



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Monika Laatsit, Villem Lapimaa ja Virgo Saarmets
Otsuse tegemise aeg ja koht	14.02.2025, Tallinn
Haldusasja number	3-22-203
Haldusasi	Sihtasutuse Narva Muuseum kaebus Riigi Tugiteenuste Keskuse 27.09.2021 otsuse nr 11.2-14/1194 ja 27.12.2021 vaideotsuse nr 11.2-14/1754 tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja – Sihtasutus Narva Muuseum, esindaja vandeadvokaat Kristina Uuetoa-Tepper Vastustaja – Riigi Tugiteenuste Keskus, esindaja Kari Treial
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 03.03.2023 otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	Riigi Tugiteenuste Keskuse apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- Jätta Riigi Tugiteenuste Keskuse apellatsioonkaebus rahuldamata.**
- Jätta Tallinna Halduskohtu 03.03.2023 otsuse resolutsiooni punktid 1 ja 2 muutmata.**
- Tühistada Tallinna Halduskohtu 03.03.2023 otsuse resolutsiooni punkt 3 ja teha tühistatud osas uus otsus, millega mõista Riigi Tugiteenuste Keskuselt Sihtasutuse Narva Muuseum esimese kohtuastme menetluskulude katteks välja 10 712,40 eurot. Muud menetluskulud halduskohtus jätta poolte endi kanda.**
- Mõista Riigi Tugiteenuste Keskuselt Sihtasutuse Narva Muuseum apellatsiooniastme menetluskulude katteks välja 7069 eurot. Muud menetluskulud ringkonnakohtus jätta poolte endi kanda.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib Riigikohtule esitada kassatsioonkaebuse hiljemalt 17.03.2025 (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 212 lg 1).

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

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal selleks esitada Riigikohtule taotlus. 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 kassatsioonikaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Sihtasutus Narva Muuseum (hankija, tellija, kaebaja) sai 22.06.2016 otsusega struktuurivahenditest toetust meetme „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ raames, et viia ellu projekt piirikindluse avastuskeskuse avamiseks. Kaebaja korraldas projekti elluviimiseks riigihanke Narva Hermannii linnuse konvendihoonde rekonstrueerimiseks (viitenumber 191511) ning selle tulemusel sõlmis edukaks tunnistatud pakkuja Scandec Ehitus OÜ-ga (töövõtja) 17.01.2018 ehitustööde töövõtulepingu nr 15012018 (hankeleping) maksumusega 3 693 623,82 eurot (käibemaksuga), mis sisaldas tellija reservi 175 886,84 eurot (käibemaksuga).

2. Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) luges 27.09.2021 **finantskorrektsiooni otsusega** nr 11.2-14/1194 projekti raames mitteabikõlblikuks kuluks 775 717,31 eurot, sh toetuse 575 400,41 eurot ja omafinantseeringu 200 316,90 eurot (resolutsiooni p 1), vähendas maksetaotluses nr 64162 hankega nr 191511 seotud abikõlblikke kulusid 25% võrra ehk 65 268,65 eurot (resolutsiooni p 2), nõudis tagasi maksetaotluste nr T1746, T1950, T2112, 49592, 49955, 50133, 50767, 51612, 52552, 53339, 53792, 54219, 54711, 55346, 56828, 57540, 58078, 59120, 60008 ja 62993 alusel välja makstud toetuse 526 986,37 eurot (resolutsiooni p 3), tasaarveldas p 3 alusel tagasinõutava summa maksetaotlusega nr 64162, vähendades täiendavalt väljamakstavat toetust 145 284,39 euro võrra (resolutsiooni p 4). Kaebajal tuli ülejäänud tagasimaksmisele kuuluv toetus 381 701,98 eurot tasuda 60 kalendripäeva jooksul otsuse kehtima hakkamisest arvates (resolutsiooni p 5). RTK vähendas projekti eelarvet tegevuses „Külastusobjekti rajamise ja rekonstrueerimise kulud (sh ehitus- ja omanikujärelevalve)_GE-KULT-INVEST“ sama otsuse p-s 1 märgitud summade osas (resolutsiooni p 6) ning muutis 22.06.2016 otsuse p-i 2 selliselt, et projekti kogumaksumus on 4 001 768,37 eurot, millest toetuse saaja omafinantseering on minimaalselt 1 033 394,31 eurot ja toetus on maksimaalselt 2 968 374,06 eurot (resolutsiooni p 7).

Hankelepingu kohaselt tuli töövõtjal seitsme päeva jooksul alates lepingu sõlmimisest esitada tellijale ehitusperioodi aegsete kohustuste täitmise tagatisena pangagarantii, mis on 10% hankelepingu hinnast. Töövõtja ei esitanud hankelepingus ettenähtud kuupäevaks nõuetekohast tagatist. Pooled muutsid 25.06.2018 kokkuleppega tagasiulatuvalt alates 07.03.2018 riigihangete seaduse (RHS) § 123 lg 2 p 2 alusel hankelepingut selliselt, et alternatiivselt pangagarantii nõudmisele on tellijal õigus pidada kohustuste täitmise tagatiseks jooksvalt kinni 10% igakuiselt akteeritavate tööde maksumusest, kokku kuni 10% hankelepingu hinnast. Sellega on hankija muutnud oluliselt hankelepingu tingimusi, mistõttu ei vasta muudatus RHS § 123 lg 1 p-le 7. Tegemist on olulise muudatusega RHS § 123 lg 2 p 1 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.02.2014 direktiivi 2014/24/EL (hankedirektiiv) artikli 72 lg 4 p a mõistes. Muudatus asetab pakkuja soodsamasse olukorda, sest pangagarantii oleks vajadusel saanud igal ajal korraga sisse nõuda. Muudatus on oluline, sest oleks võinud laiendada riigihankes osalejate ringi (pakkumuse oleks saanud esitada ka need ettevõtjad, kellel ei olnud võimalik esitada pangagarantiiid). Toetuse saaja ei ole järginud RHS-i norme ning on rikkunud siseministri 13.02.2015 määruse nr 4 „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeringute toetuse andmise tingimused ja kord“ § 21 lg 1 p-s 3 ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (STS₂₀₁₄₋₂₀₂₀) § 26 lg-s 1 ettenähtud kohustust järgida hangete korraldamisel RHS-s sätestatud nõudeid.

