

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Eraõiguse instituut

Kristel Kongi

**EHITUSE HANKELEPINGU TÄHTAJA MUUTMINE UUTE
RIIGHANKEDIREKTIIVIDE VALGUSES**

Magistritöö

Juhendaja
dr iur Mari Ann Simovart

Tallinn

2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Hankelepingu tähtaja muutmise võimalused uutes riigihankedirektiivides	9
1.1. Tähtaja muutmise ettenägemine hankelepingu tingimustes	9
1.2. Tähtaja muutmise seoses täiendavate tööde või teenustega	17
1.3. Tähtaja muutmise seoses ettenägematu muudatusega	25
1.4. Tähtaja muutmise seoses väikesemahulise muudatusega	36
1.5. Vahekokkuvõte	40
2. Lubamatu hankelepingu tähtaja muutmise	42
2.1. Pakkujate ringi võimalik suurenemine	42
2.2. Majandusliku tasakaalu muutmise täitja kasuks	46
2.3. Märkimisväärne reguleerimisala laiendamine	51
2.4. Tähtaja muutmise seoses täitja tegevuse ja tegevusetusega	53
2.4.1. Muutmise eesmärgi saavutamine lepinguliste kohustuste jõustamisega	53
2.4.2. Õiguskaitsevahendite kasutamine hankelepingu tähtaja ületamisel	55
2.5. Vahekokkuvõte	62
KOKKUVÕTE	64
THE CHANGE OF THE TERM IN THE PUBLIC WORKS CONTRACT ACCORDING TO THE NEW PUBLIC PROCUREMENT DIRECTIVES	68
KASUTATUD KIRJANDUS	72
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	74
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	75
MUUD KASUTATUD ALLIKAD	76

SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö uurib ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmise võimalusi uues riigihankedirektiivis 2014/24/EL¹. Kuna riigihangete seadus² põhineb riigihanke alastel direktiividel, siis on vajalikeks riigihankeõiguse tõlgendusallikateks Euroopa Liidu esmased ja teisesed õigusaktid koos Euroopa Kohtu praktikaga.

Eelmine riigihankedirektiiv 2004/18/EL aga hankelepingu tähtaja ega üldist muutmise küsimust ei käsitlenud. Euroopa Kohus ei ole samuti enda lahendites pikemalt peatunud hankelepingu tähtaja muutmise võimalustel, samuti ei ole õiguskirjandus tähtaja muutmise lubatavust sügavamalt analüüsinud ning peamises hankelepingu muutmist käsitlevas Pressetext'i³ kaasuses ei käsitletud traditsioonilist hankelepingu tähtaja muutmist, sest pikendati ülesütlemisest hoidumise tähtaega. Seetõttu tekib küsimus, millele tuginedes saaks hankija olla kindel hankelepingu tähtaja muutmise lubatavuses. Autori hinnangul on see aktuaalne küsimus, mis tõusetub hankelepingu täitmise faasis ja vajaks seetõttu üksikasjalikumat analüüsi.

Teema aktuaalsust iseloomustab ka asjaolu, et nõu Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnalt⁴, küsitakse selles küsimuses neilt jätkuvalt⁵. Tähtaja muutmise võimalust on Rahandusministeerium siia maani vaid põgusalt analüüsinud. Rahandusministeerium on Riigihangete portaalis riigihanked.riik.ee antud vastustes selgitanud vaid võimalusi hankelepingu ennetähtaegseks lõpetamiseks ning tähtajatute lepingute sõlmimise

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta

² Riigihangete seadus RT I 2007, 15, 76... RT I, 23.03.2015, 1

³ EK 13.03.2008, C-454/06, Pressetext

⁴ Rahandusministeeriumi põhimääruse § 26 p 5 kohaselt töötab riigihangete ja riigiabi osakond välja poliitikat, valmistab ette õigusaktide eelnõusid, nõustab isikuid ja asutusi ning koordineerib riigiasutuste tegevust riigihangete ja riigiabi valdkonnas, korraldab riigihangete registri ning riigiabi ja vähese tähtsusega abi registri tegevust, teostab riigihangete korraldamise üle riiklikku järelevalvet, kohaldab „Riigihangete seaduses” sätestatud korras ja ulatuses riiklikku sundi ning on „Riigihangete seaduses” sätestatud juhtudel väärtegade kohtuväliseks menetlejaks. RT I, 29.12.2011, 136

⁵ Vastavalt päringule, mis esitati magistritöö autori poolt riigihangete ja riigiabi osakonnale telefoni teel 30.01.2015.a

lubatavust⁶. Rahandusministeeriumi poolt koostatud hankelepingute muutmise juhendis⁷ ja riigihangete juhises⁸ on samuti lühidalt selgitatud tähtaja muutmise võimalusi.

Esiolgu kokku lepitud ja tegeliku hankelepingu lõpptähtaja kohta annavad ülevaate hankijate poolt riigihangete registrile esitatavad riigihanke aruande lisad⁹. Vaadates nimetatud aruande lisasid on tulemused esmapilgul uskumatud – 2013. ja 2014. aastal läbi viidud avatud hankemenetlusega ehitustööde hangetes on hankelepingu tähtaeg pikenenud rohkem kui 25%-l hangetest.

