finantskorrektsiooni määra otsustamisel.

Finantskorrektsiooni suuruse määramisel tuleb võtta arvesse, et RHS § 100 lg 4 kohaldus ka ilma riigihanke alusdokumentides oleva märketa ning kõikidel huvilistel oli võimalus pakkumus esitada. RHS § 100 lg 4 on üle võetud direktiivi 2014/24/EL art 60 lg 3 teisest lõigust ja direktiivi 2009/81/EÜ art 41 lg-st 5, mille kohaselt, kui ettevõtja ei saa avaliku sektori hankija nõutud dokumente mõjuval põhjusel esitada, võib ta oma majanduslikku ja finantsseisundit tõendada avaliku sektori hankija poolt asjakohaseks peetud muude dokumentidega.

Arvestades hanke eset (koolihoone ehitamine) ja selle maksumust (10 121 000 eurot, millele lisandub käibemaks), välismaiste ehitusettevõtjate üldist osalemist Eesti ehitushangetes ning rikkumise iseloomu, ei ole mõju liidu eelarvele kahjulik. Piiriülene huvi Eesti kohalike ehitushangete vastu on olnud väike. RTK on jätnud hindamata asjaolu, kas tegelikult takistas seatud tingimus kellegi osalemist hankel või mitte, mööndes, et pakkumuse esitamine oli võimalik ka ilma kinnituskirjata, kuid jõudes siiski tõdemusele, et võimalikud pakkujad ei oleks lühikese ooteaja tõttu tegelikkuses lepinguni jõudnud. RTK on täielikult jätnud arvesse võtmata asjaolu, kui ebatõenäoline on riigihankest huvitatud ettevõtja selline käitumine, kus *ca* 10 miljoni euro suurusest ehitustööst loobutakse üksnes seetõttu, et riigihankes on nõutud kohaliku krediidiandja kinnitust, ilma et ettevõtja oleks isegi teinud hankijale pöördumise kõnealuse tingimuse muutmiseks. Asjaolu, et sel teemal ei küsitud isegi ühtegi küsimust, kuigi hanketeade avaldati ka Euroopa Liidu Teatajas, näitab, et piiriülestel ettevõtjatel puudus igasugune huvi hankes osaleda. Isegi kui möönda, et Tondi põhikooli rekonstrueerimise vastu tundis huvi mõni piiriülene ettevõtja, võis see tõenäoliselt olla vaid lähiriikidest nagu Läti, Leedu, Soome või Rootsi. Kõikide eeltoodud riikide puhul on Eesti turul asjaomase riigist pärit krediidiandjate Eesti filiaal või on nendes riikides mõne Eesti panga filiaal. Rahapesumeetmete mõttes on näiteks Läti Swedbanki kliendil väga lihtsasti võimalik saada kinnituskiri Eesti Swedbankist, kuivõrd Eesti Swedbank saab tugineda kliendilepingu sõlmimisel ja rahapesumeetmete täitmise osas Läti filiaalile.

Asjaolu, et kaebajale on teise hankemenetluse eest projektis nr 2014-2020.1.04.18-0092 „Tallinna Pääsküla Kooli rekonstrueerimine“ samadel põhjustel kohaldatud finantskorrektsiooni 10%, mida kaebaja ei ole vaidlustanud, ei saa olla põhjenduseks, et praeguses asjas on 10% finantskorrektsiooni määr põhjendatud. Praeguses asjas ei kohaldu Euroopa Komisjoni 14.05.2019 suuniste p 2.1 alap 10. Euroopa Komisjoni suunised ei ole siduv õigusakt (vt ka Riigikohtu 28.06.2023 otsus nr 5-23-2). Need on adresseeritud Euroopa Komisjoni asjaomastele talitustele, mitte liikmesriikide rakendusüksustele.

7. Riigi Tugiteenuste Keskus palus jätta kaebus rahuldamata.

Sama hanketingimuse ning rikkumise kohta varem tehtud RTK finantskorrektsiooni otsus ja vaideotsus tühistati põhjusel, et RTK oli finantskorrektsiooni tegemisel kohaldanud ebaõiget ühendmäärase redaktsiooni. Samas nõustus Riigikohus, et vaidlusaluse kvalifitseerimistingimuse kehtestamine riigihankes nr 201832 on selline rikkumine, mille puhul on täidetud kõik finantskorrektsiooni tegemise eeldused, sh kahju tekkimine EL eelarvele. Kuivõrd finantskorrektsiooni eesmärgiks on hüvitada kahju, mis on rikkumise toimepanemisega eelduslikult EL eelarvele tekkinud, ei pea vastustaja finantskorrektsiooni

