



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS

Sihtasutus Ida-Viru Keskhaigla
Tervise tn 1
Kohtla-Järve linn
31025, Ida-Viru maakond,

13.06.2024 nr 11.2-4/24/629

VAIDEOTSUS

Tuginedes perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 51 lõigetele 2 ja 3 ning haldusmenetluse seaduse § 85 punktidele 1 ja 4 Riigi Tugiteenuste Keskus

otsustab:

rahuldada Sihtasutus Ida-Viru Keskhaigla 13.05.2024 esitatud vaie osaliselt:

- 1) tunnistada kehtetuks Riigi Tugiteenuste Keskuse 12.04.2024 haldusotsus nr 11.2-4/24/286 osas, mis käsitleb pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmist;**
- 2) jätta rahuldamata vaie Riigi Tugiteenuste Keskuse 12.04.2024 haldusotsuse nr 11.2-4/24/286 osas, mis käsitleb kvalifitseerimistingimusele mittevastava pakkuja kvalifitseerimist ja edukaks tunnistamist.**

Kuivõrd vaide osaline rahuldamine ei too kaasa muudatust Riigi Tugiteenuste Keskuse 12.04.2024 haldusotsuse nr 11.2-4/24/286 punktis 5 märgitud resolutsioonis, siis jääb see esialgses sõnastuses kehtima.

Vaideotsuse peale võib esitada kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku § 47 lõike 2 kohaselt 30 päeva jooksul vaideotsuse teatavaks tegemisest.

1. Vaide läbivaatamise alus ning vaide esitaja taotlus

- 1.1.** Tervise- ja tööministri 04.04.2019 käskkirja nr 32 „Keskhaigla infrastruktuuri kaasajastamine riskipiirkonnas“ toetuse andmise tingimused“ (edaspidi *meetme määrus*) ja perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi *STS*) § 51 lg 2 alusel vaatas Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi *RTK* või *vaide lahendaja*) läbi Sihtasutus Ida-Viru Keskhaigla 13.05.2024 esitatud vaide.
- 1.2.** Sihtasutus Ida-Viru Keskhaigla taotleb vaites RTK 12.04.2024 haldusotsuse nr 11.2-4/24/286 kehtetuks tunnistamist.