Selgust hankelepingu muutmise küsimusse lubasid tuua uued riigihankedirektiivid. Euroopa Komisjon on enda riigihankeid käsitlevas ettepanekus leidnud, et kuna hankelepingute muutmise küsimus on muutunud järjest olulisemaks ning problemaatiliseks, siis vajab see täiendavat reguleerimist. Ettepanekus on käsitlemist leidnud peamised kohtupraktikas käsitletud lahendused, millega nähakse ette praktilised lahendused asjaolude jaoks, mis võivad nõuda hankelepingu muutmist täitmise faasis.¹⁰ Ettepaneku tulemusena võtsid Euroopa Parlament ja Nõukogu 26. veebruaril 2014. aastal vastu uue riigihankedirektiivi 2014/24/EL, mis erinevalt seni kehtinud direktiivist, reguleerib ka hankelepingute muutmise võimalusi. Uus direktiiv jõustus 17. aprillil 2014. aastal ning liikmesriigid on kohustatud muudatused enda seadusandlusesse üle võtma kahe aasta jooksul. Seni pidid hankijad

⁶ Korduma kippuvad küsimused, alajaotus hankeleping, Riigihangete Register. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/hankeleping> (24.04.2015)

⁷ E. Karindi-Kask. Hankelepingute muutmine. Rahandusministeeriumi analüüs. 2012, lk 8. Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19601.pdf

⁸ Riigihangete juhise. Rahandusministeerium. 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-32501.pdf

⁹ RHS § 37 (4) Hankija esitab registrile 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa, kus märgitakse järgmised andmed:

1) hankelepingus tehtud muudatused koos muudatuste põhjendusega ja hankelepingu täitmise olulised erinevused võrreldes hankelepingus sätestatuga, eelkõige hankelepingu rikkumine või ennetähtaegne lõpetamine.

¹⁰ Euroopa Komisjoni 20.12.2011 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv riigihangete kohta. KOM (2011) 896 lõplik, lk 9.

hankelepingute muutmisel lähtuma Euroopa Kohtu praktikast ning riigihanke üldpõhimõtetest.

Oodatud selgust uus riigihankedirektiiv 2014/24/EL tähtaja muutmise osas aga ei toonud. Direktiivi artiklis 72 punktis d on küll käsitletud näiteks hankelepingu täitja vahetamise õiguspäraseid võimalusi, kuid üheski artikli punktis ei ole *expressis verbis* selgitatud tähtaja muutmise lubatavust. Direktiivi sätted põhinevad Euroopa Kohtu lahenditel, kõige selgemad suunised on seni andnud just eelpool nimetatud Presstext'i lahend, lisaks on olulised allikad veel Euroopa Kohtu lahendid C-496/99 *Succhi di Frutta SpA*¹¹, C-503/04 *Komisjon vs Saksamaa*¹² ja C-91/08 *Wall*¹³.

Vajadus hankelepingu tähtaja muutmiseks on käesoleva magistritöö autori hinnangul just ehitustööde töövõtulepingutes. Ehitustööde leping sisaldab endas mitmeid riske, mida ei ole kas võimalik hankelepingus eelnevalt ette näha või mis muudavad asjaolusid võrreldes esialgsuga nii palju, et hankelepingu muutmine on paratamatu.¹⁴ Võlaõigusseaduse¹⁵ (edaspidi ka kui VÕS) § 635 lg 1 kohaselt kohustub töövõtulepinguga üks isik (töövõtja) valmistama või muutma asja või saavutama teenuse osutamisega muu kokkulepitud tulemuse (töö), teine isik (tellija) aga maksma selle eest tasu. Pikemaks perioodiks sõlmitud keeruka hankelepingu täitmisel võivad nii hankijaid kui lepingu täitjaid mõjutada mitmed asjaolud, mis tingivad lepinguliste kohustuste edasilükkumise ja seeläbi ka hankelepingu tähtaja muutmise.

Eeltoodust tulenevalt püstitab magistritöö autor eesmärgiks hinnata ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmise võimalusi uues riigihankedirektiivis 2014/24/EL.

Selle eesmärgi saavutamiseks peab autor vajalikuks analüüsida direktiivi 2014/24/EL artiklis 72 toodud lubatud ja lubamatuid hankelepingu muutmise aluseid, kõrvutades need

¹¹ EK 29.04.2004, C-496/99 P, *Succhi di Frutta SpA*

¹² EK 18.07.2007, C-503/04, *Komisjon versus Saksamaa*

¹³ EK 13.04.2010, C-91/08, *Wall AG*

¹⁴ M.A. Simovart. *Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele*. Doktoritöö. Juhendajad: Carry Ginter, Irene Kull ; Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2010, lk 123-124

¹⁵ Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487... RT I, 29.06.2014, 109

Eesti hankijate põhjendustega juhtudel, kui hankija on hankelepingu tähtaega muutnud. Tulenevalt asjaolust, et uus riigihankedirektiiv 2014/24/EL on üles ehitatud Euroopa Kohtu praktikale, on võrdlevalt analüüsitud Euroopa Kohtu lahendeid ja uue direktiivi 2014/24/EL artiklit 72 hankelepingu muutmise kohta. Lisaks on magistritöös kasutatud süstemaatilist loogilist ning teleoloogilist tõlgendamispriintiipi.

Töö on jaotatud kahte suuremasse peatükki, millest esimeses analüüsitakse direktiivi 2014/24/EL artiklis 72 lõikes 1 ja lõikes 2 toodud lubatud hankelepingu tähtaja muutmise aluseid ning teises peatükis direktiivi artikli 72 lõikes 4 toodud lubamatuid hankelepingu tähtaja muutmise aluseid.