otsust tehes tõendama, et piiriülene huvi ja seega võimalik kahju liidu eelarvele oli reaalne. Euroopa Kohtu otsuste C-171/15 ja C-27/15 ning Tallinna Ringkonnakohtu 21.06.2022 otsuse nr 3-19-1239 kohaselt on pakkujate võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus hankes osalemist võimaldavate tingimuste kehtestamine, millest õigesti aru saamiseks on vaja tunda hankija asukohariigi praktikat. Vastustaja ei pea tuvastama, kas mõni välisriigi pakkuja oli huvitatud hankes osalemisest või kas ta jättis hankel osalemata selle konkreetse õigusvastase hanketingimuse tõttu. Piisab sellest, et toetuse saaja on rikkunud seaduse nõudeid ja see sai kaasa tuua potentsiaalsete pakkujate õiguste rikkumise ja ebavõrdse kohtlemise. Praegusel juhul ei saa ilmselgelt välistada, et kui kaebaja oleks kehtestanud õiguspärased hanketingimused, võinuks mõni välispakkuja oma pakkumuse esitada ja hanketulemus võinuks osutada teistsuguseks. Tingimuse heidutav mõju võis potentsiaalsele pakkujale avalduda ainuüksi hanketeatega tutvumisel, sellest teadasaamiseks ei olnud vaja hankedokumente alla laadida. Välisriigist pärit pakkujate huvi puudumist konkreetse hanke vastu ei tõenda ka see, et väidetavalt pole varem sarnastes ehitushangetes välisriigi pakkujad edukaks osutunud.

Vastustaja on kaebaja rikkumise olulisust ning raskust hinnates pidanud proportsionaalseks kohaldada 10% korrektsioonimäära. Tegemist on haldusorgani kaalutlusotsusega, mille teostamisse saab kohus sekkuda vaid piiratud ulatuses (HKMS § 158 lg 3). Finantskorrektsiooni otsuses toodud põhjendused ja kaalutlused on piisavad ja asjakohased. Peaasjalikult leidis vastustaja, et 10 protsendist madalamat määra ei ole põhjendatud kohaldada, sest tegemist on hanke tulemusi potentsiaalselt mõjutanud rikkumisega. Euroopa Komisjoni suunistele viitamine on üks osa kaalutlusõiguse teostamisest, mitte eraldiseisvaks õiguslikuks aluseks. Samuti on ühena paljudest kaalutlusargumentidest riigihankes nr 180905 „Tallinna Pääsküla Kooli rekonstrueerimine“ tuvastatud sarnane rikkumine ja kohaldatav korrektsioonimäär ning Rahandusministeeriumi projektiauditi lõpparuanne. Vastustajal ei ole õigusaktidest tulenevat kohustust rakendada toetuse saaja jaoks kõige soodsamat finantskorrektsiooni määra. Ühendmääruse sätteid tuleb mõista nii, et 25 protsendist väiksema finantskorrektsiooni määra kohaldamine on ette nähtud üksnes erandkorras. Vastustaja on kaalumise tulemusena leidnud, et praegu on erandkorras põhjendatud vähendada korrektsioonimäära 10 protsendile. Riigikohus ei välistanud otsuses nr 5-23-2, et vaidlusaluses kaasuses võib korrektse ühendmääruse redaktsiooni alusel tehtud kaalumise tulemuseks olla sama, 10% finantskorrektsiooni määramine.

8. Tallinna Halduskohus jättis 20.06.2024 otsusega kaebuse rahuldamata.

Tallinna Halduskohus leidis 27.01.2023 otsuses, et täidetud on kõik finantskorrektsiooni otsuse tegemise eeldused, s.t rikutud on EL õigust ning rikkumine tuleneb majandustegevuses osaleja tegevusest või tegevusetusest (otsuse p 35), on tekkinud või tõenäoliselt tekkinud kahju EL eelarvele (otsuse p 36). Seejuures käsitles halduskohus olemasolevat kohtupraktikat, mis ei ole olnud ühtne küsimuses, kui ulatuslik on rakendusüksuse tõenduskohustus, näitamaks ära kahju tekkimist EL eelarvele. Halduskohus osutas Tallinna Ringkonnakohtu hilisemale praktikale (vt otsuse p 38), milles ringkonnakohtu oli asunud seisukohale, et vastustaja ei pea tõendama reaalse piiriülese huvi esinemist ega ära näitama, et teise liikmesriigi ettevõtja on reageerinud hanketeatele küsimuste või vaidlustuste esitamisega ning piisav on üksnes potentsiaalse piiriülese huvi olemasolu, millele viitab mh riigihanke rahvusvahelist piirmäära ületav eeldatav maksumus. Ka Riigikohus nõustus asjas nr 5-23-2 halduskohtu hinnanguga, et ebaseadusliku kvalifitseerimistingimuse kehtestamine on selline rikkumine, mille puhul tuleb eeldada kahju tekkimist EL eelarvele ning kuivõrd finantskorrektsiooni eesmärgiks on hüvitada kahju, mis on rikkumise toimepanemisega eelduslikult liidu eelarvele tekkinud, ei pea vastustaja finantskorrektsiooni otsust tehes tõendama, et piiriülene huvi ja seega võimalik kahju liidu eelarvele oli reaalne (otsuse p 87). Seega on haldusasja nr 3-22-479 ja põhiseaduslikkuse järelevalve asja 5-23-2 raames juba tuvastatud, et finantskorrektsiooni tegemise eeldused on

täidetud. Saab nõustuda Tallinna Halduskohtu 27.01.2023 otsuse analüüsi ja järeldustega ning praeguse haldusasja raames puudub vajadus asuda eelmise finantskorrektsiooni menetluse järeldusi revideerima, sest asjaolud ei ole muutunud.