Rikkumisele kohaldub finantskorrektsiooni määr 25%, tulenevalt Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (ühendmäärus) alates 09.10.2020 jõustunud redaktsiooni § 21 lg-st 1 ja § 22² lg-st 2. Kohustuse eiramise võimalikku mõju on kaalutud ühendmääruses, sh on eeldatud, et kahju Euroopa Liidu eelarvele tekkis, kuid selle täpset suurus ei ole võimalik hinnata. Ühendmäärus ei võimalda finantskorrektsiooni määra vähendada.

3. RTK jättis 27.12.2021 vaideotsusega nr 11.2-14/1754 rahuldamata 27.09.2021 otsuse peale esitatud vaide, märkides mh järgmist.

Hankelepingu muutmine ei ole lubatav RHS § 123 lg 1 p 1 alusel. Selle sätte kohaldamisel peab ehitustööde hankelepingu kõigi muudatuste maht kokku jääma alla 15% hankelepingu esialgsest maksumusest. Projekti materjalide kohaselt esitas kaebaja rakendusüksusele 22.10.2020 ülevaate, mille kohaselt oli RHS § 123 lg 1 p 1 alusel sõlmitud muudatusi kokku 14,51% väärtuses. Ülevaates ei olnud märgitud vaidlusalust hankelepingu muudatust. Kui kvalifitseerida vaidlusalune muudatus väärtusega 10% hankelepingu maksumusest ümber RHS § 123 lg 1 p 1 alusel tehtud muudatuseks, siis ületatakse selles sättes lubatud maksimaalset muudatuse määra. Seetõttu ei saa vaidlusalust muudatust ümber kvalifitseerida RHS § 123 lg 1 p 1 alusel tehtavaks muudatuseks.

Hankelepingu muutmine ei ole lubatav ka RHS § 123 lg 1 p 4 alusel. Hoolsale hankijale ettenägematute asjaolude esinemine peab olema objektiivsete asjaoludega tõendatud. Siinses asjas on esitatud vaid töövõtja juhatuse liikme e-kiri tema enda hinnanguga, miks töövõtja ei saanud esitada pangagarantiid. Puudub garantiandja keelduv otsus vms asjaolud, millest nähtuks, et garanti saamine mistahes krediitiasutuselt oli võimatu kaebaja rahastamise probleemide tõttu.

4. Sihtasutus Narva Muuseum esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse** 27.09.2021 finantskorrektsiooni otsuse ja 27.12.2021 vaideotsuse tühistamiseks.

Kuigi hankelepingu muutmise kokkuleppes on viidatud RHS § 123 lg 2 p-le 2, pidanuks RTK analüüsima finantskorrektsiooni otsuses kokkuleppe lubatavust ka teiste RHS §-s 123 sätestatud aluste järgi. Hankelepingu muutmine oli lubatav RHS § 123 lg 1 p-de 1 ja 4 alusel. Muudatust ei saa pidada oluliseks RHS § 123 lg 2 p-de 1 ja 2 mõistes, mistõttu vastab kokkuleppe ka RHS § 123 lg 1 p-le 7. Kuna RTK ei selgitanud välja kokkulepitud muudatuse väärtust, võib kohaldatud finantskorrektsiooni määr olla ebaproportsionaalne.

5. RTK palus jätta kaebus rahuldamata.

6. Tallinna Halduskohus rahuldaski 03.03.2023 **otsusega** kaebuse ja tühistas RTK 27.09.2021 otsuse ja 27.12.2021 vaideotsuse (resolutsiooni p-d 1 ja 2) ning mõistis RTK-lt kaebaja menetluskulude katteks välja 13 412,88 eurot (resolutsiooni p 3).

Kuigi hankelepingu muutmise kokkuleppes on viidatud RHS § 123 lg 2 p-le 2, pidanuks hankija uurimispõhimõttest tulenevalt hindama, kas hankelepingu muutmine oleks kokkuleppe aluseks olnud faktilistel asjaoludel lubatav mõnel teisel RHS §-s 123 sätestatud alusel.

Arvestades Riigikohtu 30.05.2022 otsuses nr 3-20-1150 avaldatud seisukohti, on kaebaja ja töövõtja poolt 25.06.2018 allkirjastatud hankelepingu muudatus RHS § 123 lg 1 p 1 alusel lubatav. See kokkulepe ei muuda hankelepingu üldist olemust. Muudatuse kohaselt laiendati töövõtja võimalust esitada hankelepingu p-s 11.1.1 ette nähtud tagatisena pangagarantii 10% ulatuses lepingu hinnast ning lisati alternatiivne võimalus asendada pangagarantii tellijale antava õigusega kinni pidada igakuiselt akteeritavate tööde maksumusest 10% ehitusperioodi aegsete kohustuste täitmise tagatisena, kokku kuni 10% ulatuses lepingu hinnast.