Esimeses peatükis analüüsitakse lubatud hankelepingu tähtaja muutmise võimalusi ehitustööde hankelepingutes ja Eesti hankijate riigihanke aruande lisas esitatud põhjendusi, kui hankija on ehitustööde hankelepingu tähtaega muutnud. Peatüki alajaotuste struktuur põhineb direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 ja lõike 2 struktuuril. Eraldi on välja toodud tähtaja muutmise võimaluse ettenägemine hankedokumentides, tähtaja muutmise lubatavus seoses täiendavate töödega, tähtaja muutmise lubatavus seoses ettenägematu asjaoluga ning tähtaja muutmise lubatavus seoses artikli 72 lõikes 2 käsitletud väikesemahulise muudatusega. Käsitlemist ei ole leidnud artikli 72 lõikes 1 punktis d ettenähtud lepingu täitja asendamise lubatavus, sest nimetatud punktis on peatutud väga kitsalt just lepingupartneri vahetamisel ning magistritöö autori hinnangul sellisel juhul tähtaja muutmise lubatud ei ole, mistõttu on see ka magistritöö käsitusalaast välja jäänud.

Teises peatükis on välja toodud artikli 72 lõikes 4 käsitletud olulise ja seetõttu lubamatu hankelepingu muutmise alused, näitlikustamiseks on samuti kasutatud Eesti hankijate riigihanke aruande lisas esitatud põhjendusi, võimalusel on välja toodud ka nn „halvad näited“ juhul, kui magistritöö autori hinnangul on hankija hankelepingu tähtaega lubamatult muutnud. Käsitlemist on leidnud lubamatu hankelepingu tähtaja muutmise seoses majandusliku tasakaalu kallutamise ja täitja kasuks, reguleerimisala märkimisväärse laiendamise ja pakujate ringi võimaliku avarumisega. Käsitlemist ei ole leidnud artikli 72 lõike 4 punktis d toodud lubamatu muutmise tingimus, sest see kirjeldab sarnaselt artikli 72 lõike 1 punktis d samuti lepingu täitja asendamist. Ühe alajaotusena on välja toodud ka Euroopa Komisjoni poolt esitatud ettepanekus toodud keeld hankelepingu muutmiseks juhul, kui samasugust eesmärki on võimalik saavutada ka lepinguliste

kohustuste jõustamisega. Kuna ettepanek jäeti direktiivi lõplikust sõnastusest välja, on autor pidanud vajalikuks täiendavalt välja tuua võlaõigusseaduses sätestatud võimaluse täitjale lepinguliste kohustuste mittetähtaegsel täitmisel anda täiendav tähtaega.

Magistritöö on ühest küljest teoreetiline uurimus, kuid teisest küljest hõlmab endas ka empiirilise materjali analüüsi. Magistritöö teoreetiline osa põhineb riigihankedirektiivil 2014/24/EL, mida on võimalusel kõrvutatud Eestis kehtiva riigihangete seadusega. Kohtupraktika põhineb Euroopa Kohtu otsustel ning tõlgenduspraktika peamiselt ajakirjas „Public Procurement Law Review“ avaldatud artiklil ning Sue Arrowsmithi monograafial „The law of public and utilities procurement“. Käsitlemist leiavad ka mitmed Eesti autorite riigihankealased artiklid, mis on avaldatud väljaandes Juridica. Lisaks on asjakohaseid sätteid välja toodud ehitustööde riigihangetes laialt levinud ja ulatuslikult kasutatud ehitustööde tüüplepingutest, nagu „Ehituse töövõtulepingu üldtingimused 2013 (ETÜ 2013)“ ja FIDIC mudel-lepingud.

Empiirilise materjali analüüs põhineb Eestis läbiviidud ehitustööde hangetel. Magistritöös ei ole viidatud täpsele hanke aadressile Riigihangete Registris, vaid kõik hanked on kättesaadavad Riigihangete portaalis riigihanked.riik.ee läbi otsingumootori. Empiirilise materjalina on kasutatud hankijate poolt esitatud riigihanke aruande lisasid ning nimetatus toodud põhjendusi hankelepingu oluliste tingimuste muutmise kohta. Samuti on kasutatud hanke „üldandmeid“, kus hankija peab määrama hankelepingu tähtaja hanke algatamisel ning riigihanke aruandeid, milles hankija määrab hankelepingu tähtaja hetkel, kui hankeleping sõlmitakse.

Tähelepanu tasub pöörata asjaolule, et tavapäraselt kasutatakse hankemenetluse ajal mõisteid „hankija“ ja „pakkuja“, peale hankemenetluse lõppu ja hankelepingu sõlmimist kasutatakse tavaliselt ehitustööde hankelepingus mõisteid „tellija“ ja „töövõtja“. Direktiivi 2014/24/EL artiklis 72 on aga kasutatud mõisteid „(avaliku sektori) hankija“ ja „töövõtja“. Autor on mõistetavuse ja magistritöö ühtluse huvides kasutanud hankija ja tellija tähistamisel mõistet „hankija“ ning pakkuja, taotleja ja töövõtja tähistamisel mõistet „täitja“.

