



RIIGI TUGITEENUSTE  
KESKUS

Tartumaa Tervisekeskus OÜ  
info@tartumaatervisekeskus.ee

03.07.2023 nr 11.2-4/23/936

Registrikood:

## VAIDEOTSUS

Tuginedes tööministri 13.03.2018 määruse nr 5 „Tervisekeskuste kaasajastamine“ §-le 6, perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 51 lõikele 2 ja haldusmenetluse seaduse § 85 punktile 1, Riigi Tugiteenuste Keskus

**otsustab:**

**rahuldada Tartumaa Tervisekeskus OÜ 28.05.2023 esitatud vaie ja tunnistada kehtetuks Riigi Tugiteenuste Keskuse 27.04.2023 otsus nr 11.2-5/23/642 finantskorrektsiooni tegemise ning taotluste vastavaks tunnistamise ja rahuldamise otsuse muutmise kohta.**

Käesoleva vaideotsusega mitte nõustumisel võib esitada kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku § 47 lõike 2 kohaselt 30 päeva jooksul vaideotsuse teatavaks tegemisest arvates.

### 1. Vaide läbivaatamise alus ning vaide esitaja taotlus

Tulenevalt Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) 27.04.2023 otsusest finantskorrektsiooni tegemise kohta nr 11.2-5/23/642 ja lähtudes haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-st 73, perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 51 lõikest 2 ja Tööministri 13.03.2018 määruse nr 5 „Tervisekeskuste kaasajastamine“ § 6 vaatas RTK läbi Tartumaa Tervisekeskuse (edaspidi toetuse saaja või vaide esitaja) 28.05.2023 esitatud vaide, milles vaide esitaja taotleb RTK 27.04.2023 otsuse nr 11.2-5/23/624 kehtetuks tunnistamist.

### 2. Asjaolud

2.1. Toetuse saaja viis vahemikus 14.05.-15.09.2020 konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetlusena läbi riigihanke nr 223367 „Tartumaa esmatasandi tervisekeskuse projekteerimis-ehitustööd“.

2.2. Juba hankemenetluse ajal avalikult kättesaadavas hankelepingu projektis oli koguriskikindlustuse nõue sõnastatud järgnevalt (edaspidi ka CAR poliis):

10.1. Ehitaja kohustub enne ehitustööde alustamist esitama Tellijale vähemalt käesoleva lepinguga võrdses summas ehitise koguriskikindlustuse (CAR) poliisi:

10.1.1. kindlustatud peab olema Lepinguobjektiks oleva ja kindlustuskohas asuva vara igasugune ettenägematu või ootamatu hävimine, kahjustumine või kaotsimine;

10.1.2. kindlustatud isikuks peab olema Tellija;

10.1.3. muuhulgas peab kindlustus hõlmama:

10.1.3.1. laiendatud garantiid. Ehituse koguriskikindlustus peab laienema Lepinguobjektile tekkinud kahjule või kahjustusele, mille on põhjustanud Töövõtja viies läbi Lepinguga määratletud kohustusi garantiiperioodil. Samuti peab Ehituse koguriskikindlustus laienema Lepinguobjektile tekkinud kahjule või kahjustusele, mis ilmnevad lepingus sätestatud garantiiperioodil ja tingimusel, et kindlustusjuhtumid olid põhjustatud ehitusplatsil ehitusperioodil ehitustööde läbiviimisel aset leidnud vigadest/eksimustest enne kahjustatud ehitustarindi või selle osa vastuvõtmist Tellija poolt (laiendatud garantiiaja kindlustuskaitse);

10.1.3.2. vastutuskindlustust, mille objektiks on lisaks kindlustatu seadusejärgne tsiviilvastutus seoses otsese varalise kahju või isikukahju tekitamisega kolmandatele isikutele, kui kahju on põhjustatud garantiiperioodil ilmnenu ehitusvigadest või teostatud hooldetöödest;

10.1.3.3. ristvastutus. Ehitustegevuse vastutuskindlustus peab sisaldama eriklauslit, millega kindlustatakse alltöövõtjate omavahelised ning alltöövõtjate, peatöövõtja ja Tellija omavahelised nõuded.