Kaebaja selgituste kohaselt oleks ta aktsepteerinud ka muid tõendeid pakkuja piisavate rahaliste vahendite olemasolu kinnitamiseks, kuid tuleb nõustuda vastustajaga, et sellisel juhul tulnuks hankijal taoline võimalus hanketingimuses selge sõnaga kehtestada, sest kõigil hankest huvitatud isikutel peab olema ühetaoline arusaam hankes osalemise tingimustest ning ükski pakkuja, olenemata tema asukohast, ei pea tegema ebamõistlikke jõupingutusi hankes osalemise tingimuste välja selgitamiseks.

Seega tuleb praegu kontrollida üksnes seda, kas vastustaja on õiguspäraselt kohaldanud finantskorrektsiooni 10% määra või oleks ta pidanud kohaldama 5% määra. Ühendmääruse v.r § 22 lg 11 p 5 ja lg 12 alusel võib sellise rikkumise eest sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada 5-või 10-protsendilist finantskorrektsiooni määra, sealjuures ühendmääruse § 22 lg 11 kohane „standardmäär“ oli 25%. Õigusaktides ei ole seatud konkreetseid kriteeriume, millisel puhul on õigustatud kohaldada finantskorrektsiooni määra 10% ja millisel juhul 5%. Suuresti on see haldusorgani diskretsiooniline otsus. Kohus saab kontrollida üksnes seda, kas diskretsiooni teostamise piiridest on kinni peetud. Ei nähtu, et vastustaja oleks diskretsiooni teostamise piire ületanud. Kohaldatud 10% määr viitab sellele, et vastustaja on rikkumisele omistanud pigem vähese mõju. Piirava kvalifitseerimistingimuse reaalsel mõju pole võimalik täpselt välja selgitada, sest võimatu on tuvastada, kas hankes osalemisest on loobunud just sellise tingimuse tõttu. Kõik potentsiaalsed huvilised ei pruugi riigihangete registris end hanke juurde registreerida ega piiravaid tingimusi vaidlustada või nende kohta küsimusi esitada. See aga ei tähenda, et negatiivne mõju EL eelarvele puuduks. Vastustaja on finantskorrektsiooni määra alandava asjaoluna toonud välja reaalse konkurentsi olemasolu. Asjaolu, et sarnastes hangetes ei ole Eestis varem välispakkujaid osalenud, ei tõenda seda, et selle või tulevikus toimuvate hangete vastu ei võiks välispakkujatel huvi tekkida. Kindlasti ei saa asuda seisukohale, et kahju EL eelarvele oleks juhtumi asjaolusid arvestades olnud igal juhul välistatud. Kaebajal puudub subjektiivne õigus nõuda rikkumise kvalifitseerimist madalaima finantskorrektsiooni määra alusel. Vastustaja ei ole kohaldanud finantskorrektsiooni määra 10%, kuna seda nõuavad Euroopa Komisjoni suunised, vaid see on olnud üks argument teiste hulgas. Euroopa Komisjoni suuniste arvesse võtmine kaalutusotsuse tegemisel ei ole keelatud. Ka kohtupraktika põhjal ei saa väita, et siinsel juhul oleks tegemist ebaproportsionaalse finantskorrektsiooni määraga (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 24.09.2021 otsus nr 3-19-346, p 19).

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

9. Tallinna linn palub **apellatsioonkaebuses** tühistada halduskohtu 20.06.2024 otsus ja teha uus otsus, millega rahuldada kaebus.

Tallinna Halduskohtu 27.01.2023 otsuses haldusasjas nr 3-22-479 esitatud põhjendused ei ole praegu siduvad HKMS § 177 lg 1 mõttes, sest varasem finantskorrektsiooni otsus tühistati õigusliku aluse põhiseadusvastasuse tõttu ning kvalifitseerimistingimuse õigusvastasust analüüsiti üksnes niivõrd, kuivõrd oli vaja selgeks teha asjassepuutuv sätte. Kuna kaebaja saavutas oma eesmärgi, s.t RTK otsuse tühistamise halduskohtu ja seda kinnitanud Riigikohtu otsusega asjas nr 5-23-2, siis ei olnud kaebajal võimalik edasi kaevata halduskohtu otsuse põhjendusi. Teises haldusasjas tehtud kohtulahendi põhjendused on siduvad vaid siis, kui kohus on teinud haldusorganile ettekirjutuse asja uueks otsustamiseks, aga seda kohus asjas nr 3-22-479 (ega 5-23-2) ei teinud.

Riigihanke normide rikkumine ei olnud raske ja rahaline mõju liidu eelarvele on olematu või minimaalne, mistõttu on 10% finantskorrektsiooni määramine ebaproportsionaalne. Praeguses

hankes esitati 9 pakkumust ning diskrimineerimine oli äärmiselt kaudne, sest piiriülestel pakkujatel oli kõigest mõnevõrra ebamugavam osaleda, aga see on paratamatu. Esiteks ei ole piiriülene pakkuja kursis kohalike ehitusnõuetega ja teiseks peavad tema vastutavad spetsialistid läbima kutse tunnustamise välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 20 alusel (vt ka direktiiv 2005/36/EÜ). Seega on nõuded garantiikirja väljaandja territoriaalsusele väikseim takistus teenuste piiriüleseks pakkumiseks. Kuna riigihankel oli küllaldane konkurents, siis ei saa pidada mõju liidu eelarvele piisavalt tõenäoliseks. Lisaks selgus halduskohtu istungil, et tegelikkuses ei ole RTK tuvastanud, kui keerukas on üldse Eestis võimalikul välispakkujal pangakonto avamine ka arvestusega, et Eestis puudub välispakkuja asukohajärgse panga filiaal. Lisaks oli võimalik esitada ühispakkumus, mis ongi tavapärane olukorras, kus piiriülene pakkuja soovib siseneda uuele turule. Halduskohus jättis eeltoodud asjaolud hindamata.

