



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS

Hiiumaa Vallavalitsus
Keskväljak 5a
Kärdla linn
92413, Hiiu maakond

07.05.2024 nr 11.4-5/24/440

VAIDEOTSUS

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

otsustab:

jätta Hiiumaa Vallavalitsuse 04.04.2024 esitatud vaie rahuldamata ning Riigi Tugiteenuste Keskuse 05.03.2024 haldusotsus nr 11.4-5/24/165 kehtetuks tunnistamata.

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. Haridus- ja teadusministri 26.11.2015 määruse nr 50 „Põhikoolivõrgu korrastamine perioodil 2014–2020“ (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 Hiiumaa Vallavalitsuse 04.04.2024 esitatud vaide.
- 1.2. Hiiumaa Vallavalitsus taotleb vaides RTK 05.03.2024 haldusotsuse nr 11.4/24/165 kehtetuks tunnistamist.

2. Asjaolud

- 2.1. RTK tegi meetme määrusega reguleeritud toetusmeetmes 05.03.2024 haldusotsuse nr 11.4-5/24/165 (edaspidi *finantskorrektsiooni otsus*), millega luges Hiiumaa Vallavalitsuse projektis nr 2014-2020.1.04.18-0094 „Koolivõrgu korrastamine ja nüüdisaegse õpikeskkonna loomine Kärdla Põhikoolis“ mitteabikõlblikuks kuluks 186 565,51 eurot.
- 2.2. Finantskorrektsiooni otsuse tegemise ajendiks oli asjaolu, et toetuse saaja Hiiumaa Vallavalitsus (edaspidi *toetuse saaja, hankija* või *vaidlustaja*) ei järginud riigihanke nr 234303 „Kärdla Põhikooli ehitustööd“ läbiviimisel riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sätestatud

nõudeid. Hankija on riigihanke nr 234303 alusdokumentides (edaspidi RHAD) nimetanud erinevaid standardeid, lisamata juurde märke „või sellega samaväärne“.