2.3. Hankemenetluses esitati ning kohandati läbirääkimiste käigus 5 pakkumust. Edukaks tunnistati Energia ja Ehitus OÜ pakkumus summas 1 097 139,34 eurot. Teiseks jäänud pakkumus oli edukaks osutunud OÜ Energia ja Ehitus pakkumusest 98 967,38 euro võrra kallim. Hankeleping sõlmiti 15.09.2020 ning lepingu täitmise tähtaeg oli 15.12.2021. Enne töödega alustamist esitas Energia ja Ehitus OÜ 06.10.2020 ehitustööde koguriskikindlustuse poliisi nr GJEEE 1133096 (edaspidi CAR-poliis) ehitusperioodiks 14.10.2020-31.12.2021 summas 1 100 000 eurot ning hooldusperioodiks hüvitispiiriga 100 000 eurot kindlustusjuhtumi kohta. Hankelepingu esialgseks täitmistähtajaks olid vastavalt töökoosoleku protokollile nr 36 (Lisa 1) valminud pea kõik sisetööd ning algatatud kasutusloa menetlus. Omavalitus teostas 07.12 paikvaatluse ning ei tuvastanud hoones puudusi. Vastavalt protokollile olid teostada veel välitööd ning kolmanda isiku poolt röntgenseadme paigaldamine teise lepingu raames. Omavalitsus lubas väljastada hoonele kasutusloa, jättes parklad vaegtöökse ning lepingu oleks saanud lõpetada. Peale punktis 2.5 kirjeldatud kokkulepet otsustas omavalitsus toetuse saajale ja töövõtjale ootamatult ringi ning keeldus täielikku kasutusluba väljastamast. Alustati läbirääkimisi osalise kasutusloa väljastamiseks, et hoonet saaks hakata eesmärgipäraselt kasutama. 18.02.2022 sõlmiti lisa halduslepingule (Lisa 2), millega võtsid toetuse saaja ja töövõtja täiendavad kohustused välitööde valmimise tagamiseks ning hoonele väljastati osaline kasutusluba 23.02.2022. Töövõtja esitas vallale täiendava garantiikirja summas 32 178 eurot. Samuti deponeeris töövõtja toetuse saaja nimel halduslepingu lisa punktis 2 toodud summad vastavalt punktile 4. Seega väljastas töövõtja peale hoone valmimist ning enne välitööde lõpliku teostamist lisatagatisi rohkem kui 80 000 euro väärtuses. Hankelepingu täitmistähtaega pikendati lisaga nr 9 (Lisa 3) kuni 31.01.2022 ning lisaga nr 10 (Lisa 4) kuni 01.07.2022 seoses välitööde teostamise aja nihkumisega. Hankelepingu muutmise vajadus oli põhjustatud kolmanda isiku ehk Elva valla seatud piirangutest seoses muudatustega valla planeeritud teelõigu ehituse hankes, mistõttu viibis valla poolt tööde teostamiseks vajaliku raieloa menetlus. Tulenevalt eeltoodud viibimisest nihkus kogu välitööde teostamine ilmastikutingimustest tulenevalt edasi. Hoone ehitustööd olid selleks hetkeks tehtud. Kolmanda isiku poolt põhjustatud ettenägematute muudatuste tõttu pikendas töövõtja 15.12.2021 omal kulul ka CAR poliisi ning hooldusperioodi vastavalt lepingu lõpetamise ajale kuni

31.12.2024. Hankelepingu CAR poliisi puudutavaid punkte lepingu täitmise käigus muudetud ei ole. Hiljem pikendati vastavalt ehitustööde tegelikule valmimisele poliisi veel hooldusperioodiks kuni 16.08.2025 ehk garantiiaja lõpust 2 kuu võrra.