Kokkuleppega ei muudetud lepingu eset (ehitustööd), liiki ega lepingu olemust muul viisil. Lepingu muudatust ei saa seetõttu pidada märkimisväärseks. Hankelepingu muudatus ei ületa rahvusvahelist piirmäära. Puudub alus arvata, et kokkuleppe väärtus ületab 15% ehitustööde algsest maksumusest. RTK möönab, et kokkuleppel ei saa väärtus puududa, kuid on jätnud selle väärtuse haldusmenetluses tuvastamata ja ei ole esitanud selle kohta piisavaid selgitusi ka kohtumenetluses. Kokkuleppe väärtusest sõltub omakorda finantskorrektsiooni määr. Lisaks jättis vastustaja tähelepanuta, et enne 25.06.2018 hankelepingu muutmise kokkulepet olid pooled teinud RHS § 123 lg 1 p 1 alusel vaid ühe muudatuse väärtusega 17 993,71 eurot. Vaidlusalust kokkulepet sõlmides ei saanud pooled ette teada, milliseid ja mis mahus muudatusi on edaspidi veel vaja teha.

Töövõtja poolt pangagarantii mittesaamine oli kaebajale kui hoolsale hankijale ettenägematu ning hankelepingu muutmine oli õigustatud ka RHS § 123 lg 1 p 4 alusel. Kaebaja on tõendanud, et töövõtjale varem pangagarantiisid väljastanud krediitiasutus keeldus garantii väljastamisest, tulenevalt kaebaja rahastamise probleemidest. Sellist takistust ei olnud võimalik kummalgi poolel ette näha.

Kuna kaebaja ei rikkunud hankelepingu muutmisel RHS-i sätteid, ei ole finantskorrektsiooni tegemise eeldused täidetud.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

7. RTK palub **apellatsioonkaebuses** tühistada halduskohtu otsus ja teha uus otsus, millega jätta kaebus rahuldamata ja menetluskulud kaebaja kanda.

Kaebaja tugines haldus- ja vaidemenetluses üksnes sellele, et hankelepingu muutmine oli lubatav RHS § 123 lg 2 p 2 alusel. Vastustaja ei pidanud omal algatusel kaaluma muude õiguslike aluste kohaldumist. Vaideotsuses on analüüsitud ka RHS § 123 lg 1 p-de 1 ja 4 kohaldamise võimalikkust, kuid seal ei pidanud esitama analüüsi nende aluste kohta, mis olid ilmselgelt asjakohatud.

Hankelepingu muudatus ei ole lubatav RHS § 123 lg 1 p 1 alusel. Selle sätte eesmärk on võimaldada väikesemahulisi muudatusi, mis mõjutavad või võivad mõjutada hankelepingu maksumust ning mille mõju avaldub muudatuse täpse väärtuse kaudu (s.o väärtus peab olema täpselt välja arvutatav ja kontrollitav). Siinses asjas ei saa muudatuse väärtust täpselt välja arvutada. Vastustaja tõi halduskohtule selle väite ilmetamiseks kolm võimalikku muudatuse väärtuse arvutamise viisi. Näiteks võib muudatuse rahaline väärtus olla võrdne garantii väljastamise väärtusega või garantii enda väärtusega, kuid võib ka väita, et kuna pakkujate ring oleks võinud garantii nõudmata jätmisel olla oluliselt laiem, siis ei saa välistada, et hankes oleks osalenud pakkuja, kelle pakkumuse hind olnuks soodsam mitte üksnes garantii väärtusest, vaid ka ehitustööde ja -materjalide sisulisest maksumusest. Objektiivselt ei ole võimalik välistada, et muudatuse väärtus võinuks olla suurem ning koosmõjus ülejäänud lepingumuudatustega ületada 15% hankelepingu maksumusest. Halduskohus tegi sellest väära järelduse, et muudatuse väärtuse väljaarvutamine on võimalik, kuid ei võtnud seejuures seisukohta, milline oleks sel juhul õige meetoodika. Kui muudatuse väärtuse väljaarvutamiseks on mitu viisi, tuleb riigihangete eesmärki arvestades võtta aluseks konservatiivseim, s.o selline, mis annab tulemuseks suurima muudatuse väärtuse. Vastustaja ei pidanud tuvastama muudatuse täpsemat väärtust, sest hankijal on kohustus tagada, et hankelepingu muutmine on kooskõlas RHS §-ga 123 ja seda vajadusel tõendada. Vastustaja ei pea hankija asemel hakkama otsima argumente hankelepingu muutmise õigustamiseks.

Hankelepingu muudatus ei olnud lubatav RHS § 123 lg 1 p-de 4 või 7 alusel.

Finantskorrektsiooni määr on ühendmäärusega kooskõlas, sh on kohaldatud korrektset ühendmääruse redaktsiooni. Isegi kui asuda seisukohale, et kohaldada tulnuks ühendmääruse §-i 22⁸, on vastustaja kaalunud selles nimetatud määrasid nii vaideotsuses kui ka kohtumenetluses ning selle tulemusel leidnud, et finantskorrektsiooni määra vähendamiseks ei ole alust. On ilmselge, et finantskorrektsiooni otsuse tühistamise korral tuleks anda välja uus sama sisuga haldusakt.