- 2.3. Toetuse saaja esitas finantskorrektsiooni otsuse peale vaide, leides, et samaväärsuse klausel esineb RHAD-i hulka kuulunud hankelepingu projektis, mis tagas pakkujale pakkumuse koostamise ja esitamise etapis kindluse, et tal on lepingu täitmise faasis õigus nõuda projektis nimetatud standardi kohase asja, teenuse või ehitustööde asendamist samaväärsega. Vaidlustaja selgitab: „*Hankelepingu üldtingimuste punkti 8.1.3 ja eritingimuste punkti 39 kohaselt oli töövõtjal õigus „teha muudatusi tellija poolt või korraldusel koostatud ehitusprojektis või muudes lähteandmetes ja ehitises kasutatavates ehitustoodetes (sh viimistlusmaterjalides) üksnes tellija eelneval kirjalikul nõusolekul, arvestades punktis 3.1.3 sätestatud. Kui tegemist on tehniliselt, visuaalselt, kasutusomadustelt ja ülalpidamiskuludelt samaväärsete ehitustoodete, projektilahenduste või seadmetega, siis tellijal ei ole õigust nende kooskõlastamisest keelduda. Samaväärsust peab tõendama töövõtja, esitades selleks vajalikud andmed või nende näidised.*“ Toetuse saaja hinnangul saab mõistlik isik mõista seda punkti loogiliselt nii, et muudatused/asendused nii ehitusprojektis kui muudes lähteandmetes ja ehitustoodetes on võimalikud tellija eelneval nõusolekul, ja juhul, kui töövõtja tõendab, et asendus on samaväärne, ei või tellija nõusoleku andmisest keelduda.“
- 2.4. Vaidlustaja järeldeb, et hoolimata sellest, et RHAD-is olid viited standarditele ja juhenditele, millele ei olnud lisatud märke „või sellega samaväärne“, ei olnud pakkumuste esitamine võrdsetel alustel takistatud ega kahjustatud seega konkurentsi. Hankest huvitatud pakkujad said RHAD-is sisalduva hankelepingu projekti tingimusi mõistlikult mõista nii, et töövõtjal on võimalik lepingu täitmise faasis nõuda projektis nimetatud standardikohase ja/või juhendile vastava asja, teenuse või ehitustöö muutmist/asendamist samaväärsega.
- 2.5. Eelnevas argumentatsioonis ja vaides tervikuna on vaidlustaja tuginenud peamiselt Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2023 otsusele haldusasjas nr 3-21-2384. Nimetatud kohtuotsusega rahuldab ringkonnakohus Tartu linna apellatsioonkaebuse osas, mis puudutas riigihanke nr 196547 „Tartu Variku kooli ja spordihoone rajamine“ tehnilises kirjelduses erinevate standardite ja juhiste loetlemist ilma märketa „või sellega samaväärne“. Ringkonnakohus leidis selles kohtuasjas kokkuvõtlikult, et hankija on samaväärsuse hindamise jätnud lepingu täitmise faasi ega ole pidanud seda oluliseks pakkumuse esitamise etapis. Toetuse saaja hinnangul on viidatud ringkonnakohtu kaasuse asjaolud käesoleva vaidlusega olulistes aspektides sarnased.
- 2.6. Vaidlustaja rõhutab finantskorrektsiooni otsuse põhjenduste valguses, et mõlemas kaasuses ei saa lepingutingimuste tõlgendamisel lähtuda kitsalt asjade ja teenuste samaväärsuse lubamisest, kuna mõlemal juhul sisaldasid RHAD-id ka selliseid standardeid ja juhiseid, mis käsitlevad ehitustöid. Vaidlustaja täpsustab: „*Kuna ringkonnakohus rahuldab kaebuse Variku kooli kaebuse selles osas, mis puudutas nimetatud standarditele ja juhenditele märke „või sellega samaväärne“ lisamata jätmist, ei saanud kohus silmas pidada üksnes standardeid, mis käsitlesid „asju ja teenuseid“, vaid kõiki kaebaja RHAD-is märgitud standardeid ja juhendeid, sh neid, mis kirjeldasid ehitustöid. Kuna vastustaja oli nii vaideotsuses kui ka kohtumenetluses leidnud, et ehitusprojektis nimetatud standardid ja juhendid käsitlevad ka protseduure, mida hankelepingsus sätestatud samaväärsuse lubamine ei hõlma, ei saanud see asjaolu ringkonnakohtule ka märkamatuks jääda. Veel enam, ringkonnakohus on pidanud vajalikuks tuua see esile ka kohtuotsuse põhjendavas osas. /.../ Audiitorid ja rakendusüksus on omistanud lausekonstruktsioonile „asjad või teenused“ riigihankeõigusest pärineva kitsendava tähenduse, mis ei hõlma ehitustöid, kuid mida kohus ilmselt ise ei ole silmas pidanud. Ringkonnakohtu otsuses on „asju või teenuseid“ märgitud ainult kohtuotsuse selles osas üksikutel kordadel. Ülejäänud osas käsitleb kohtuotsus standardeid/juhendeid laiemalt.*“
- 2.7. Finantskorrektsiooni otsuses esinevad järelused rikkumise kahjulikust mõjust liidu eelarvele on vaidlustaja hinnangul väärad: „Toetuse saaja ei eita, et RHS § 88 lg 3 kohustab hankijat

lisama märke „või sellega samaväärne“ igale tehnilises kirjelduses viidatud standardile. Siiski tuleb ka selle kohustuse sisu ja täitmist hinnata riigihangete üldpõhimõtetest lähtuvalt ning hinnata selle rikkumise tagajärjel saabunud või tõenäoliselt saabuvat kahju. Kui selline kahju on hoitud ära muul viisil kui viidatud standardi juurde märke lisamisega, ei tohiks finantskorrektsiooni tegemine olla põhjendatud.“ Täiendavalt märgib toetuse saaja, et hankes esitati kaks pakkumust, mis on Hiiumaal suure maksumusega riigihangete puhul tavapärane. Kuna mõlemad pakkumused tunnistati vastavaks, oli pakkumuse esitamine võimalik ja konkurents tagatud ning kahju tekkimist liidu eelarvele ei ole põhjust seetõttu pidada tõenäoliseks.