Oluline on küsimus, et kui rikkumine ka oli, siis kas selle mõju liidu eelarvele saab pidada tõenäoliseks. Euroopa Kohus on lahendis nr C-175/23 selgitanud, et „eeskirjade eiramiseks“ määruse nr 1303/2013 art 2 p 36 tähenduses saab kvalifitseerida üksnes rikkumise, mis „on mõjutanud või oleks võinud kahjustavalt mõjutada“ liidu eelarvet (p 27), s.t pelk RHS rikkumine ilma liidu eelarvele negatiivset mõju avaldamata ei ole automaatne eeskirjade eiramine ja finantskorrektsiooni alus. Riigikohus on ka selgelt toonud välja, et negatiivne mõju liidu eelarvele puudub juhul, kui välispakkujatele on pakkumuse esitamine hankes mõnevõrra ebamugavam. Seda eriti juhul, kui välispakkujatel ei ole olnud hanke vastu selget huvi (vt Riigikohtu 20.11.2024 otsus nr 3-21-2607, p 25). Praegusel juhul ei ole ükski välispakkuja esitanud küsimusi, laadinud alla riigihanke alusdokumente või teinud muid viiteid sellele, et tal oleks olnud huvi hankes osaleda.

Finantskorrektsiooni määr (10%) on määratud kaalutlusnorme rikkudes. Praegusel juhul ei ole arvestatud kõiki konkreetse vaidluse asjaolusid ega ole arusaadav, miks ei ole 10% kohaldamise asemel kohaldatud 5% määra. Kaalutlusõiguse teostamine ei saa piirduda viidetega Euroopa Komisjoni suunistele või nende suuniste alusel kehtestatud ühendmäärusele. Vastustaja on järjepidevalt selgitanud, et 10% määr tuleneb Euroopa Komisjoni suunistest, aga pole selgitanud, miks jäeti määramata nt 5% finantskorrektsiooni määr. Siinjuures ei saa kohus tugineda ka varasemale kohtupraktikale, kuna vajalik on hinnata potentsiaalset mõju ja selle realiseerumise tõenäosust konkreetse kaasuse kontekstis (vt nt ka Euroopa Kohtu otsus C-743/18, p 72; otsus C-406/14, p-d 47–48). Kui kohus leiab, et liidu õiguse rikkumine on tõendatud, oleks kõiki asjaolusid arvestades olnud proportsionaalne finantskorrektsiooni määr mitte rohkem kui 5% (vt ka Riigikohtu 20.11.2024 otsus nr 3-21-2607, p 28). Sisuliselt on RTK jätnud hindamata asjaolu, kas kehtestatud kriteerium takistas tegelikult kellegi osalemist hankel või mitte, mööndes, et pakkumuse esitamine oli võimalik ka ilma kinnituskirjata.

10. Riigi Tugiteenuste Keskus palub jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.

Järeldusega, et kaebaja on riigihanke nr 201832 korraldamisel rikkunud RHS sätteid ning rikkumine sai kaasa tuua finantsmõju, on eelnevalt nõustunud Tallinna Halduskohus 27.01.2023 otsuses nr 3-22-479 ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 28.06.2023 otsuses nr 5-23-2. Mõlemad kohtuotsused on jõustunud, mistõttu ei ole enam vaidluse all hankerikkumise ja finantsmõju tuvastamine, samuti finantskorrektsiooni tegemise eelduste täitmine. Kaebajal oli võimalus Tallinna Halduskohtu 27.01.2023 otsuse nr 3-22-479 põhjendusi vaidlustada. Praeguses asjas halduskohtu otsuse vaidlustamine ei lükka ümber Riigikohtu järeldusi finantskorrektsiooni eelduste täitmise kohta, eriti olukorras, kus kaebaja ei ole varasema kohtumenetlusega võrreldes uusi asjaolusid välja toonud.

Praeguses haldusasjas saab vaidluse all olla üksnes rikkumisele kohaldatava korrektsoonimäära suurus. Tegemist on haldusorgani kaalutlusõigusega, mille teostamisse

saab kohus sekkuda vaid piiratud ulatuses. Vastustaja on põhjendanud, milliste asjaoludega on arvestatud finantskorrektsiooni määra kohaldamisel ja mis põhjustel ei ole kaebaja suhtes õigustatud kohaldada 10 protsendist veelgi madalamat määra. Vastustaja ei ole 10% korrektsoonimäärani jõudnud vaid ühele kaalutusargumendile tuginedes. Riigikohus ei välistanud 28.06.2023 otsuses nr 5-23-2, et korrektse ühendmääruse redaktsiooni alusel tehtud kaalumise tulemuseks võib vaidlusaluses kaasuses olla sama, 10-protsendilise finantskorrektsioonini jõudmine. Vastustaja kaalutlustest on tuvastatav, et isegi kui vaidlusalusele rikkumisele tuleks finantskorrektsiooni alusena kohaldada vana ühendmääruse § 22 lg-t 14, mis võimaldab rakendusüksusel teostada kaalutusõigust vahemikus 0–10 protsenti ning 25 protsenti, ei tooks see kaasa finantskorrektsiooni otsuses toodud kaalutluste ja kohaldatava määra muutust. Vastustaja on finantskorrektsiooni otsuses kaalunud ja selgitanud, miks ei saa konkreetsele rikkumisele kohaldada 10 protsendist madalamat korrektsoonimäära ka alternatiivse õigusliku aluse ja kaalutusvahemiku esinemise korral.