2. Asjaolud

- 2.1. RTK tegi meetme määrusega reguleeritud toetusmeetmes 12.04.2024 haldusotsuse nr 11.2-4/24/286 (edaspidi *finantskorrektsiooni otsus*), millega luges Sihtasutus Ida-Viru Keskhaigla projektis nr 2014-2020.2.04.19-0085 „Keskhaigla infrastruktuuri kaasajastamine riskipiirkonnas“ mitteabikõlblikuks kuluks 321 100 eurot.
- 2.2. Finantskorrektsiooni otsuse tegemise ajendiks oli asjaolu, et toetuse saaja Sihtasutus Ida-Viru Keskhaigla (edaspidi *toetuse saaja, hankija* või *vaidlustaja*) ei järginud riigihanke nr 253614 „Kompuutertomograaf“ läbiviimisel riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sätestatud nõudeid. Toetuse saaja ei pikendanud riigihanke alusdokumentide muutmise järgselt pakkumuste esitamise tähtaega, samuti kvalifitseeris ja tunnistas edukaks pakkuja, kes ei vastanud riigihanke alusdokumentides kehtestatud kvalifitseerimistingimusele.
- 2.3. Toetuse saaja esitas finantskorrektsiooni otsuse peale vaide, leides, et otsuses etteheidetud rikkumised kas puudusid või olid ebaolulised ning ei saanud hanke tulemustele ega Euroopa Liidu eelarvele omada negatiivset mõju. Seetõttu tuleb finantskorrektsioon jätta kohaldamata.
- 2.4. Esimese rikkumise – pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine - leiab vaidlustaja alusetu olema põhjusel, et vaidlusalusel hooldus- ja remonditeenuse garantiiperioodid on terve hankemenetluse jooksul muutumatult kehtestatud riigihanke alusdokumendis „Vorm 1. maksumuse vorm“ järgmises sõnastuses: „*Kompuutertomograaf koos seadme garantiiaja (2 aasta) hooldus- ja remonditeenusega; Kompuutertomograafi hooldusteenus peale seadme garantiiaja lõppu, nelja aasta jooksul (sh hooldustarvikud, hooldusinseneri väljasõiduga seotud kulud jm).*“ Vaidlustaja kõrvaldas 16.09.2023 muudatusega riigihanke alusdokumentides sisaldunud vastuolu ning viis tehnilise kirjelduse hooldus- ja remonditeenuse garantiiperioodide osas eeltoodud hankedokumentidega s.o maksumuse vormiga vastavusse. Maksumuse vormis kehtestatud garantiiperioodid olid pakkujatele hankemenetluse algusest teada ning tehnilise kirjelduse muutmise ei kehtestanud hankija uusi tingimusi.
- 2.5. Riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) otsusele nr 130-21/233711 tuginedes selgitab vaidlustaja täiendavalt: „Pakkujad peavad lähtuma riigihanke alusdokumentidest kogumis ning kui esineb vastuolu, siis see iseenesest ei piira konkurentsi. Lisaks tuleb arvestada sellega, et kõnealune tingimus oli selgelt välja toodud just vastavustingimusena ning kehtis sellisena kogu menetluse vältel. Tehnilise kirjelduse mõistest, mis on toodud RHS § 87 lõikes 1, tuleneb, et tehniline kirjeldus RHS-i tähenduses on hankelepingu eseme kirjeldamiseks ja täpsustamiseks. Seega kuigi riigihanke alusdokumendid on hierarhiliselt võrdsed ning neist tuleb lähtuda kogumis, omab vastavustingimus hankijatele, kes kaaluvad hankel osalemist, paramatult suuremat mõju kui tehniline kirjeldus, mida vaadatakse kui hankeeset täpsustavat dokumenti.“
- 2.6. Teises rikkumises vaidlustaja nõustub, et eduka pakkuja referentslepingutest vastab kvalifitseerimistingimuses kehtestatud nõuetele vaid üks leping. Samas toob vaidlustaja välja, et teise referentsina esitatud SA Tartu Ülikooli Kliinikumi riigihanke nr 243592 hankelepingu puhul on üleandmise-vastuvõtmise akt allkirjastatud kõigest 12 päeva pärast kvalifitseerimistingimuses kehtestatud referentsperioodi, mis ei saa olla oluline mittevastavus. Vaidlustaja selgitab: „*Registrist ei nähtu, et pakkuja poleks suutnud kõnealust hanget korrektselt läbi viia, sest selle hankega seoses ei nähtu registrist ühtegi rikkumist. Pakkuja sõlmis hankelepingu ja täitis selle. Isegi kui seadme üleandmine jääb 2 nädalat RHAD-s sätestatud perioodist välja – on hanke eesmärk korrektselt ja RH üldpõhimõtteid rikkumata täidetud.*“
- 2.7. Kohaldatud finantskorrektsioon on tervikuna ebaproportsionaalne, kuna rikkumiste tulemusena ei saanud tekkida kahju Euroopa Liidu eelarvele. Vaidlustaja rõhutab, et STS §

46 lg 1 sõnastusest tulenevalt on finantskorrektsiooni rakendamise üheks vältimatuks eelduseks põhjendatud ohu tuvastamine ning põhjendatud oht peab viitama rahalise mõju kaasatoomisele. Muul juhul tuleb lugeda rikkumine formaalseks ning finantskorrektsiooni kohaldamine õigusvastaseks. Ühtlasi leiab vaidlustaja, et rakendusüksus ei ole finantskorrektsiooni määra suuruse osas teostanud kaalutusõigust. Toetuse saaja märgib Riigikohtu otsusele nr 5-23-2 tuginedes muu hulgas järgmist: „*Väär on rakendusüksuse seisukoht, et finantskorrektsiooni määrad ehk konkreetsed protsendimäärad on kohustuslikuna ette nähtud Euroopa Komisjoni suunise näol ja Eestil ei ole siin mingit kaalumisruumi.*“