8. Kaebaja palub jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.

RTK oleks pidanud kindlaks tegema, et vaidlusalune hankelepingu muudatus ei ole lubatav ühelgi RHS § 123 lg-s 1 sätestatud alusel. Kaebaja esitas rakendusüksusele 22.06.2018 hinnangu, milles leiti mh, et hankelepingu muutmine on lubatav RHS § 123 lg 1 p 1 alusel. Kui kaebaja ja töövõtja kokkuleppes on viidatud valele õiguslikule alusele, kuid hankelepingu muutmine on sisuliselt lubatav, on tegemist formaalse puudusega, mis ei anna alust teha finantskorrektsiooni.

RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamise eeldused on täidetud. Vastustaja apellatsioonkaebuse seisukohad, mille järgi ei ole hankelepingu muudatuse väärtus rahaliselt hinnatav, on vastuolus vaideotsuses märgituga. Riigikohtu 30.05.2022 otsusest nr 3-20-1150 ei tulene, et muudatuse väärtus peab olema „täpselt“ välja arvatav, vaid kohtul peab olema võimalik kontrollida, kas muudatus jääb RHS § 123 lg 1 p-s 1 sätestatud kvantitatiivsetesse piiridesse. Vastustaja viidatud kolmas viis hankelepingu muudatuse väärtuse väljaarvutamiseks ei ole asjakohane. Pole usutav, et hankelepingu maksumusest 10% moodustava täitmistagatise andmise viis võiks muuta hankelepingu esemeks olevate tööde maksumuse enam kui 10% odavamaks. Vastustaja ei osanud halduskohtu istungil selgitada ja pole ka apellatsioonkaebuses põhjendanud, miks ta peab tõenäoliseks, et pakkujate ring oleks olnud suurem ja keegi oleks teinud töövõtjast enam kui 10% odavama pakkumuse, kui täitmistagatise oleks võinud anda ka kinnipidamisena arvetest. Kaebaja hinnangul ei saa täitmistagatise andmise viisi väärtus olla ühegi tõendamisreegli kohaselt suurem kui täitmistagatise enda suurus (s.o 10% hankelepingu maksumusest). RTK soovib sisuliselt käsitada muudatuse väärtusena kahju, mida väidetav muudatus võib olla kaasa toonud.

RHS § 123 lg 1 p-de 4 ja 7 kohaldamise eeldused on samuti täidetud.

Finantskorrektsiooni määr on ilmselgelt ebaproportsionaalne, arvestatud ei ole konkreetse juhtumi asjaolusid.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

9. RTK apellatsioonkaebus jääb rahuldamata ja halduskohtu 03.03.2023 otsuse resolutsiooni p-d 1 ja 2 muutmata, sest finantskorrektsiooni tegemiseks ei olnud alust. Vaidlusalune hankelepingu muudatus oli RHS § 123 lg 1 p 1 alusel lubatav.

I

10. Sihtasutuse Narva Muuseum ja Scandec Ehitus OÜ vahel 17.01.2018 sõlmitud hankelepingu (dtl 294 jj) p 11.1.1 kohaselt on ehitusperioodi aegsete kohustuste täitmise tagatis 10% hankelepingu hinnast, millest täidetakse tellija nõuded töövõtja poolsete, hankelepingust tulenevate kohustuste mittetäitmise või mittevastava täitmise korral. Töövõtja kohustub tellijale üle andma ehitusperioodi tagatisena pangagarantii 7 päeva jooksul alates hankelepingu sõlmimisest ja ehitusperioodi tagatis peab kehtima kuni ehitustööde vastuvõtuakti allkirjastamiseni tellija poolt. Tellija ja töövõtja vahel 25.06.2018 sõlmitud lepingu muudatusega (dtl 304), mis jõustus tagasiulatuvalt alates 07.03.2018, lisati võimalus asendada pangagarantii tellijale antava õigusega pidada ehitusperioodi aegsete kohustuste täitmise

tagatisena kinni 10% igakuiselt akteeritavate tööde maksumusest, kokku kuni 10% ulatuses lepingu hinnast. Kinnipeetud tagatissumma väljamaksmine töövõtjale toimub 3 tööpäeva jooksul ehitustööde vastuvõtuakti allkirjastamisest tellija poolt või poolte vastastikuse kirjaliku kokkuleppe alusel.

11. Asjas on vaidlus selle üle, kas selline hankelepingu muutmine oli RHS § 123 p-de 1, 4 või 7 alusel lubatav. Kui tegemist oli hankelepingu lubamatu muutmisega, tuleb hinnata, kas finantskorrektsiooni tegemisel on lähtutud asjakohasest finantskorrektsiooni määra.

12. RHS § 123 lg 1 p 1 alusel on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui hankelepingu üldist olemust, näiteks hankelepingu eset, ei muudeta ja muudatuste väärtus kokku ei ületa RHS § 14 lg-s 3 või 4 sätestatud piirmäära ega 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest.