Riigikohtu 20.11.2024 otsuses nr 3-21-2607 ja mõnedes Tallinna Ringkonnakohtu otsustes väljendatud järeldused ja tõlgendused irduvad mitmes olulises küsimuses Euroopa Kohtu praktikast, aga ka EL toetuste andmist ja tagasinõudmist korraldava Euroopa Komisjoni seisukohtadest. Otsuse C-743/18 p-s 64 on Euroopa Kohus selge sõnaga väljendanud seisukohta, et eeskirjade eiramise tõttu alusetult saadud soodustuse tagastamise kohustus ei ole sanktsioon. Otsuses nr C-743/18 on Euroopa Kohus selgitanud, et hanketingimuste rikkumise korral ei ole konkreetse finantsmõju tõendamine nõutav ning piisab sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei ole välistatud. Euroopa Kohtu 21.05.2021 otsusest nr C-6/20 nähtub, et hankijal on keelatud kvalifitseerimise tingimusena nõuda, et pakkujad esitaksid juba oma pakkumuse esitamise ajal tõendi selle kohta, et neil on kõnealuse riigihanke esemeks oleva tegevuse suhtes ette nähtud registreering, tunnustus või dokument, mille on väljastanud hankelepingu täitmiskoha liikmesriigi pädev asutus. Vastuolud Eesti kohtute praktika ja Euroopa Kohtu (aga ka Euroopa Komisjoni) seisukohtade vahel on toonud juba kaasa paratamatu olukorra, kus riik peab ise leidma raha, katmaks finantskorrektsioonide summad, mis on riigisisises kohtupraktikas tunnustatud põhjendamatuks või ebaproportsionaalseks, ehkki Euroopa Komisjon asub Euroopa Kohtu praktikale tuginedes finantskorrektsiooni jaatavale ja kohustavale seisukohale.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

11. Kaebaja esitas 03.09.2025 menetlusedokumendi lisana kuvatõmmised riigihangete registrist, mis tõendavad vaidlusaluses riigihankes esitatud pakkumuste arvu (lisa 1) ja huvitatud isikute päritolu (lisa 2–5). Ringkonnakohus leiab, et need tõendid tuleb võtta asja õigemaks lahendamiseks kohtuasja materjalide juurde (HKMS § 198 lg 3). Kaebaja on õigesti osutanud, et tõendites sisalduv teave ei saa olla vastustajale üllatuslik. Vaidlustatud otsuse põhjal võib järeldada, et vastustaja on finantskorrektsiooni tegemisel kõnealuste andmetega tutvunud. Igall juhul on vastustajal olnud võimalik esitada apellatsioonimenetluses nende tõendite kohta oma seisukoht.

12. Määruse (EL) nr 1303/2013 art 143 lg 2 kohaselt teevad liikmesriigid tegevustes või rakenduskavades avastatud üksiku või süstemaatilise eeskirjade eiramisega seoses nõutavad finantskorrektsioonid, mis seisnevad avaliku sektori toetuse täielikus või osalises tühistamises. Liikmesriigid võtavad arvesse eeskirjade eiramise olemust ja keerukust ning fondidele tekitatud rahalist kahju ja kohaldavad proportsionaalseid korrektsioone. Eeskirjade eiramisena käsitatakse määruse (EL) nr 1303/2013 art 2 p 36 kohaselt EL õiguse või selle kohaldamisega seotud liikmesriigi õiguse rikkumist, mis tuleneb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisega seotud ettevõtja tegevusest või tegevusetusest, mis on mõjutanud või oleks

võinud kahjustavalt mõjutada EL eelarvet põhjendamata kuluartikli EL eelarvest debiteerimise tõttu.

13. STS_{2014–2020} § 45 lg 1 p 3 kohaselt tehakse finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks või tühistamiseks määruse (EL) nr 1303/2013 art 143 alusel ja sellega kooskõlas mh juhtudel, kui toetuse saaja on jätnud osaliselt või täielikult täitmata kohustuse või nõude ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust. STS_{2014–2020} § 46 lg-test 1 ja 2 tuleneb, et kui finantskorrektsiooni otsuse tegemisel ei ole kohustuse või nõude täitmata jätmise laadist tulenevalt võimalik selle rahalise mõju suurust hinnata, kuid esineb põhjendatud oht, et kohustuse või nõude täitmata jätmine tõi kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust kooskõlas ühendmäärusega.