Lisaks riighankedirektiivile 2014/24/EL võttis Euroopa Parlament ja Nõukogu 26. veebruaril 2014. aastal vastu ka direktiivi 2014/23/EL¹⁶ kontsessioonilepingute sõlmimise ning direktiivi 2014/25/EL¹⁷ võrgustiku sektori hankijate kohta. Kõikides nimetatud direktiivides on hankelepingu muutmise regulatsioon suhteliselt identne, mistõttu ei pea magistritöö autor vajalikuks analüüsida kõigi kolme direktiivi regulatsioon eraldi, vaid analüüsi teel leitud lahendused saab omistada kõigile kolmele korraga. Juhul, kui direktiivide 2014/23/EL ja 2014/25/EL regulatsioon ikkagi erineb mingil määral direktiivi 2014/24/EL hankelepingu muutmise regulatsioonist, siis on autor sellele ka töös tähelepanu juhtinud.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ

1. Hankelepingu tähtaja muutmise võimalused uutes riigihankedirektiivides

Tavapäraselt piisab ärisuhetes lepingu muutmiseks vaid poolte tahtest, lepingu muutmine on majandus- ja kutsetegevuses tegutsedes majanduslik paratamatus, sest lepingu muutmise võimalus annab pooltele lepingulistes suhetes vajaliku dünaamilisuse ja paindlikkuse. Riigihankelepingute puhul selline lähenemine aga paraku kohane ei ole. Hankelepingu muutmisel kujundatakse ümber ka esialgse hanke tingimused, seetõttu on tõenäoline, et muudetud tingimuste rakendamisel esialgses hankemenetluses, oleks esialgsest võinud oluliselt erineda ka pakujate ring.¹⁸

Direktiiv 2014/24/EL jaotab hankelepingute muudatused kolme erinevasse kategooriasse, esiteks olulised muudatused, mis kindlasti nõuavad uue hankemenetluse korraldamist, teiseks muudatused, mis on direktiivi kohaselt sõnaselgelt lubatud ning seetõttu uut hankemenetluse protsessi ei vaja ning kolmandaks kõik ülejäänud muudatused, mis ei kuulu kumbagi kategooriasse ning ei nõua uue hankemenetluse läbiviimist, välja arvatud juhul, kui tegemist on siiski olulise lepingumuudatusega.¹⁹ Esimesel peatükis vaatlemegi direktiivis ettenähtud lubatud muudatusi ning võimalusi ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmiseks nendel alustel.

1.1. Tähtaja muutmise ettenägemine hankelepingu tingimustes

Uue riigihanke direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punkt a annab võimaluse hankelepingut ilma uut hankemenetlust korraldamata muuta juhul, kui muudatused, sõltumata nende rahalisest väärtusest, olid esialgses hankedokumentides ette nähtud selgete, täpsete ja ühemõtteliste läbivaatamisklauslitega, mis võivad hõlmata hinna läbivaatamise klausleid või võimalusi. Klauslites tuleb märkida võimalike muudatuste või võimaluste ulatus ja ning ka tingimused, mille korral neid on lubatud kasutada. Ei tohi ette näha muudatusi, millega muudetakse lepingu või raamlepingu üldist olemust.

¹⁸ K. Härginen, M.A. Simovart. Uued riigihankedirektiivid: kas revolutsioon või redaktsioon? *Juridica IX/2013*, lk 632

¹⁹ M.A. Simovart. Old remedies for new violations? The deficit of remedies for enforcing public contract modification rules. *Procurement Law Journal 2015 nr 1*, p 35

Direktiivi preambulas on selgitatud, et hankijatele peab jääma võimalus ette näha hankelepingu muutmist läbivaatamis- ning valikuklauslite alusel, kuid teisalt ei tohi hankijatele selliste klauslitega jääda piiramatut kaalutusõigust. Piisavalt selgelt sõnastatud läbivaatamis- või valikuklauslitega saab ette näha nii hindade indekseerimist kui ka tagada, et teatud tarnitavad kaubad on jätkuvalt sobivad tehnoloogiliste muudatuste korral. Samuti saab ette näha hankelepingu kohandused, mille vajadus on tingitud hankelepingu täitmise ajal tekkinud raskustest. Täiendavalt on välja toodud, et hankelepingud võiks sisaldada ka tavapärast ja erakorralist hooldust, mis võib olla vajalik avaliku teenuse jätkumiseks.²⁰

Direktiivi sätte aluseks on Euroopa Kohtu lahend *Succhi di Frutta*²¹ kaasuses, milles Euroopa Kohus viitas riigihangete korraldamise üldpõhimõtetele – võrdne kohtlemine ning läbipaistvus. Võrdse kohtlemise põhimõtte eesmärgiks on tagada efektiivne konkurents hankes osalevate pakkujate vahel, hankija peab tagama kõikidele pakkujatele võrdsed võimalused pakkumuste esitamisel.²² Läbipaistvuse põhimõtte tuleneb Euroopa Liidu Toimimise Lepingu²³ (edaspidi ELTL) artiklist 28 ja 29 (endised EL lepingu artiklid 23 ja 24), mis sätestavad kaupade vaba liikumise põhimõtte ning Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et „riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusnormide põhieesmärk on teenuste vaba liikumise ning avatud ja ausa konkurentsi tagamine kõikides liikmesriikides“.²⁴

Läbipaistvuse põhimõtte toetab võrdse kohtlemise põhimõtet²⁵ ning selle sisuks on hangete väljakuulutamise kohustus, mille kaudu on võimalik turg avada konkurentsile ning mille kaudu saab hinnata hankija erapooletust²⁶. Läbipaistvuse põhimõtte üheks eesmärgiks on välistada hankija poolt mõne pakkuja eelistamine²⁷. Hankija on kohustatud nii võrdse