- 2.8. Kokkuvõttes leiab vaidlustaja, et finantskorrektsiooni otsuses esinevad RTK järeldused on väärad ning otsus tuleb vaides märgitud asjaoludele tuginedes kehtetuks tunnistada.

3. RTK seisukohad

- 3.1. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 83 lõikele 1 tuginedes kontrollitakse vaiet läbi vaadates haldusakti andmise õiguspärasust ja otstarbekust. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. RTK kontrollib finantskorrektsiooni otsuse õiguspärasust ja otstarbekust lähtudes toetuse saaja poolt vaides esitatud argumentidest ja vastuväidetest.

- 3.2. Tingituna kahest erinevast rikkumisest käsitleb RTK esmalt pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmist (a) ning seejärel kvalifitseerimistingimusele mittevastava pakkuja kvalifitseerimist ja edukaks tunnistamist (b).

a. Pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine

- 3.3. RTK nõustub osaliselt vaides toodud argumentidega ning leiab, et finantskorrektsiooni otsus tuleb esimese rikkumise osas kehtetuks tunnistada.

- 3.4. RHS § 82 lõike 1 alusel peab hankija riigihanke alusdokumentide muutmisel pikendama pakkumuste esitamise tähtaega selliselt, et muudetud hanketeate registris avaldamisest arvates või muudetud riigihanke alusdokumentide kättesaadavaks tegemisest või edastamisest arvates oleks pakkumuste esitamise tähtaeg võrdne vähemalt poolega vastavast käesoleva seaduse §-s 93 või 94 sätestatud minimaalsest tähtajast. Pakkumuse esitamise tähtaega ei pea pikendama RHS § 82 lõikes 2 toodud juhtudel, mh olukorras, kui tehtud muudatuse tõttu ei muutuks riigihankest huvitatud ettevõtjate ring või pakkumuste sisu.

- 3.5. Järelikult tuleb vaiet lahendades võtta seisukoht, kas riigihanke nr 253614 tehnilise kirjelduse 16.09.2023 muudatusele kohaldub RHS § 82 lõikes 2 sätestatud erand, mis pakkumuste esitamise tähtaja pikendamist ei nõua.

- 3.6. RHS-i seletuskirja kohaselt peab hankija riigihanke alusdokumentide muutmisel pikendama pakkumuste või taotluste esitamise tähtaega, välja arvatud juhul, kui tegemist ei ole olulise muudatusega. Olulise muudatusena mõistetakse sellist juhtumit, kus riigihanke tingimuste muudatuse tulemusena võiks mõni pakkuja või taotleja jääda kvalifitseerimata või mõni pakkumus võiks muutuda mittevastavaks, samuti kui riigihanke tingimuste leevendamise tõttu võiks tingimustele vastata rohkem ettevõtjaid või muutuks pakkumuste sisu.

- 3.7. RTK nõustub vaidlustajaga, et tegemist on RHS § 82 lg 2 mõistes mitteolulise muudatusega, millega viidi tehniline kirjeldus vastavusse ülejäänud riigihanke alusdokumentides (maksumuse vormil) sisaldunud tingimuste ja teabega. Kuna maksumuse vormil olid vaidlusalused garantiiperioodid muutumatus sõnastuses ja pikkuses kehtestatud terve hankemenetluse jooksul, ei ole korrektne finantskorrektsiooni otsuses toodud järeldus, et

tegemist on hankedokumentide muudatusega, mis laiendab potentsiaalsete pakkujate ringi ja/või muudab pakkumuste sisu. Riigihanke alusdokumendid on hierarhiliselt võrdväärased, seega tulnuks vastavustingimustes toodut rakendada ka ilma tehnilise kirjelduse muutmiseta.