13. Ringkonnakohtu hinnangul oli 25.06.2018 sõlmitud hankelepingu muudatus RHS § 123 lg 1 p 1 alusel lubatav.

14. Alustuseks tuleb märkida, et finantskorrektsiooni otsuses ei ole põhjendatud hankelepingu muutmise lubatavust selle sätte järgi (need põhjendused on siiski olemas vaideotsuses). See ei ole praegusel juhul vastustajale etteheidetav, sest kaebaja tugines nii 25.06.2018 sõlmitud hankelepingu muudatuses kui ka haldusmenetluses toimunud ärakuulamisele sellele, et hankelepingu muutmine oli lubatav RHS § 123 lg 1 p 7 ja lg 2 alusel. See ei takista aga kohtul hinnata kaebuse väidete alusel RHS § 123 lg 1 p-s 1 toodud eelduste täidetust. Selle sätte kohaldamine eeldab faktiliste asjaolude tuvastamist ja määratlemata õigusmõistete sisustamist, mis on kohtuvõimu põhifunktsioon (Riigikohtu 11.12.2020 otsus nr 3-20-1198, p 14).

15. RHS § 123 lg 1 p 1 alusel tehtav muudatus ei tohi muuta hankelepingu üldist olemust. Hankelepingu üldise olemuse muutmise alla peetakse silmas lepingu olemuse ulatuslikke, läbivaid ja terviklikke, mitte mistahes muid sisulisi või lihtsalt silmatorkavaid muudatusi (Riigikohtu 30.05.2022 otsus nr 3-20-1150, p-d 17 ja 18). Seejuures on põhimõtteliselt võimalik muuta ka lepingutingimusi, mis sisaldasid riigihanke alusdokumentides (Riigikohtu 30.05.2022 otsus nr 3-20-1150, p 20). Ringkonnakohus leiab, et 25.06.2018 muudatus ei muutnud hankelepingu üldist olemust. Muudatus puudutas üksnes töövõtja kõrvalkohustust (vt võlaõigusseaduse § 141 p 1) ning sellega ei muudetud hankelepingu eset, liiki, täitmise tähtaega vms asjaolusid, mis oleksid muutnud hankelepingu teistsuguseks. Kuna vastustaja ei väida apellatsioonkaebuses, et tegemist oleks hankelepingu üldise olemuse muutmisega, siis puudub vajadus sellel küsimusel pikemalt peatuda.

16. RHS § 123 lg 1 p 1 alusel tehtav muudatus peab lisaks olema rahaliselt mõõdetav ja kontrollitav (vt ka Riigikohtu 30.05.2022 otsus nr 3-20-1150, p-d 29–34). Vastustaja väidab apellatsioonkaebuses, et muudatuse väärtust ei ole võimalik täpselt välja arvutada, sest erinevaid arvutamise viise kasutades võib jõuda erineva tulemuseni. Näiteks võib muudatuse rahaline väärtus vastustaja hinnangul olla võrdne garantii väljastamise väärtusega (mille suurust vastustaja ei ole siiski täpsustanud) või garanteeritava kohustuse suurusega (vastustaja väitel 10% hankelepingu maksumusest ehk 369 362,38 eurot). Samas võib vastustaja arvates väita, et kuna pakkujate ring oleks võinud garantii nõudmata jätmisel olla oluliselt laiem, siis ei saa välistada, et hankes oleks osalenud pakkujat, kelle pakkumuse hind olnuks soodsam mitte üksnes garantii väärtusest, vaid ka ehitustööde ja -materjalide sisulisest maksumusest. Objektiivselt ei ole seega võimalik välistada, et muudatuse väärtus võinuks olla suurem ning koosmõjus ülejäänud lepingumuudatustega ületada 15% hankelepingu maksumusest. Vastustaja leiab apellatsioonkaebuses, et ühtegi neist kolmest väärtuse arvestamise viisist ei saa lugeda prevaleerivaks, kuid riigihangete eesmärki silmas pidades tuleks valida konservatiivseim lähenemine, s.t metoodika, mis annaks tulemuseks muudatuse suurima väärtuse.

17. Ringkonnakohus ei nõustu vastustaja seisukohaga. Kaebaja märgib õigesti, et Riigikohtu 30.05.2022 otsusest nr 3-20-1150 tulenevalt peab olema võimalik kontrollida, kas hankelepingu muutmine jääb RHS § 123 lg 1 p-s 1 nimetatud kvantitatiivsetesse piiridesse. Vastustaja kaks esimest näidet kinnitavad, et muudatuse väärtus on rahaliselt mõõdetav ja kontrollitav – see võrdub garantii väljastamise tasuga või 10%-ga hankelepingu maksumusest. Seda, et kõnealusel hankelepingu muudatusel on väärtus olemas, leidis vastustaja ka vaideotsuse p-des 4.11 ja 4.14. Vaideotsuse p-s 4.11 pidas vastustaja vaidlusaluse kokkuleppe väärtuseks 10% hankelepingu maksumusest ja selgitas, et RHS § 123 lg 1 p 1 ei ole kohaldatav põhjusel, et kõik selle sätte alusel tehtavad muudatused kokku ületavad 15% esialgse hankelepingu maksumusest (sellest täpsemalt allpool). Vastustaja ei tuginenud sellele, et muudatuse väärtust ei ole võimalik välja arvutada. Vaideotsuse p-s 4.14 selgitas vastustaja järgmist: „FKO-s on vaidlusalusele rikkumisele rakendatud ühendmääruse § 22⁷ lõiget 2, mille kohaselt kohaldatakse algse hankelepingu ja selle muudatuse väärtusele 25-protsendilist finantskorrektsioonimäära, kui hankelepingu muutmise korral ei ole järgitud RHS § 123 lõiget 1 ja muudatuse väärtus on kuni 50 protsenti algse hankelepingu maksumusest. Viidatud ühendmääruse sätte kohaldamine eeldab, et hankelepingu muudatusel on väärtus, mille suurust saab hinnata. Kuigi FKO-s ei ole vaidlustatud lepingumuudatuse väärtust otsesõnu välja toodud ning sellele asjaolule viitab ka vaide esitaja oma vaites, ei ole vaidlusaluse lepingumuudatuse asjaoludest nähtuvalt võimalik tõdeda, et lepingu muudatusel väärtus puudub. Vaide lahendaja hinnangul on lepingu muudatuse väärtuseks minimaalselt garantiikirja väljastamise maksumus, mis ei saa selle valdkonna tavapärasest praktikast arvestades võrduda nulliga, ning maksimaalselt garantii enda väärtus (10% lepingu maksumusest, s.o 369 362,38 eurot). Seega kohaldas rakendusüksus vaidlusalusele rikkumisele õigesti ühendmääruse § 22⁷ lõiget 2. Muudatuse väärtuse olemasolule on viidanud ka toetuse saaja oma 08.12.2021 täiendava seisukoha punktis 23.“ Oleks ebaloogiline järeldada, et hankelepingu muutmise lubatavuse hindamisel ei ole muudatuse väärtus rahaliselt mõõdetav, kuid finantskorrektsiooni määra valimisel siiski on, kuna mõlemal juhul on hinnangu aluseks samad faktilised asjaolud.