²⁰ 2014/24/EL, põhjendus 111

²¹ *Succhi di Frutta SpA*

²² *Succhi di Frutta SpA*, p 110

²³ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390

²⁴ *Pressetext*, p 31

²⁵ S. Arrowsmith. *The law of public and utilities procurement*. London, Sweet & Maxwell 2005, 2nd edition 2008, p 4.12

²⁶ S. Arrowsmith, *op cit* 25, p 4.12

²⁷ *Succhi di Frutta SpA*, p 111

kohtlemise kui ka läbipaistvuse põhimõtet lisaks hankemenetlusele järgima ka lepingu täitmise perioodil.²⁸

Läbipaistvuse põhimõttest tulenevalt peab hankija hankelepingu muutmist ettenägevates sätetes selgitama täpselt, millal ja kuidas muudatusi tehakse, mistõttu ei ole lubatud muutmisklauslit sõnastada selliselt, et pooltel on õigus muudatuse võimalusi läbi rääkida, sest sellisel juhul ei ole tegelikult objektiivselt selge, millal on lubatud hankelepingut muuta ning ei ole tagatud kõikide pakkujate võrdne kohtlemine.²⁹ Sealjuures ei tohi hankija lepingu muutmise kokkuleppeid sõlmida läbirääkimiste teel, vaid muutmise tingimused peavad kindlasti olema sõnastatud ka piisavalt objektiivselt. Siiski on hankijal lubatud tähtaja muutmise võimaluse ette näha ka teatud tingimuste täitumisel³⁰, sellisel juhul peavad muutmise aluseks olevad tingimused olema samuti kirjeldatud objektiivselt. Niisiis peab hankija kõik hanke tingimused koos võimalike hankelepingu muutmise alustega kirja panema võimalikult selgelt, täpselt ja ühemõttelistelt hanketeatesse ning –dokumentidesse³¹. Näiteks hankija poolt ette nähtud võimalus suurendada lepingu mahtu mingi teatud protsendi võrra ei pruugi olla piisav, vaid sõnastada tuleb tingimused, millisel juhul on mahu suurendamine lubatud ning hankijal tuleb enda kehtestatud reeglitest ka kinni pidada.

Eeltoodust tulenevalt on küll selge, et hankelepingut on võimalik muuta vastavalt eelnevalt hanketeates sätestatud läbivaatamisklauslitele, kuid vaatamata sellele võib hankija jaoks olla keeruline võimalike tähtaja muutmisklauslite sõnastamine. Võimalike läbivaatamisklauslite sõnastamiseks peab hankija kõigepealt hanketeadet ja –dokumente koostades hindama, millised võivad olla need asjaolud, millest tingituna vajaks hankelepingu tähtaeg muutmist³². Kas võib tekkida vajadus pikendada hankelepingut veel teatud perioodiks? Millistel juhtudel on õigustatud ehitustööde lepingu tähtaja pikenemine? Selliselt hinnates saabki hankija mitmed tähtaja muutmise võimalused juba hanketeates ja -dokumentides kajastada. Tähtaja

²⁸ Samas, p 115

²⁹ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl. Changes to existing contracts under the EU public procurement rules and the drafting of review clauses to avoid the need for a new tender. *Public Procurement Law Review* 2013, 2, 51-73 p 58

³⁰ Samas, p 65

³¹ *Succhi di Frutta SpA*, p 111, p 118

³² K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 58

muutmise sätted peavad olema hankija jaoks piisavalt ettenägelikud, kuid teisalt ka küllalt paindlikud³³.

Sellisel hinnates võib hankija jaoks tunduda otstarbekam sõlmida nõ igaks juhuks pikema tähtajaga leping, näiteks saab hankija anda ehitustööde lepingu täitjale pikema tähtaja tööde teostamiseks, sest sellisel juhul ei pea hankija hiljem tähtaja ületamisel tegelema hankelepingu muutmise õiguspärasuse hindamisega, sest õiguspärasuse hindamisel peab hankija arvestama ka riigihanke üldpõhimõtetest tulenevate võimalike piirangutega³⁴. Õigustamatult pikk hankelepingu tähtaeg või tähtajalise hankelepingu muutmine tähtajatuks võib samuti tekitada „vastuolu konkurentsi soodustamise printsiibiga“³⁵. Konkreetset ajalist piirangut hankelepingu tähtajale ei sea ei eelmine ega ka uus direktiiv, määratud on aga raamlepingu maksimaalne tähtaeg. Raamlepingu tähtaeg ei või ületada nelja aastat, välja arvatud erandjuhtudel, kui selleks on objektiivne ning põhjendatud vajadus³⁶, sarnane piirang oli ette nähtud ka direktiivis 2004/18/EÜ³⁷. Sellist tähtaega ei ole lubatud ületada ka hankelepingu muutmisel³⁸.