- 3.8.** Vaidlustaja on õigesti osundanud, et RHS § 87 lg-st 1 tulenevalt on riigihanke tehnilise kirjelduse olemuseks ja eesmärgiks hankelepingu eseme kirjeldamine ja täpsustamine. Konkreetse kaasuse asjaolusid arvestades nõustub RTK vaidlustajaga, et kuigi riigihanke alusdokumendid on RHS-i mõistes võrdväärased ja neid tuleb vaadata kogumis, omab vastavustingimus – antud juhul maksumuse vorm - hankijatele, kes kaaluvad hankel osalemist, suuremat mõju kui tehniline kirjeldus, mida vaadatakse kui hankeeset täpsustavat dokumenti. Konkreetse hinnapakumise koostamisel oli pakkujatel kohustus võtta eraldi aluseks konkreetne maksumuse vorm, mis eeldab selles vormis sisaldunud tingimustest ja etteantud teabest kinnipidamist.
- 3.9.** Järgides maksumuse vormis etteantud tingimusi ja teavet, ei saa tehnilise kirjelduse muudatuse järgselt eeldada pakkumuste maksumuse muutust. Kuigi vaidlusaluses hankes on tuvastatud üksikjuhtum, kus teiseks jäänud pakkuja on täitnud maksumuse vormi enne 16.09.2023 kehtinud tehnilises kirjelduses sisaldunud teabe alusel ehk pakkujale ebasoodsamas tingimuses, tuleb asuda siin seisukohale, et pakkuja on eiranud hinnapakumuse koostamisel hankija poolt kohustuslikuna etteantud maksumuse vormi.
- 3.10.** Kuna käesoleva juhtumi asjaolud ei luba järeldada RHS-i nõuete eiramist, ei ole tarvis analüüsida konkreetsele rikkumisele kohalduvaid ühendmääruse õiguslikke aluseid ega finantskorrektsiooni määra.

b. Kvalifitseerimistingimusele mittevastava pakkuja kvalifitseerimine

- 3.11.** Toetuse saaja on riigihankes nr 253614 kehtestanud kvalifitseerimistingimuse, mille kohaselt peab pakkuja esitama vähemalt kaks hankelepingu esemele vastava valdkonna referentslepingut, mis on täidetud hanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul, st ajavahemikus 15.08.2019-14.08.2022.
- 3.12.** Vaidluses on küsimuseks, kas ühe referentsina esitatud SA Tartu Ülikooli Kliinikumi riigihanke nr 243592 hankelepingut saab lugeda eeltoodud kvalifitseerimistingimusele vastavaks olukorras, kus SA Tartu Ülikooli Kliinikum on rakendusüksusele kinnitanud, et seadme vastuvõtmine toimus 30.08.2022 ehk 16 päeva pärast kvalifitseerimistingimuses kehtestatud referentsperioodi lõppu. Vaidlustaja arvates on tegemist mitteolulise puudusega ning referentslepingu aktsepteerimine oli õiguspärane. RTK vaidlustaja seisukohaga ei nõustu.
- 3.13.** RHS § 98 lõike 5¹ kohaselt jätab hankija pakkuja kvalifitseerimata, kui pakkuja ei vasta esitatud kvalifitseerimise tingimustele. Kvalifitseerimata jäetud pakkuja ei osale edasises riigihankes. RHS § 104 lõike 8 kohaselt enne hankelepingu sõlmimist nõuab hankija edukalt pakkujalt kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnituste vastavate dokumentide esitamist. Eeltoodud sätte alusel peab hankija kontrollima eduka pakkuja kvalifikatsiooni sisuliselt (VAKO 12.03.2018, 21-18/186204). Käesoleval juhul rikkus toetuse saaja mõlemat eeltoodud kohustust st jättis teostamata kvalifikatsiooni sisulise kontrolli ning kvalifitseeris ja tunnistas edukaks pakkuja, kes tegelikkuses ei vastanud kvalifitseerimistingimusele.
- 3.14.** Hankija ei ole käitunud riigihanke läbiviimisel läbipaistvalt ning on aktsepteerinud riigihanke alusdokumentidele mittevastavat referentslepingut, luues sellega edukaks tunnistanud pakkujale soodsama olukorra. RHS §-s 3 kirjeldatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte eesmärk on, et pakkujad teaksid täpselt hanke tingimusi, et menetlus ise oleks läbipaistev ja kontrollitav toetuse andjate ning pädevate asutuste poolt. Seadusandja on muuhulgas rõhutanud, et hankemenetlus peab olema läbiviidud selgete ja üheste reeglite