3. RTK seisukohad

- 3.1. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 83 lõikele 1 tuginedes kontrollitakse valet 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, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele. RTK kontrollib finantskorrektsiooni otsuse õiguspärasust ja otstarbekust lähtudes toetuse saaja poolt vaides esitatud argumentidest ja vastuväidetest.
- 3.2. Riigihanke nr 234303 RHAD-is sisalduvas dokumendis “AR-3-01 Arhitektuur – seletuskiri” on välja toodud erinevad standardid jm normdokumendid (nt SFS, DIN, EVS-EN ISO, RYL jm), millele pakkumus peab vastama. Vaidlust ei ole selles, et nimetatud dokumendis puudub märge standardite samaväärsuse aktsepteerimise kohta.
- 3.3. RHS § 88 lg 3 sätestab, et iga viidet, mille hankija teeb tehnilises kirjelduses mõnele RHS § 88 lõikes 2 nimetatud alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, täiendatakse märkega „või sellega samaväärne“. Tegemist on selgesõnalise kohustusega, mille puhul pole seadusandja näinud ette erandeid selle järgimisest kõrvale kalduda või kohustuse sisu laiendavalt tõlgendada. Seda isegi juhul, kui standardi järgimine on konkreetse asja, teenuse või ehitustööde teostamise puhul kohustuslikuna ette nähtud mõnes teises, vastavat valdkonda reguleerivas õigusaktis. Viidatud kohustust on sama rangelt rõhutatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis 2014/24/EL ja Euroopa Komisjoni juhendites.
- 3.4. Vaide lahendamisel on peamiseks küsimuseks, kas Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2023 otsuse nr 3-21-2384 kontekstis saab samaväärsuse klausli nõude RHS § 88 lg 3 mõistes lugeda täidetuks RHAD-i hulka kuulunud hankelingu projekti, täpsemalt üldtingimuste punktiga 8.1.3 ja eritingimuste punktiga 39. RTK hinnangul tuleb selle küsimusele vastata eitavalt.
- 3.5. Hankelingu üldtingimuste punkti 8.1.3 tuleb koosmõjus eritingimuste punktis 39 tehtud täiendustega lugeda järgmises sõnastuses: „*Töövõtjal on õigus teha muudatusi tellija poolt või korraldusel koostatud ehitusprojekti või muudes lähteandmetes ja ehitises kasutatavates ehitustoodetes (sh viimistlusmaterjalides) üksnes tellija eelneval kirjalikul nõusolekul, arvestades punktis 3.1.3 sätestatut. Kui tegemist on tehniliselt, visuaalselt, kasutusomadustelt ja ülalpidamiskuludelt samaväärsete ehitustoodete, projektilahenduste või seadmetega, siis tellijal ei ole õigust nende kooskõlastamisest keelduda. Samaväärsust peab tõendama töövõtja, esitades selleks vajalikud andmed või nende näidised.*”
- 3.6. Toetuse saaja rõhutab üldtingimuste p 8.1.3 esimeses lauses sõna „*lähteandmetes*“, mida vaidlustaja sõnul tuleb viidatud lauses sisaldunud loetelus lugeda sõnapaarist „*kasutatavates ehitustoodetes*“ eraldiseisvana, samas kui finantskorrektsiooni otsuses on rakendusüksus seevastu jõudnud järeldusele, et sõna „*lähteandmetes*“ tuleb lugeda sõnapaariga „*kasutatavates ehitustoodetes*“ kokku. Tuginedes ringkonnakohtu otsusele on tegemist lepingu tüüptingimusega, mida tuleb tõlgendada nii, nagu teise lepingupoolega sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi. Käesoleval juhul esineb üldtingimuste p

8.1.3 esimese lause osas kaks teineteisega konkureerivat tõlgendust, kus puudub kindel veendumus, kumb tõlgendus teise lepingupoolega sarnaste isikute – s.o hankest huvitatud isikud – hulgas prevaleerivamaks osutub. RTK mõõnab, et riigihanke alusdokumentide tõlgendamisel tuleb muu hulgas arvesse võtta hankija tahet, ent rõhutab samas, et kahtluse korral tuleb tüüptingimust tõlgendada selle kasutaja s.o hankija kahjuks. Muu hulgas lasub hankijal kohustus sõnastada hanketingimused täpselt ja selgelt, rikkumata seejuures RHS § 3 p-s 1 sätestatud läbipaistvuse põhimõtet.