Vaatamata asjaolule, et nelja-aastane tähtaja reegel on kehtestatud vaid raamlepingutele, sobib seda aluseks võtta ka teiste hankelepingute lubatud kestvuse määramisel, hankelepingu kestvus peaks olema õigustatud, arvestades täitmise seotud investeeringuid, maksuküsimusi ning hankelepingu eseme terviklikkust. Õiguskirjanduses on teenuse osutamise hankelepingute optimaalseks kestvuseks pakutud 3-5 aastat. Direktiivi sõnastust arvesse võttes ei ole pikemaks perioodiks sõlmitud lepingute sõlmimine absoluutselt välistatud, kuid alates 3-5 aastast tähtajast, peaks hankelepingu tähtaeg olema õigustatud teatavate majanduslike ning tehniliste asjaoludega, sealjuures peab arvestama, et pikemate lepingu tähtaegade korral peaks olema pigem eelistatud perioodiliselt uue hanke

³³ Samas, p 59

³⁴ M.A. Simovart. Riigihankelepingu muutmise vabadus hanke üldpõhimõtete valguses. *Juridica* IV/2010, lk 248-257, lk 254

³⁵ M.A. Simovart, *op cit* 34, lk 254

³⁶ Direktiiv 2014/24/EL, art 33 (1)

³⁷ 2004/18/EÜ, art 32 (2)

³⁸ M.A. Simovart, *op cit* 34, lk 254

korraldamine.³⁹

Ehitustööde lepingutes ei ole samuti põhjendatud õigustamatult pikk hankelepingu tähtaeg. Pikem tähtaeg on lubatud keerukate ning mahukate ehitustööde teostamisel, kuid hanke planeerimisel peaks hankija hindama, kas ehitustööd on nii kompleksed ja koostoimivad, et neid töid peab kindlasti teostama üks täitja või on võimalik hanget jaotada ka osadeks või on tegemist hoopis erinevate hanke objektidega. Näiteks kui hankijal on tarvis renoveerida hooneid neljas erinevas Eesti maakonnas, siis ei pruugi olla põhjendatud ühe täitja leidmine kõigi nelja hoone renoveerimiseks.

Hankija jaoks võib esmapilgul käepärase lahendusena tunduda ka tähtajatu hankelepingu sõlmimine, kuid siiski peaks seda vältima. Euroopa Kohus leidis *Presstext*'i kaasuses, et tähtajatute hankelepingute sõlmimise praktika on „võõras ühenduse riigihanke õigusnormide süsteemile ning eesmärgile“⁴⁰. Tähtajatute lepingute sõlmimine ei ole keelatud ei kehtiva⁴¹ ega ka uute riigihankedirektiivide kohaselt, kuid tähtajatute lepingute praktika võib pikema aja jooksul kahjustada võimalikku konkurentsi ning ühenduse direktiivide kohaldamist⁴². Tavapärases ärisuhtes peaksid pooled tähtajatu töövõtulepingu korral rakendama VÕS § 82 lg-t 3, mille kohaselt peab võlgnik juhul, kui kohustuse täitmise aega ei ole kindlaks määratud ja see ei tulene ka võlasuhte olemusest, kohustuse täitma selle täitmiseks mõistlikult vajaliku aja jooksul pärast lepingu sõlmimist või muul alusel võlasuhte tekkimist, arvestades eelkõige kohustuse täitmise kohta, viisi ja olemust. Selline tõlgendusviis oleks sobilik ka ehitustööde riigihankelepingu korral, kuid hankija jaoks oleks siiski kindlam ja konkreetsem tööde teostamise tähtaja kindlaksmääramine, sest vastasel juhul võib poolte jaoks probleeme tekitada mõistliku aja väljaselgitamine.

Samuti ei oleks riigihanke üldpõhimõtetega kooskõlas hankelepingu tähtaja lõpmatu pikenemine. Seetõttu ei tohiks hankija lepingus ette näha klauslit, mille kohaselt leping pikeneb koguaeg automaatselt juhul, kui pooled ei lepi kokku teisiti, sest ka sellisel juhul oleks kokkuvõttes tegemist tähtajatu lepinguga. Nimetatud põhimõttest lähtuvalt ei ole

³⁹ Samas, lk 254

⁴⁰ *Presstext*, p 73

⁴¹ Samas, p 74

⁴² Samas, p 73

hankijal ka ehitustööde hankelepingus lubatud ette näha klauslit, mille kohaselt pikeneb hankeleping juhul, kui täitja ei ole töödega tähtajaks valmis saanud. Sest ka sellise muutmisklausli ettenägemisel oleks sisuliselt tegemist tähtajatu lepinguga.

Eeltoodust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et õigustamatult pikk hankelepingu tähtaeg, tähtajalise hankelepingu muutmise tähtajatuks või tähtajatuna sõlmitud hankeleping võivad mõjuda negatiivselt konkurentsile. Samamoodi ei aita konkurentsi soodustamisele kaasa ebamõistlikult lühikese tähtajaga ehitustööde leping, sest sellisel juhul ei pruugi osaleda paljud potentsiaalsed pakkujad, kes jätavad osalemata just liiga lühikese lepingu tähtaja tõttu.⁴³ Hankelepingu tähtaja määramisel peab hankija lähtuma mõistlikkuse ning proportsionaalsuse põhimõttest, tähtaeg peab olema mõistlik ning proportsionaalne lepingus ettenähtud tööde teostamiseks.