alusel, mille järgimine on nii sisu kui vormi poolest tagantjärele tuvastatav. Isikute võrdse kohtlemise põhimõtte tähendab seda et toetuse saaja ei tohi luua ühelegi võimalikule pakkujale soodsamat olukorda. Võrdse kohtlemise põhimõtte eeldab, et samadel asjaoludel koheldakse isikuid ühte moodi.

- 3.15.** Kohtuasjades nr C-42/13 ja C-496/99 on Euroopa Kohus rõhutanud, et hankemenetluse võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtetega seondub hankija kohustus rangelt kinni pidada just hankija enda kindlaksmääratud tingimustest. Hankija on enda poolt kehtestatud hanketingimustega seotud ega saa asuda kõnealuseid tingimusi hankemenetluse hilisemas etapis pärast pakkumuste esitamise tähtpäeva möödumist muutma või laiendada. Olles pidanud vajalikuks pakkujatelt nõuda referentslepingut, mis on täidetud hanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul, puudus hankijal hilisemalt võimalus aktsepteerida väljapool referentsperioodi teostatud referentslepinguid ilma, et see ei tekita vastuolu hanke läbipaistvuse ja isikute võrdse kohtlemise põhimõtetega.
- 3.16.** Kohustust, et kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatav referentslepingu täitmisaeg peab mahtuma hankija kehtestatud referentsperioodi, rõhutab muu hulgas RHS § 101 lg 1 p 2, mille kohaselt võib pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks nõuda nimekirja hankija kindlaksmääratud tunnustele vastavate asjade müügi või teenuste osutamise lepingutest, mis on täidetud riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul.
- 3.17.** Vastavalt RHS-ile, omaenda kehtestatud hanketingimustele ning riigihanke korraldamise üldpõhimõtetele ei vastanud vaidlusalune referentsleping nõuetele ning hankija oleks pidanud eduka pakkuja jätma kvalifitseerimata. Erinevalt vaidlustajast nõustub RTK rakendusüksusega, et tegemist on raske rikkumisega, mis hanke tulemusi reaalselt mõjutas. Kuivõrd toetuse saaja kvalifitseeris ja tunnistas edukaks pakkuja, kes tulnuks hankemenetlusest kõrvaldada, oleksid hanke tulemused teistsugused. Toetuse saaja oleks pidanud hankelepingu sõlmima teise pakkujaga või pidanud korraldama uue hankemenetluse. Samuti ei ole teada, milliseks oleks kujunenud hankes osalevate pakkujate ring ja hanke tulemused, kui hankest huvitatud isikud oleksid teadnud, et kogemusena saab esitada ka vaid ühe täidetud referentstöö.
- 3.18.** Eeltoodud põhjustel ei ole võimalik nõustuda vaidlustaja väitega, et rikkumisega ei tekkinud kellelegi kahju sh EL-i eelarvele. Selline väide on lisaks eelmises lõigus märgitule vastuolus ka kehtiva kohtupraktikaga. Euroopa Kohtu otsustele C-743/18 ja C-406/14 tuginedes ei ole hanketingimuste rikkumise konkreetse finantsmõju tõendamine nõutav ning finantskorrektsiooni tegemiseks piisab ka sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei ole välistatud. RTK tõlgendust Euroopa Kohtu käsitlusest on Tallinna Ringkonnakohus jaatanud ka 21.06.2022 otsuses nr 3-19-1239.
- 3.19.** Vastavalt õigusaktidele on rakendusüksusele omistatud finantskorrektsiooni otsuse tegemisel kaalutusõigus, mis tähendab, et HMS, STS ja ühendmäärus annavad kaalutusõiguse teostamise õiguse ja kohustuse otsuse tegijale ning teised, s.h ka näiteks kohus, saavad kaalutusõiguse teostamisse sekkuda üksnes piiratud ulatuses. Laialdasele kohtupraktikale tuginedes on kohtul (aga ka auditil, korraldusasutusel jne) võimalik üksnes kontrollida, et kaalutusõiguse teostamisel ei oleks kõrvale kaldutud etteantud reeglitest ja elementaarsest põhjendamiskohustusest. Kohus ei saa otsustada ega haldusorganit suunata, kas antud vaidluses tuleks kohaldada 25-, 10- või 5-protsendilist korrektsioonimäära, kohus saab üksnes kontrollida, kas rakendusüksus on erinevate määrade kohaldamist kaalunud ja valitud määra põhjendanud.
- 3.20.** Rakendusüksusel ei ole õigusaktidest tulenevat kohustust rakendada toetuse saaja jaoks kõige soodsamat finantskorrektsiooni määra. Ühendmääruse sõnastusest ja kehtivast