14. Finantskorrektsiooni otsuse tegemise aluseks on eeskirjade eiramine, mis Euroopa Kohtu praktika kohaselt eeldab kolme asjaolu koos esinemist: 1) rikutud peab olema EL õigust; 2) rikkumine peab tulenema majandustegevuses osaleja tegevusest või tegevusetusest ning 3) EL eelarvele peab olema tekkinud või tõenäoliselt tekkima kahju (Euroopa Kohtu 01.10.2020 otsus C-743/18, p 51). Eeskirjade eiramise tuvastamisel ei ole otsuse tegemise eelduseks toetuse saaja tahtlus või hooletus (samam, p-d 57–65). „Eeskirjade eiramiseks“ määruse nr 1303/2013 artikli 2 punkti 36 tähenduses saab kvalifitseerida üksnes rikkumise, mis „on mõjutanud või oleks võinud kahjustavalt mõjutada“ liidu eelarvet. Järelikult on selle sättega vastuolus, kui liidu struktuurifondidest toetatavatele toimingutele kohaldatava liidu õiguse või riigisisese õiguse mis tahes rikkumist käsitatakse rikkumisena, mis on liidu eelarvet automaatselt mõjutanud või mis oleks võinud liidu eelarvet alati kahjustavalt mõjutada, sõltumata rikkumise mõjust liidu eelarvele (Euroopa Kohtu 04.10.2024 otsus C-175/23, p 27). Finantskorrektsiooni summa kindlaksmääramisel võetakse arvesse eeskirjade eiramise olemust, raskusastet ja asjaomasele fondile sellega tekitatud rahalist kahju; kohaldatava korrektsiooni lõpliku summa kindlaksmääramiseks on tingimata vaja teha individuaalne ja üksikasjalik analüüs (samam, p-d 28, 33). Finantskorrektsiooni summat ei tohi automaatselt kindlaks määrata, tuginedes ainuüksi eelnevalt kehtestatud ühtsete korrektsioonimäärade skaalale (samam, p 34). Finantskorrektsioon on olemuselt sanktsioon. Kohus ei tohi finantskorrektsiooni õiguspärasust hinnates piirduda vaid ilmselgete vigade testiga, vaid kontroll peab olema range ja täielik, võttes arvesse kõiki olulisi asjaolusid, sh seda, kas kahju on pelgalt teoreetiline (Riigikohtu 20.11.2024 otsus nr 3-21-2607, p 29).

15. Ringkonnakohus ei nõustu RTK seisukohaga, et tulenevalt jõustunud Tallinna Halduskohtu 27.01.2023 otsusest nr 3-22-479 ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.06.2023 otsusest nr 5-23-2 ei ole praeguses asjas enam vaidluse all, kas finantskorrektsiooni otsuse tegemise eeldused on täidetud. HKMS § 177 lg 1 kohaselt on jõustunud kohtuotsus menetlusosalistele kohustuslik osas, milles lahendatakse kaebuses esitatud nõue kaebuse aluseks olevatel asjaoludel. Riigikohus on selgitanud, et teises haldusasjas tehtud kohtulahendi põhjendused ei ole siduvad uue vaidluse lahendamisel ka samade menetlusosaliste vahel (Riigikohtu 26.04.2017 määrus nr 3-3-1-92-16, p 19; 11.10.2012 määrus nr 3-3-1-35-12, p 15). Kohtuotsuse kohustuslikkus laieneb lisaks kohtuotsuse resolutsioonile kohtuotsuse põhjendustele siis, kui kohus teeb haldusorganile ettekirjutuse asja uueks otsustamiseks (Riigikohtu 27.05.2015 otsus nr 3-3-1-14-15, p 27). Haldusasjas nr 3-22-479 ega asjas nr 5-23-2 ei teinud kohtud vastustajale ettekirjutust asja uueks otsustamiseks, samuti ei tuvastanud kohtud otsuse resolutsioonis seda, et finantskorrektsiooni tegemise eeldused on täidetud. Nendes asjades oli vaidluse raskuskese muudel küsimustel ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium puudutas rikkumise eelduste täidetust väga põgusalt. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg 2 teisest lausest tuleneb, et Riigikohus ei lahenda põhiseaduslikkuse järelevalve asja otsustamisel õigusvaidlust, mis kuulub lahendamisele haldus-, tsiviil-, kriminaal- või haldusõiguserikkumise asjades kohaldatavate kohtumenetluse

sätete järgi. Seega ei ole kõnealuste kohtuotsuste põhjendustes toodud kohtute seisukohad finantskorrektsiooni tegemise eelduste täidetuse kohta praeguses haldusasjas siduvad ning kohtul tuleb võtta seisukoht ka küsimuses, kas esines hankereeglite rikkumine ja tekkis kahju EL eelarvele.

16. RHS § 3 p 2 järgi peab hankija kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maaailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Vastustaja hinnangul rikkus kaebaja eelnimetatud kohustust, kui kehtestas riigihankes pakkuja rahaliste vahendite kohta Eesti Vabariigis registreeritud krediidasutuse või välisriigi krediidasutuse Eesti Vabariigis registreeritud filiaali kinnituskirja esitamise nõude. Vastustaja on vaidlustatud otsuses märkinud, et ei ole teada, milliseks oleks kujunenud hankes osalevate pakkujate ring ja hanke tulemused, kui hankija poleks hankes osalemiseks kehtestanud vaidlusalust kvalifitseerimise tingimust või oleks selle sõnastanud potentsiaalsetele välisriigist pärit pakkujatele piiravat mõju avaldamata. Vastustaja leidis, et tagantjärele ei ole võimalik tuvastada, kas mõni potentsiaalne pakkuja jättis oma pakkumuse viidatud kvalifitseerimise tingimuse tõttu esitamata, kas tema pakkumus võinuks osutada edukaks ja kas toetuse saajal tekkinuks soodsam võimalus ehitustööde teostamiseks.