Üheks kõige tavapärasemaks ja enamkasutatavamaks muutmisklauslik on tellija reservi sätestamine ehituse töövõtulepingutes. Rahandusministeerium on selgitanud, et „kui hankija soovib hankelepingus määratleda tellija reservi, tuleb selle olemasolu ja kasutamiseks näidata selged kriteeriumid juba hankedokumentides, et oleks tagatud kõikide võimalike pakkujate võrdne kohtlemine. Juhul, kui hankedokumentides on olemas selge viide ehitustööde reservile, selle mahule ja rakendamise tingimustele ning kui esinevad põhjendatud asjaolud reservi kasutamiseks, on tellija reserv hankes võimalik ning selle tegelikkuses kasutusele võtmisel ei ole tegemist hankelepingu muutmise juhtumiga riigihangete seaduse § 69 lg-te 3 ja 4 tähenduses“⁴⁴. Lisaks tellija reservi kasutamise võimalusele peab hankija lisama hankelepingusse ka reservi rakendamise viisid ning võimaluse tähtaja muutmiseks seoses reservi arvelt tehtavate töödega.⁴⁵

Samas on hankijad hankelepingutes ette näinud ka seda, et tellija reservi kasutamisega ei ole lubatud muuta hankelepingu tähtaega. Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on ehitustööde hankes⁴⁶ tellinud täiendavaid töid reservi arvelt, milleks oli ette nähtud 5% tööde üldmaksumusest,

⁴³ M.A. Simovart. Amendments to Procurement Contracts: Estonian Law in the Light of the Preetext Ruling. *Juridica International* XVII/2010, lk 156

⁴⁴ E. Karindi-Kask, *op cit* 7, lk 13

⁴⁵ Korduma kippuvad küsimused, alajaotus hankeleping, küsimus nr 7, Riigihangete Register. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/hankeleping> (24.04.2015)

⁴⁶ Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Urvaste kooli rekonstrueerimine“ (viitenumber 145127)

kuid on selgelt lepingus sätestanud selle, et reservi kasutusele võtmisel hankelepingu tähtaega muuta lubatud ei ole ning juhul, kui lepingu tähtaega soovitakse pikendada, siis loetakse seda hankelepingu muutmiseks ning tähtaega on lubatud pikendada kooskõlas RHS §-ga 69⁴⁷.

Samuti võib Eestis leida hankelepinguid, milles hankija on sisse kirjutanud tähtaja muutmise võimaluse seoses väheoluliste mittevastavustega, sellise klausli kohaselt on hankijal lubatud ehitustööd vastu võtta koos selliste vaegtöödega, mille kõrvaldamine ei ole koheselt võimalik, nt haljastustööd keset talve, ning lepingu tähtaega pikendatakse kuni vaegtööde lõpetamiseni.⁴⁸ On ka vastupidiseid näiteid, mille kohaselt hankelepingus ette nähtud tööd võetakse vastu koos vaegtöödega, täitja on kohustatud need tööd teostama etteantud aja jooksul ning lepingu tähtaega otseselt ei pikendata⁴⁹. Selline käsitlemisviis ei pruugi aga olla õiguspärane, sest võlaõigusseadus reastab lepingu lõppemise alused ning juhul, kui pooled ei ole teisti lepingus kokku leppinud, lõpeb leping ikkagi siis, kui mõlemad pooled on täitnud enda lepingust tulenevad kohustused⁵⁰. Järelikult juhul, kui pooled küll otsesõnu lepingu pikendamises kokku ei lepi, aga lepingus kokkulepitud tööd tehakse hiljem, kui esialgses lepingus kokku lepitud oli, on sisuliselt tegemist lepingu pikendamisega.

Tulenevalt asjaolust, et ei uus direktiiv ega ka õiguskirjandus ei ole täpsemalt esitanud võimalikke klausleid, millega hankijal oleks võimalik hankelepingu tähtaja muudatused ette näha, peab autor otstarbekaks tuua välja ka võimalikud sätted mõnest enamkasutatavast lepingu tüüpvormist.

⁴⁷ Samas, hankedokumentide lisa 2 „Hankelepingu projekt“ punkt 15.1

⁴⁸ Veeteede Ameti hange „Navigatsiooni püsिमärgi Mehikoorma tuletorni rekonstrueerimine“ (viitenumber 143335), hankija põhjendus hankelepingu tähtaja muutmise kohta 07.11.2013 riigihanke aruande lisa nr 1174250 kohaselt on järgnev: „Leping pikenes tulenevalt tähtaja pikenemisest (ehitustööde lepingu punkti 16.2 alusel: Juhul kui vastuvõtmisel fikseeritud puudused ja mittevastavused on väheolulised ning nende kõrvaldamine ei ole koheselt objektiivselt võimalik (nt sesoonsed tööd vm), on Tellijal õigus Tööd selliste puudustega vastu võtta, fikseerides aktis puudused ja mittevastavused ning nende kõrvaldamise tähtajad.“

⁴⁹ Riigimetsa Majandamise Keskuse hange „Oandu looduskeskuse aida rekonstrueerimine ja väliõppeklassi ehitus“ (viitenumber 154404), hankija põhjendus hankelepingu tähtaja muutmise kohta 17.12.2014 riigihanke aruande lisa nr 1474244 kohaselt on järgnev: „Esiialgses lepingu maksumuses sisaldub ka Tellija reserv, mis ei osutunud täies ulatuses vajalikuks. Tegelik maksumus sisaldab vaegtööde maksumust (1000 eurot), mis teostatakse hiljemalt 30.06.2015.“