2.4. Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi RTK) leidis, et kuna hooldusperioodile kehtestatud CAR poliis ei olnud esitatud kogu lepingusumma ulatuses ning ehitusperioodil 01.01.2022-15.08.2022 kehtis hooldusperioodile kehtestatud CAR poliis, on hankelepingu tingimusi muudetud ning rikutud RHS §-i 123 ning §-i 3 ning otsustas kohaldada finantskorrektsiooni 25% määras projekti abikõlblikest kuludest summas 300 157,70 eurot, millest toetus moodustab 225 118,27 eurot ja omafinantseering 75 039,43 eurot. Finantskorrektsiooni määra valikut põhjendati rikkumise olulisusega, mistõttu ei ole võimalik hinnata, milliseks oleksid pakkumused võrdsete tingimuste kohaldamisel kujunenud. Samuti ei ole RTK hinnangul määra valikul sellise rikkumise puhul oluline, milline oli hankes olnud konkurents ja esitatud pakkumuste arv.

2.5. 28.05.2023 esitas toetuse saaja FKO peale vaide, milles ei nõustu FKO-s väljatoodud seisukohaga, et hankelepingu tingimusi on muudetud. Hankelepingu CAR poliisi puudutavaid tingimusi ei ole ühegi hankelepingu muutmise kokkuleppega muudetud, samuti ei ole tingimusi kohaldatud hankelepingus toodust erinevalt.

2.6. RTK kontrollis vaide esitamise tähtaegsust HMS §-le 75 ning vastavust HMS § 76 ning leidis, et vaide esitati tähtaegselt ning see vastas nõuetele.

### **3. RTK kui vaide lahendaja seisukoht**

3.1. Vastavalt STS § 51 lõikele 1 ja kooskõlas HMS § 83 lõikega 1 kontrollitakse vaidet läbi vaadates haldusakti andmise õiguspärasust ja otstarbekust. Haldusmenetluse seaduse §-i 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.

3.2. Vaide asjaoludest nähtub, et vaide esitaja on seadnud kahtluse alla FKO kui haldusakti õiguspärasuse, kuivõrd vaide esitaja ei ole nõus RTK kui rakendusüksuse järeldusega, et hankelepingut oleks muudetud RHS § 123 alusel.

3.3. RTK (edaspidi ka vaide lahendaja), olles tutvunud FKO-s esitatud seisukohtadega ja vaites neile esitatud vastuargumentidega, asub seisukohale, et vaide kuulub rahuldamisele.

3.4. Vaide esitaja leiab vaide punktis 3.1, et hankelepingu tingimuse sõnastusest tuleneb selgelt, et kindlustuspoliis tuleb esitada enne ehitustööde alustamist vähemalt lepinguga võrdses summas, kus kindlustatud peab olema lepinguobjektiks oleva ja kindlustuskohas asuva vara igasugune ettenägematu või ootamatu hävimine, kahjustumine või kaotsimine ning kus kindlustatud isikuks peab olema tellija. Lisaks peab kindlustus hõlmama laiendatud garantiid garantiiperioodiks. Juhul, kui laiendatud garantiile kehtiks kogu lepingu summa nõue, ei oleks pidanud lepingu punkte 10.1.3 eraldama eelolevatest punktidest lisandiga „muuhulgas peab kindlustus hõlmama“.

3.5. Vaide esitaja mõnab, et ametlikus plaanis ehitusperioodil vahemikus 01.01.2022-16.08.2022 ei kehtinud CAR poliis kogu lepingu summas. CAR poliisi ei pikendatud, sest leping pidi lõppema, kuid jäi valla ümbermõtlemissiisiki lõpetamata (vt punkt 2.5–2.7). Sisuliselt olid tööd lõppenud ning ehitusperiood läbi, sest teostamata olid vaid parklate ehitustööd ning seega puudus sisuline oht kogu hoone hävimisele. Lisaks andis töövõtja täiendavaid tagatisi veel teostamata

tööde osas, mis tagasid samuti objektile kaitse kuni valmimiseni ja garantiiperioodi algamiseni. CAR poliisi kehtiv summa ületas teostada jäänud tööde maksumust ning ehitusperiood oli tegelikkuses sisuliselt lõppenud. Lisaks ei esinenud perioodi, kus kindlustus oleks üldse puudunud.