- 3.7. Kui võtta aluseks hankija tõlgendus, mille järgi tuleb sõna „*lähteandmetes*“ lugeda sõnapaarist „*kasutatavates ehitustoodetes*“ eraldiseisvana, ei võimalda üldtingimuste p 8.1.3 esimene lause pakkujale absoluutset ja tingimusteta õigust „*lähteandmete*“ muutmiseks/asendamiseks samaväärsega. Selle välistab sama lause lõpus toodud klausel, mille järgi on asendus lubatav üksnes tellija kirjalikult kinnitusel. Tuginedes ringkonnakohtu otsuse punktile 13.4, asub RTK seisukohale, et üldtingimuste p 8.1.3 esimene lause annab tellijale õiguse ehitusprojektis või **muudes lähteandmetes** ja ehitises kasutatavates ehitustoodetes asenduse kooskõlastusest keelduda, olenemata selle nõudmise põhjusest. Seetõttu ei saanud potentsiaalne pakkuja pakkumuse koostamisel ja selle esitamisel tugineda sellele, et hankija on kohustatud lepingu täitmise faasis lähteandmete asendamisi/muudatusi aktsepteerima. Sellises sõnastuses lause ei loonud pakkujale pakkumuse koostamise ja esitamise etapis kindlust sellele, et tal on lepingu täitmise faasis õigus nõuda projektis nimetatud standardi kohase asja, teenuse või ehitustöö asendamist samaväärse asja, teenuse või ehitustööga.
- 3.8. Absoluutne ja tingimusteta asendamise võimalus on kehtestatud eraldiseisvalt üldtingimuste p 8.1.3 teises lauses, mille järgi ei ole tellijal õigus keelduda samaväärsete **ehitustoodete, projektilahenduste või seadmete** asendamisest. Seega on hankija tingimusteta asendamise võimaluse kitsalt ja eraldiseisvalt ette näinud üksnes p 8.1.3 teises lauses väljatoodud loetelule ning see võimalus ei laiene esimeses lauses nimetatud „*muudele lähteandmetele*“. Käesoleval juhul on RHAD-is nimetatud muuhulgas selliseid standardeid, mis ei seostu mingil viisil ehitustoodete, s.h materjalide, projektilahenduste või seadmetega, vaid kirjeldavad ehitustööde ja ehitustegevustega seotud protseduure ning nõudeid laiemalt, mille osas ei ole tingimusteta samaväärsust võimaldatud. RTK rõhutab eraldi, et mõistet „*projektilahendus*“ ei saa samastada ehitustöödega, millele vabades ja ringkonnakohtu otsuses viidatud on. Projekteerimise ja ehitamise näol on tegemist teineteisest erinevate mõistete ja tegevustega, mida reguleerivad ka erinevad seadused.
- 3.9. Vaidlustaja leiab kaasuste sarnasusele viidates ja ringkonnakohtu otsuse põhjenduste valguses, et hankelepingu tingimuste tõlgendamisel ei saa lähtuda kitsalt asjade ja teenuste samaväärsuse lubamisest, kuna mõlemal juhul sisaldasid RHAD-id ka selliseid standardeid ja juhiseid, mis käsitlevad ehitustöid. RTK on seisukohal, et vaidlustaja tõlgendab ringkonnakohtu otsust ekslikult. Ringkonnakohus on otsuse tegemisel lähtunud konkreetsete RHAD-i ja hankelepingu tingimuste sõnastusest, mis kohtu hinnangul ühe vaidlusaluse kooli ehitushankes (Variku kool) võimaldas absoluutset ja tingimusteta samaväärsete ehitustööde asendamist, samas kui teises, Annelinna kooli ehitushankes oli selline asendamise võimalus välistatud. Sarnaselt Annelinna kooli ehitushankele ei näe ka riigihanke nr 234303 alusdokumendid ette ehitustööde protseduure kirjeldavate standardite ja juhiste samaväärset absoluutset ja tingimusteta asendamist (vt vaideotsuse p-d 2.15 ja 2.16).
- 3.10. RTK nõustub finantskorrektsiooni otsuses tooduga, et vaidlusalune rikkumine sai kaasa tuua finantsmõju. Ühendmääruse seletuskirjas on selgitatud, et riigihangete rikkumiste korral ei ole üldjuhul võimalik konkreetset kahjusummat välja arvutada, kuna tegemist on potentsiaalse ja teoreetilise (kaudse) kahjuga, mis võib tekkida õigusnormi rikkumisel ja konkreetsete asjaolude põhjal loetakse rikkumine tõendatuks. Eeltoodut toetab ka Euroopa Kohtu praktika. RTK on varasemalt Euroopa Kohtu otsustele C-743/18 ja C-406/14 tuginedes selgitanud, et hanketingimuste rikkumise korral ei ole konkreetse finantsmõju tõendamine nõutav ning