kohtupraktikast tulenevalt on eeldus vastupidine (Tallinna Halduskohtu 23.07.2019 kohtuotsus haldusasjas nr 3-19-754). Rakendusüksus on finantskorrektsiooni otsuses põhjendanud, milliste asjaoludega on arvestatud finantskorrektsiooni määra kohaldamisel ja mis põhjustel ei ole vaidlustaja suhtes õigustatud kohaldada 25 protsendist madalamat määra. RTK hinnangul ei esine finantskorrektsiooni otsuses ilmselgeid kaalutusvigu.

- 3.21.** RTK rõhutab täiendavalt, et hankija rikkumine avaldub kahes episoodis - esmalt ei ole hankija täitnud kontrollikohustust ning teisalt on kvalifitseerinud hanketingimustele mittevastava pakkuja – mis korrektsoonimäära kaalumisel on põhjendatud lugeda raskendavaks asjaoluks. Samuti avaldub hankija rikkumine üheaegselt nii RHS-i sätete kui omaenda kehtestatud hanketingimuste eiramises. Peamise põhjusena ei ole 25 protsendist madalam finantskorrektsiooni määr proportsionaalne ja põhjendatud aga seetõttu, et tegemist on hanke tulemusi reaalselt mõjutanud rikkumisega. Eeltoodud põhjusel ei oma määravat tähtsust ka asjaolu, et RTK tunnistab finantskorrektsiooni otsuse esimese rikkumise osas kehtetuks, kuna teise rikkumise mõju hanke tulemustele on leidnud tõendamist.
- 3.22.** Euroopa Komisjoni 14.03.2019 otsusele nr C(2019) 3452 (edaspidi EK suunised) viitamine on üks osa kaalutusõiguse teostamisest, mitte eraldiseisvaks õiguslikuks aluseks. Riigikohtu 31.05.2023 otsuse nr 3-20-2402 kohaselt pole liikmesriigi rakendusüksusel keelatud teha finantskorrektsiooni otsuseid kooskõlas EK suunistega ja EK suuniseid kaalumisel arvestada.

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmo Merila
peadirektori asetäitja

Koostaja: Kari Treial