3.6. Seega kokkuvõtvalt on vaide esitaja seisukohal, et RTK on valesti tõlgendanud lepingu CAR poliisi puudutavaid punkte ning õigest tõlgendusest lähtuvalt on järgitud kõiki lepingutingimusi ning lepingut ei ole muudetud, mistõttu ei saa esineda ka RHS § 123 kohast lepingu muutmise rikkumist.

3.7. Vaide lahendaja leiab, et RHS ei välista täielikult hankelepingu muutmise võimalust, üldpõhimõttena on keelatud hankelepingu oluline muutmine. Lepingu eesmärgi saavutamiseks on selle muutmine mõnikord paratamatu ja kui see muudatus ei ole oluline, on lepingu muutmine lubatav. Näidisloetelu olukordadest, millal lepingu muutmine on lubatav (sh ka juhul kui muudatus on oluline), on sätestatud RHS § 123 lõikes 1. Rakendusüksus on vaidlustatud FKO-s leidnud, et toetuse saja on rikkunud RHS § 123 lg 1 ja 2, kuna hankija on võrreldes hanke esialgsete tingimustega hankelepingu tingimusi oluliselt muutnud.

3.8. RHS § 123 lg 1 p-i 1 kohaselt, on hankijal õigus hankelepingut muuta ilma uut hankemenetlust korraldamata, kui ei muudeta hankelepingu üldist olemust, näiteks hankelepingu eset ja muudatuste väärtus kokku ei ületa rahvusvahelist piirmäära ega 15 protsenti ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest. RHS § 123 lg 1 p-st 4 tulenevalt on hankelepingu muutmine lubatud, kui muudatuse põhjustavad hoolsale hankijale ettenägematud asjaolud, kusjuures hankelepingu üldist olemust ei muudeta ja ühegi muudatuse tulemusena ei suurene hankelepingu maksumus rohkem kui 50 protsenti hankelepingu algsest maksumusest. RHS § 123 lg 1 p-i 7 kohaselt on lepingu muutmine lubatud muudatuse väärtusest sõltumata, kui muudatus ei ole oluline.

3.9. Riigikohus on analüüsinud hankelepingu üldise olemuse muutmise seotud küsimusi 30.05.2022 otsuses asjas 3-20-1150. Selles lahendis leidis Riigikohus, et hankelepingu olulise muutmise on üldistatult alati tegemist, kui muudetakse lepingu tingimusi, mis on olulised oma sisu poolest (kvalitatiivselt), nt lepingutasu (vt Eko nr C-454/06: Pressetext, p 59). Sisult ebaolulised muudatused on lubatavad ilma lisatingimusteta, mh nende rahalist väärtust arvestamata (RHS § 123 lg 1 p 7). RHS § 123 lg 1 p 1 eesmärk seevastu on tunnistada lubatavaks just nimelt ka sisult olulised muudatused, mis siiski pole märkimisväärsed rahalise väärtuse seisukohast ehk kvantitatiivselt (de minimis muudatused; vrd Pressetext, p 61). Lisatingimusest ei tohi sellised muudatused tuua kaasa hankelepingu üldise olemuse muutmist. Viimane kategooria tähistab hankelepingu kõige põhimõttelisemaid muudatusi, nagu lepingu eseme muutmine.