17. Ringkonnakohus leidis 16.05.2025 otsuses nr 3-22-1835 (p 24), et analoogse tingimuse sätestamisega riigihankes ei rikkunud hankija RHS-s nimetatud kohustusi. Ringkonnakohus selgitas kõnealuses otsuses, et kuigi see tingimus muutis välisriigi pakkujale nõutud tõendi saamise keerulisemaks, ei tähenda see, et välisriigi pakkujad ei oleks saanud riigihankel osaleda. Ringkonnakohus märkis, et EL eelarvele kahju tekkimise võimalikkuse hindamisel on asjakohane võtta arvesse ka seda, kui tõenäoliselt saab pidada, et välispakkujad jätsid hankes osalemata just kõnealuse nõude tõttu (vt Riigikohtu 20.11.2024 otsus nr 3-21-2607, p 25; nt ka Tallinna Ringkonnakohtu 30.11.2021 otsus nr 3-20-895, p-d 23–24). Seega tuli mh arvestada asjaoludega, et tõenäoliselt puudus välispakkujatel tegelik huvi hankes osaleda ning et ehitustööde tegemises seisneva hanke vastu oleks eeldatavasti tundnud huvi eeskätt Eesti naaberriikide ettevõtjad ja Eestis on olemas ka nende riikide krediidasutuste filiaalid.

18. Ringkonnakohus jääb eeltoodud seisukohale ka siinses kohtuasjas. Kuigi kaebaja sätestatud tingimus, et pakkuja peab riigihankes esitama rahaliste vahendite kohta Eesti Vabariigis registreeritud krediidasutuse või välisriigi krediidasutuse Eesti Vabariigis registreeritud filiaali kinnituskirja, võis muuta välisriigi pakkujale riigihankes osalemise mõnevõrra keerulisemaks, ei tähenda see, et välisriigi pakkujad ei oleks saanud riigihankel osaleda. Välisriigi pakkujatel oli võimalik ettenähtud kinnituskiri saada, taotledes nt Eesti Vabariigis registreeritud krediidasutuses konto avamist, või oleks saanud välisriigi pank vajadusel garanteerida pakkuja kohustusi Eesti Vabariigis registreeritud krediidasutuse ees. Seejuures on RTK ise vaidlustatud otsuses möönnud, et Eestiga seotud krediidasutuse kinnituskirja esitamist nõuti üksnes edukalt pakkujalt ja pakkumuse oleks võinud iseenesest esitada ka pakkuja, kellel taoline kinnituskiri pakkumuse esitamise hetkel puudus. Lisaks võtab ringkonnakohus arvesse, et nagu nähtub kaebaja esitatud riigihangete registri väljavõtetest (dtl 160–164), ei registreerunud hankele ükski välispakkuja, kuid registreerus ca 30 Eestis tegutsevat äriühingut ning pakkumuse esitas 9 pakkujat. Kaebaja on esile toonud, et ükski välispakkuja ei pöördunud küsimustega hankija poole. Lisaks on kaebaja esile toonud (kaebuse p 2.32 ja kaebuse lisa 4, dtl 35), et statistikast nähtuvalt on aastatel 2015–2021 klassikalise sektori hankijate rahvusvahelist piirmäära ületavates ehitustööde riigihangetes osutunud edukaks pakkujaks mõni muu EL liikmesriigist pärit pakkuja üksnes 2 riigihankes ja seda 2015. a-l; piiriüleste pakkujate osalemise statistika riigihankel näitab, et ehitustööde riigihankes esitati 2018. a-l

kokku vaid 8 pakkumust ning piiriüleste pakkujate huvi on esinenud võrgustiku sektori riigihangetes seoses spetsiifiliste infrastruktuuri ja energia objektidega (nt elektrijaamad, koostootmisjaamad, gaasi kompressorjaamad jne), kuid ka selle sektori hangetes on edukate välispakkujate osakaal väike. Praegusel juhul oli tegemist õppehoone ehitusega. Seega on väga tõenäoline, et välisriigi pakkujad ei tundnud tegelikult kõnealuse riigihanke vastu huvi. Samas oli hankes konkurents tagatud. Eeltoodu tõttu ei saa eeldada, et kaebaja sätestatud tingimus oleks tõrjunud pakkumust esitamast välisriigi ettevõtjaid, see oleks võinud hanke tulemust mõjutada ning seetõttu tekkis kahju liidu eelarvele (vrd Riigikohtu 20.11.2024 otsus nr 3-21-2607, p 23 jj).