18. Vastustaja ei ole täpsemalt selgitanud, miks või milliseid riigihanke põhimõtteid arvestades tuleks siinses asjas valida eespool nimetatud kolmas muudatuse väärtuse arvutamise viis, mille puhul väärtusena tuleks sisuliselt käsitada tõenäolist kahju, mis võib muudatusega kaasneda. RHS § 123 lg 1 p-s 1 (ja selle aluseks oleva hankedirektiivi art 72 lg-s 2) on seadusandja teadlikult lubanud riigihanke üldpõhimõtetest mõõdukalt määral kõrvale kalduda. See, kui hankija ei pea korraldama sisult oluliste, kuid rahaliselt väärtuselt väheoluliste muudatuste tegemiseks uut ressursimahukat hankemenetlust, aitab kaasa avalike vahendite säästlikule kasutamisele. RHS § 123 lg 1 p-s 1 sätestatud tingimused tagavad seejuures, et hankelepingu muutmisega kaasnev läbipaistvuse, võrdse kohtlemise vm üldpõhimõtete riive ei ole ülemäärane (vt ka Riigikohtu 30.05.2022 otsus nr 3-20-1150, p 21). Ringkonnakohtule ei nähtu, et vastustaja välja toodud väärtuse arvutamise viisidest oleks üksnes kolmandana nimetatud riigihangete korraldamise eesmärgi ja põhimõtetega kooskõlas. Ringkonnakohtu hinnangul on siinse vaidluse asjaoludel asjakohane arvutada hankelepingu muudatuse väärtus selliselt, et see on maksimaalselt garanteeritava kohustuse suurus ehk 10% hankelepingu maksumusest, nagu vastustaja pidas võimalikuks ka vaideotsuses.

19. RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamisel tuleb silmas pidada, et selle sätte alusel tehtud muudatuste väärtus kokku ei tohi ületada 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest. Sellega tagatakse, et hankija ei kuritarvita hankelepingu muutmise võimalust seeläbi, et teeb korduvalt väikeses mahus muudatusi. Vaideotsuse p-s 4.11 leidis vastustaja projekti materjalide põhjal, et kaebaja tegi RHS § 123 lg 1 p 1 alusel muudatusi kokku enam kui 15% hankelepingu algsest maksumusest: kaebaja 22.10.2020 ülevaate järgi (dtl 306 jj) oli RHS § 123 lg 1 p 1 alusel tehtud muudatusi kokku 14,51%, kuid kaebaja ülevaates ei olnud välja toodud 25.06.2018 muudatust,

mis puudutas pangagarantiid ja mille väärtus on 10% hankelepingu maksumusest. Ringkonnakohus nõustub kaebajaga, et vastustaja väide on ekslik, sest 25.06.2018 seisuga (s.o enne vaidlusaluse muudatuse sõlmimist) oli kaebaja sõlminud töövõtjaga üksnes 15.05.2018 muudatuse, mille maksumus käibemaksuta oli 17 993,71 eurot. Vastustaja ei ole esitanud põhjendusi või tõendeid, millest saaks järeldada vastupidist. Seega nõustub ringkonnakohus halduskohtuga, et arvestades hankelepingu maksumust, ei olnud vaidlusaluse muudatuse sõlmimise ajal muudatusi kokku enam kui 15% hankelepingu algsest maksumusest. Siinse vaidluse lahendamisel ei ole tähtsust, kui see piir ületati hilisemate muudatustega, sest neid ei osanud pooled vaidlusaluse muudatuse sõlmimise ajal ette näha. Hilisemate muudatustega seotud rikkumisi ei ole kaebajale vaidlustatud haldusaktides ka ette heidetud.

20. Pooled ei vaidle selle üle, et siinses asjas ei ületa muudatuste väärtus RHS § 14 lg-s 3 või 4 sätestatud rahvusvahelist piirmäära.