Selliseks muudatuseks võiks lugeda näiteks hankelepingu liigi muutmise (nt teenuselepingu muutmise kontsessiooniks). Riigikohus viitas seejuures, et: „RHS § 123 lg-ga 2 üle võetud direktiivi 2014/24 (hankedirektiiv) art 72 lg-s 4 on hankelepingu oluliseks muutmiseks loetud olukorrad, kus hankeleping muutub „olemuselt olulisel määral“. RHS § 123 lg 1 p-ga 1 üle võetud hankedirektiivi art 72 lg 2 teisest lausest nähtub, et lepingu olemuse oluline muutmine ei tähenda tingimata lepingu üldise olemuse muutmist. Niimoodi tuleb tõlgendada ka RHS § 123 lg 1 p 1 ja lg-t 2. Lepingu üldise olemuse muutmise all peetakse RHS § 123 lg 1 p 1 tähenduses seega silmas lepingu olemuse märksa ulatuslikumaid, läbivaid ja terviklikke, mitte mistahes muid sisulisi või lihtsalt silmatorkavaid muudatusi.” (otsuse p-d 17–19).

Seega asus Riigikohus selles lahendis seisukohale, et mistahes tingimuste muutmine lepingus ei ole lepingu üldise olemuse muutmine, kuigi muudatus võib seejuures olla oluline RHS § 123 lg 2

p-de 1 või 2 kohaselt. Riigikohus selgitas ka, et RHS § 123 lg 1 p 1 ei välista selliste lepingutingimuste muutmist, mis sisaldasid riigihanke alusdokumentides. Sellist piirangut ei nähtu RHS § 123 lg 1 p-st 1, sellega üle võetava hankedirektiivi art 72 lg-st 2 ega muudest RHS või hankedirektiivi sätetest. On selge, et lepingu hilisem muutmine võib riivata läbipaistvust ja võrdset kohtlemist, kuid RHS § 3 p-dest 1 ja 2 ning nendega üle võetud EL normidest ei tulene keeldu neist põhimõtetest vähemalgi määral taganeda. Arvestades lepingu muutmise väikest väärtust, on EL ja Eesti seadusandjad hankedirektiivi art 72 lg-s 2 ja RHS § 123 lg 1 p-s 1 teadlikult lubanud neist üldpõhimõtetest mõõdukal määral kõrvale kalduda (otsuse p-d 20 ja 21).

3.10. Vaide lahendaja nõustub vaides toodud seisukohaga, et kuna pikendamise vajadus, mille CAR poliisi kulud tuli töövõtjal endal katta, oli tingitud kolmandast osapooltest ning töövõtja ei saanud seda mõjutada. Samuti andis töövõtja lisatagatise tegemata tööosale, mille sai tagasi alles objekti valmimise järel ning lisatagatise kulud jäid töövõtja kanda. Seega jäi ettevõtja tekkinud olukorra valguses kolmandate osapoolte tõttu tunduvalt kehvemasse seisu ning pidi tegema planeerimata kulutusi, mitte ei paranenud tema jaoks tingimused nagu eeldab oluline muudatus RHS § 123 lg 2 p 2 mõttes.

3.11. Vaide lahendaja on seisukohal, et CAR poliisi puhul on tegemist küll hankelepingu muutmisega, kuna CAR poliisi esitamine toimus hankelepingus sätestatud teistsugustel tingimustel, aga hankelepingu muudatus on ebaoluline ja sellel puudub finantsmõju. Pakkuja pole saanud eelist teiste pakkujate ees, kuna pakumuste esitamise ajal olid kõik teadlikud, et koguriskikindlustuse poliis tuleb esitada. Samuti ei ole tagatise hilisema esitamise korral kahju saanud rahastusfond.

3.12. Tegemist on hankelepingu kõrvalkohustusega (VÕS § 141 p 1). Kõrvalkohustuse kehtivus sõltub põhikohustuse kehtivusest, mistõttu ei saa kõrvalkohustusele omistata õiguslikult samasugust tähendust ja mõju lepingu osapooltele, niisamuti lepingu täitmisele, kui põhikohustusele. Antud juhul on hanke nr 223367 tulemusel sõlmitud lepingu põhikohustuseks ehitustööde teostamine ning selles osas ei ole pooled lepingut ega hanketingimusi rikkunud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmo Merila  
peadirektori asetäitja

Koostaja: Margot Maisalu  
663 1913  
margot.maisalu@rtk.ee