finantskorrektsiooni tegemiseks piisab sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei ole välistatud. RTK tõlgendust Euroopa Kohtu käsitlusest on Tallinna Ringkonnakohus jaatanud oma 21.06.2022 otsuses nr 3-19-1239.

3.11. Tuginedes eeltoodud kohtupraktikale ei saa välistada, et potentsiaalsete pakkujate ring poleks võinud veelgi suurem olla, kui hankija oleks võimaldanud RHAD-is nimetatud standardite osas pakkuda samaväärset lahendust. Arvestades Eesti väiksust, tuleb saartel asuvate ehitusobjektide vastu huvi tundmist eeldada ka mandri-Eesti ehitusettevõtete poolt. Viimast tõendab ainuüksi vaidlusaluses riigihankes edukaks pakkujaks osutunud Ehitus5ECO OÜ, mis on Tallinna ettevõtte. Pakkujate vähest huvi konkreetse hanke vastu ei tõenda ka see, kui vaidlustaja näitaks ära, et varasemalt pole Hiiumaal ja Saaremaal sarnastes ehitushangetes üle kahe pakkuja osalenud. Esmalt eeldaks selle väite kontrollimine kõikide sarnaste ehitushangete hanketingimustega tutvumist: olenevalt varasemates ehitushangetes sisaldunud tingimustest võis pakkujate vähene huvi olla tingitud hangetes levinud samaväärsete asenduste võimaluse puudumisest. Teisalt ei saa varasem huvipuudus jällegi välistada võimalust, et konkreetse riigihanke nr 234303 vastu võinuks hankija õiguspärase käitumise korral suurem huvi esineda.

3.12. Samuti pole välistatud, et hanke raames laekunud pakkumuste maksumused võinuksid potentsiaalsete pakkujate suuremast ringist tingituna veelgi soodsamad olla. Sellist argumentatsiooni jaatab ka Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2023 otsuses nr 3-21-2384: *„Ehitusprojektis on üksikasjalikult kirjeldatud, millistele tingimustele ehitatav hoone peab vastama. Sellest sõltub eelduslikult nii pakkumuse maksumus kui ka selle esitamine. Ehitusprojektis kajastatud tingimustele lauseosa lisamine „või samaväärne“ võib seega mõjutada mitte üksnes pakkumuse maksumust, vaid ka selle esitamist. Tingimustest tingitud kõrge pakkumuse maksumus võib suunata isikut pakkumust mitte esitama.“* Tallinna Halduskohus on 23.07.2019 otsuses nr 3-19-754 märkinud, et kokkuvõttes isegi soodsama pakkumuse saamisega ei saa õigustada riigihankemenetluse nõuete rikkumist. Riigihangete läbiviimise nõuete rikkumine kahjustab juba iseenesest konkurentsi ja liidu siseturu toimimise aluspõhimõtteid, mis on väärtused omaette ja mille kahjustamist ei väära see, et kokkuvõttes võidi üksikjuhtumil saavutada eelarvevahendite seisukohast soodsam tulemus.

3.13. Lähtudes eeltoodust ja tuginedes HMS § 85 punktile 4 jätab RTK Hiiumaa Vallavalitsuse vaide rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmo Merila
peadirektori asetäitja

Koostaja: Kari Treial