21. Tellija ja töövõtja vahel 25.06.2018 sõlmitud hankelepingu muutmise kokkuleppes ei tuginenud pooled RHS § 123 lg 1 p-le 1, vaid RHS § 123 lg 2 p-le 2. Ringkonnakohus nõustub kaebajaga, et see oli formaalne viga, millel puudub finantsmõju liidu eelarvele, sest sisuliselt oli halduslepingu muutmine RHS § 123 alusel lubatav (vt ka Euroopa Kohtu 04.10.2024 otsus C-175/23, p-d 27, 40).

22. Seega kokkuvõttes on õige halduskohtu järeldus, et finantskorrektsiooni tegemiseks puudub alus, sest hankelepingu muutmine oli RHS § 123 lg 1 p 1 alusel lubatav. Kuna ainuüksi sellest piisab, et vaidlusalused haldusaktid tühistada, ei ole ringkonnakohtul vaja hinnata, kas hankelepingu muutmine olnuks lubatav ka RHS § 123 lg 1 p-de 4 ja 7 alusel, samuti kontrollida korrekttsiooni määra õiguspärasust.

II

23. Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1). Menetluskulude vastaspoolelt väljamõistmise eelduseks on menetluskulude nimekirja ja kuludokumentide esitamine (HKMS § 109 lg-d 1 ja 1¹). Kohus mõistab välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud (HKMS § 109 lg 6).

24. Vastustaja märkis 23.01.2025 seisukohas, et kui ringkonnakohus teeb otsuse kaebaja kasuks, tuleks vähendada halduskohtu otsusega vastustajalt välja mõistetud menetluskulude suurus põhjusel, et õigusabi osutamise ajakulu – 64,39 tundi – on selgelt ülepaistatud.

25. Kaebaja leidis 24.01.2025 avalduses, et kuna vastustaja ei esitanud seda väidet apellatsioonkaebuses, on tegemist apellatsioonkaebuse laiendamisega pärast apellatsioonitähataja möödumist, mis ei ole lubatav (vt HKMS § 183). Ringkonnakohus ei nõustu kaebajaga. Vastustaja palus apellatsioonkaebuses tühistada halduskohtu otsus tervikuna ega laiendanud 23.01.2025 seisukohas apellatsioonkaebust neile kohtuotsuse osadele, mida ta algselt ei vaidlustatud. HKMS § 183 teise lause kohaselt võivad menetlusosalised pärast apellatsioonitähataja möödumist esitada täiendavaid seisukohti ja põhjendusi. Kaebajal on olnud võimalik vastustaja 23.01.2025 seisukohale vastata.

26. Menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb halduskohtumenetluses üldisemalt arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust, samuti menetluse kestust. Õigusabikulude väljamõistmine ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ja tulemus peab olema õiglane (Riigikohtu 15.10.2015 määrus nr 3-3-1-21-15, p 16). Menetluskulude põhjendatusele hinnangu andmisel ei ole asjakohane hinnata üksikute menetluskulude mahtu ja nende koostamiseks või muude toimingute tegemiseks kulutatud aega ega võrrelda erinevate menetlusosaliste esindajatasu suurus. Õigusabikulude

suurus tervikuna ei tohiks olla asja iseloomu ja tähtsust arvestades ilmselgelt ülepaisutatud (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 21.06.2018 otsus nr 3-18-752, p 19; 13.11.2018 otsus nr 3-18-1570, p 17; 23.02.2023 otsus nr 3-21-1527, p 38). Ringkonnakohtul on alust korrigeerida halduskohtu väljamõistetud menetluskulusid eeskätt juhul, kui väljamõistetud esindajatasu suurus on ilmselgelt põhjendamatu või kui halduskohus on esindajatasu suuruse hindamisel jätnud mõne olulise teguri arvesse võtmata (Tallinna Ringkonnakohtu 02.11.2022 otsus nr 3-21-1009, p 12 ja 15.04.2021 otsus nr 3-18-164, p 18).

27. Kaebaja 23.01.2023 menetluskulude nimekirja (dtl 432) kohaselt oli kaebaja menetluskuludeks halduskohtus riigilõiv 1050 eurot ja õigusabikulud kokku 10 302,40 eurot ilma käibemaksuta (tunnihind 160 eurot ilma käibemaksuta, ajakulu 64,39 tundi). Selle lisaks palus kaebaja välja mõista 23.01.2023 kohtuistungil osalemisega seotud kulu vastavalt kohtuistungi faktilisele kestusele. Taotlusele olid lisatud õigusabikulude nimekiri kuni 23.01.2023 istungini ja sellega seotud arved ajavahemikust 31.01.2022–31.12.2022. Halduskohus on mõistnud vastustajalt kaebaja õigusabikulude katteks välja 12 362,88 eurot koos käibemaksuga, millele lisandus riigilõiv, s.o kokku 13 412,88 eurot.