19. Ringkonnakohus märgib täiendavalt, et isegi kui vastustaja väidetud rikkumist tuleks jaatada, on kohaldatud 10% finantskorrektsiooni määr ebaproportsionaalne (vrd Riigikohtu 20.11.2024 otsus nr 3-21-2607, p 28). Ühendmääruse v.r § 22 lg 11 p-st 5 ja lg-st 12 tuleneb, et kui hankemenetluse korraldamisel on pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumuse vastavaks tunnistamiseks või pakkumuse hindamiseks riigihanke alusdokumentides nimetatud kriteerium, mis on vastuolus riigihangete seadusega, võib sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada 25% asemel 5% või 10% finantskorrektsiooni määra. Puuduvad mistahes tõendid ning veenvad argumendid, et siinsel juhul oleks etteheidetav kvalifitseerimistingimuse sõnastus ka tegelikult välispakkujatele hankes osalemisel otsustavaks saanud. Seega on äärmiselt ebatõenäoline, et teistsuguse kvalifitseerimistingimuse korral oleks hankemenetluse tulemus olnud teistsugune. Seejuures on vastustaja vaidlustatud otsuses ka ise möönnud, et võimalus, et mõni huvitatud isik jättis vaidlusaluse kvalifitseerimise tingimuse tõttu hankes osalemata ja ennast hanke juurde registreerimata, on vähetõenäoline. Siinkohal nõustub ringkonnakohus kaebajaga, et vaidlustatud otsuse ja ka kohtumenetluses esitatud selgituste põhjal (vt halduskohtu 28.05.2024 istungi helisalvestis, ajamärk 00:35:47 jj) ei ole arusaadav, millistel juhtudel oleks olnud põhjendatud kohaldada 5% korrektsoonimäära ja miks see praegusel juhul ei saanud kõne alla tulla. Vastustaja kinnitas kõnealusel istungil, et kui rikkumisel ei saanud liidu eelarvele üldse mõju olla, finantskorrektsiooni ei määrata (vt 28.05.2024 istungi protokoll ja helisalvestis, ajamärk 00:08:42). Seega jääb selgusetuks, miks praegusel juhul, kus vastustaja enda kinnitusel oli teistsugune hanke tulemus ja seega rikkumise mõju eelarvele vähetõenäoline, välistas vastustaja 5% korrektsoonimäära.

20. Eeltoodust tulenevalt rahuldab ringkonnakohus apellatsioonkaebuse. Ringkonnakohus tühistab halduskohtu otsuse ja teeb uue otsuse, millega rahuldab kaebuse ning tühistab Riigi Tugiteenuste Keskuse otsuse nr 11.4-5/23/1273 ja 20.12.2023 vaideotsuse nr 11.4-5/23/1531.

21. HKMS § 109 lg 4 sätestab, et kui kõrgema astme kohus muudab alama astme kohtu lahendit või teeb lahendi asja uueks arutamiseks saatmata, muudab ta menetluskulude jaotust. Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1). Vastustaja menetluskulud jäävad seega tema enda kanda ning temalt tuleb välja mõista kaebaja vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. Menetluskulude vastaspoolelt väljamõistmise eelduseks on menetluskulude nimekirja ja kuludokumentide esitamine (HKMS § 109 lg 1). HKMS § 109 lg 6 järgi mõistab kohus välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud.

Kaebaja palus halduskohtus mõista esindajakuluna välja 4318,70 eurot (koos käibemaksuga). Õigusabi osutati 21,5 tundi. Apellatsioonimenetluses palub kaebaja mõista esindajakuluna välja 5832,60 eurot (koos käibemaksuga). Õigusabi osutati 28,5 tundi. Õigusabi tunnihind on osaliselt 140 ja osaliselt 180 eurot. Kaebaja menetluskulude seos praeguse vaidluse lahendamisega esimese ja teise astme kohtus ning kulude kandmise kohustuse olemasolu on nõuetekohaselt tõendatud. Lisaks palub kaebaja mõista vastustajalt välja haldusasjas tasutud riigilõivu 2100 eurot.

Ringkonnakohtu hinnangul ei ole kaebaja esindajakulud täies ulatuses põhjendatud. Seejuures võtab ringkonnakohus arvesse, et sama riigihanke rikkumisega seotud vaidlus on juba korra olnud kohtumenetluses, kus kaebajat esindas sama advokaat. Praeguses asjas esitatud kaebaja seisukohad kattuvad osaliselt varasemas vaidluses esitatuga. Lisaks ei ole siinses asjas tegemist keskmisest mahukama vaidlusega. Ringkonnakohus leiab, et halduskohtus on põhjendatud esindajakuluks 3500 eurot (koos käibemaksuga). Kogu ulatuses ei kuulu välja mõistmisele ka kaebaja apellatsioonimenetluses kantud esindajakulud. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa menetluskulud kõrgemas kohtuastmes olla üldjuhul suuremad kui eelmises kohtuastmes, sest kõrgema astme menetluses kulub õigusabi osutajal asjaga tegelemiseks eeldatavasti vähem aega (nt Riigikohtu 28.06.2017 otsus nr 3-3-1-73-16, p 47). Võttes arvesse asja mahtu ja keerukust, on ringkonnakohtu hinnangul kaebaja põhjendatud esindajakulu apellatsiooniastmes 2500 eurot (koos käibemaksuga). Seega tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista esindajakulu 6000 eurot (koos käibemaksuga), millele lisandub riigilõiv 2100 eurot.

(allkirjastatud digitaalselt)