28. Ringkonnakohus leiab, et halduskohus on menetluskulude väljamõistmisel eksinud. Kaebaja taotles õigusabikulude väljamõistmist käibemaksuta, kuid halduskohus mõistis summa välja koos käibemaksuga (vt halduskohtu otsuse p-d 43 ja 46). Halduskohus jättis tähelepanuta Riigikohtu 11.05.2022 otsuse nr 3-20-663, mille kohaselt on menetluskulude koos käibemaksuga väljamõistmise eelduseks avaldaja kinnitus, et ta ei ole käibemaksukohustuslane või ei saa kuludelt muul põhjusel käibemaksu tagasi arvestada. Kui avaldaja ei kinnita, et ta ei saa käibemaksu tagasi arvestada, mõistab kohus menetluskulud tema kasuks välja käibemaksuta (p 23). Kaebaja ei ole väitnud, et ta ei saa menetluskuludelt käibemaksu tagasi arvestada. Seepärast tulnuks õigusabikulud kaebaja kasuks välja mõista ilma käibemaksuta. Seega maksimaalselt oleks saanud vastustajalt kaebaja õigusabikulude katteks välja mõista 10 302,40 eurot. Halduskohus jättis tähelepanuta ka selle, et kaebaja menetluskulude nimekirja kohaselt hõlmas eespool nimetatud summa 23.01.2023 ettevalmistust kohtuistungiks (4 tundi), kuid selle kulu kohta ei esitanud kaebaja halduskohtule arvet. Arvestades advokaadi tunnihinda 160 eurot, ei ole kaebaja õigusabikulud nõuetekohaselt tõendatud 640 euro ulatuses.

29. Muus osas (s.o $10\,302,40 - 640 = 9662,40$ euro ulatuses) ei olnud kaebaja õigusabikulud asja mahukust ja keerukust ning menetluse käiku arvestades ilmselgelt põhjendamatud, mistõttu ei pea ringkonnakohus vajalikuks neid korrigeerida. Lisaks halduskohtu otsuses väljatoodud asjaoludele märgib ringkonnakohus, et kaebaja õigusabikulud suurenesid mh põhjusel, et vastustaja ei täitnud nõuetekohaselt halduskohtu nõuet esitada koos vastusega kaebusele kõik haldusmenetluse toimiku materjalid. See tingis ka kohtuistungi edasilükkamise. Vastustaja ei täitnud täielikult ka kohtu korduvat nõuet, mistõttu tuli osa haldusmenetluse toimikust kohtule esitada kaebajal, kuigi see kohustus oli vastustajal. Asja materjalidest ei nähtu, et halduskohus oleks menetluskuludena lisaks arvesse võtnud kohtuistungi kulusid, mille kohta kaebaja arvet ei esitanud.

30. Seega kokku olid kaebaja vajalikud ja põhjendatud menetluskulud halduskohtus $1050 + 9662,40 = 10\,712,40$ eurot.

III

31. Kokkuvõttes jäävad muutmata halduskohtu otsuse resolutsiooni p-d 1 ja 2, millega halduskohus rahuldab kaebuse ja tühistas vaidlustatud haldusaktid. Selguse huvides tuleb tervikuna tühistada halduskohtu otsuse resolutsiooni p 3 ja teha tühistatud osas uus otsus, millega mõista vastustajalt kaebaja esimese kohtuastme menetluskulude katteks välja 10 712,40 eurot (ilma käibemaksuta).

32. Kuigi ringkonnakohus tühistab halduskohtu otsuse osaliselt seoses menetluskuludega, ei saa seda käsitada apellatsioonkaebuse osalise rahuldamisena, sest vastustaja sisuline eesmärk jääb saavutamata. Seega kokkuvõttes jääb apellatsioonkaebus täies ulatuses rahuldamata.

33. Vastustaja võimalikud menetluskulud ringkonnakohtus jäävad tema enda kanda ning vastustajalt tuleb välja mõista kaebaja vajalikud ja põhjendatud menetluskulud. Kaebaja menetluskulud on esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel tasutud riigilõiv 20 eurot ja õigusabikulud 7049 eurot ilma käibemaksuta (õigusabi osutati kokku 37,1 tundi tunnihinnaga 190 eurot; lisatud on arved). Vastustaja palub vähendada menetluskulude suurust selliselt, et need ei ületaks 4500 eurot.

34. Ringkonnakohus leiab, et apellatsioonimenetluse käiku ja vaidlusaluste küsimuste iseloomu arvestades ei ole kaebaja õigusabikulud ülemääraseks. Kuigi asjas ei toimunud kohtuistungit, esitas kaebaja apellatsioonimenetluses täiendavalt esialgse õiguskaitse taotluse, mille ringkonnakohus rahuldas, samuti täiendas kaebaja oma seisukohti tulenevalt apellatsioonimenetluse ajal muutunud kohtupraktikast ning vastas vastustaja korduvatele avaldustele. Menetluskulude põhjendatuse hindamisel ei ole tähtsust, et tegemist on kaebaja lepingulise esindaja tavapärase tegevuse ja spetsialiseerumise valdkonnaga, samuti sellel, et esindajal võib olla veel teisi sarnaseid vaidlusi. Nagu eespool märgitud, ei ole otseselt määrav ka lepingulise esindaja töötundide arv, vaid see, et õigusabikulude suurus tervikuna ei tohiks olla asja iseloomu ja tähtsust arvestades ilmselgelt ülepaisutatud. Kaebaja lepingulise esindaja töötunni hind ei ole ülemäärane ka pelgalt seetõttu, et riigi õigusabi osutatakse oluliselt madalama hinnaga. Kaebajal tuli selles asjas õigusteenust hankida n-ö turuhinnaga ja õigusteenuse tunnihinda (190 eurot ilma käibemaksuta) ei saa sedalaadi üsna spetsiifilistes vaidlustes pidada turuhinda ületavaks. Seega tuleb vastustajalt mõista kaebaja apellatsioonimenetluse kulude katteks välja $20 + 7049 = 7069$ eurot.

(allkirjastatud digitaalselt)