⁵⁰ Vastavalt VÕS §-le 186

„Ehituse töövõtulepingute üldtingimused (ETÜ 2013)“⁵¹ annab näiteks täitjale õiguse nõuda täitmisaja pikendamist nii muudatus- ja lisatööde tegemisel kui ka vääramatu jõu, hankija poolt koostatud ehitusprojekti puuduste ilmnemisel ning lepingu peatamisel hankija poolt.⁵² Täitjal on sellisel juhul õigus nõuda tähtaegade pikendamist üksnes juhul, kui ta on pikendamise aluseks olevast asjaolust hankijat viivitamata kirjalikult teavitatud ning esitanud hiljemalt 15 tööpäeva jooksul pärast seda, kui täitja sai või pidi sellisest asjaolust teada saama, kirjaliku ettepaneku koos sündmuste või asjaolude kirjeldusega, millest tulenevalt täitja soovib lepingus sätestatud tähtaegu pikendada, pooled on pärast täitjalt sellekohase teate saamist kohustatud teisele poolele olulisi lisakulutusi tekitamata tagama tingimused tööde jätkamiseks või vähendama võimalike takistuste mõju poolte kasutuses olevate vahenditega⁵³. Selliste tingimuste ettenägemisel ning nende järgimisel, on hankijal võimalus lepingu tähtaega pikendada õiguspäraselt. Samuti annab ETÜ 2013 muutmise võimaluse juhiks, kui muudatuse põhjustab hankija tegevus, nimetatud sätte kohaselt kui hankija ei anna täitjale lepingus kokkulepitud tähtpäeval üle ehitusprojekti või muid lepingu dokumente, mis on vajalikud töö tegemiseks ja ilma nendeta ei ole tööde tegemine mõistlikult võimalik, on täitjal õigus täitmisaega hankija viivituse mõju võrra pikendada⁵⁴. Lisaks eeltoodule võib mõnes olukorras olla vajalik sõlmida hankeleping võimalusega seda ennetähtaegselt lõpetada⁵⁵.

⁵¹ ETÜ 2013 dokumendis on selgitatud: „Ehituse töövõtulepingute üldtingimused (ETÜ 2013) on dokument, mis määrab tellija ja töövõtja õigused, kohustused ning vastutuse ehitustööde ja muude nendega kaasnevate tööde tegemisel. ETÜ 2013 on koostatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel ja toetusel. ETÜ 2013 on kooskõlastanud tellijate ja ehitusettevõtjate esindajad. ETÜ 2013 versioon asendab edaspidi nende väljatöötamisel aluseks olnud Ehituse töövõtulepingute üldtingimusi (ETÜ 2005). ETÜ 2013 üldtingimused on soovituslikud, kuid on ehituse töövõtulepingute sõlmimisel käsitatavad ehituse valdkonna ja ehituslepingute sõlmimise hea tavana.“ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.eeel.ee/public/files/ehituse_toovotulepingute_uldtingimused.pdf

⁵² Samas, punkt p 7.3 kohaselt on töövõtjal on õigus nõuda täitmisaja pikendamist järgmiste asjaolude ilmnemisel, kui selliste asjaolude tõttu viibib või võib viibida tööde üleandmine: ettenägematud füüsilised tingimused; vääramatu jõud; vead või puudused tellija poolt või korraldusel koostatud ehitusprojekti; töövõtja on lepingu alusel lepingu täitmise peatanud ja sellise peatamise korral on töövõtjal õigus nõuda tähtaegade pikendamist; tellija on taotlenud töövõtjalt muudatustööde tegemist, kui muudatustööde tegemises ja täitmisaja pikendamises lepitakse kokku lepingus sätestatud tingimustel ja korras; muud lepingus sätestatud alused.

⁵³ Samas, punkt 7.4.

⁵⁴ Samas, punkt 3.1.5.

⁵⁵ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 65

Samuti on hankijal võimalus ette näha võimalus juhtumiteks, kus hankelepingu sõlmimine võib venida seoses vaidlustustega, sest juhul kui hankelepingu täitmise alustamine viibib, on oht, et hiljem viibib ka algselt ette nähtud lõpptähtaeg. Tallinna Ringkonnakohus on enda lahendis selgitanud, et juhul, kui hankelepingu täitmise alustamise aeg saabub juba hankemenetluse ajal, ei ole võimalik sõlmida hankelepingut tagasiulatuvalt nii, et rikkumist ei kaasneks.⁵⁶ Sellest tulenevalt ei ole õiguspärane sõlmida hankelepingut juhul, kui hanketeates ja –dokumentides on määratud tähtajad, mida ei ole võimalik hankelepingu sõlmimise hetkeks täita.⁵⁷ Selliste olukordade vältimiseks saab hankija ette näha lepingu täitmise aja päevades, näiteks on FIDIC-u⁵⁸ lepingutes ette nähtud täitmisaeg⁵⁹, mis hakkab kulgema alles pärast hankelepingu jõustumist.

Lisaks ei tohi direktiivi kohaselt lepingu muutmise sätetes ette näha muudatusi, mis muudaksid lepingu üldist olemust. Direktiivi preambulas on seda põhjendatud selliselt, et „kui näiteks riigihanke esemeks olevad ehitustööd, asjad või teenused asendatakse millegi muuga või riigihanke liiki oluliselt muudetakse, võib see eeldada hüpoteetilist mõju esialgse hankemenetluse tulemusele“⁶⁰. Üldist olemust muutev läbivaatamisklausel oleks näiteks selline, mis muudaks hankelepingu tähtaja mitmekordseks.

1.2. Tähtaja muutmine seoses täiendavate tööde või teenustega

Direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punkti b kohaselt on lubatud ilma uut hankemenetlust korraldamata muuta hankelepingut juhul, „kui algne töövõtja osutab täiendavaid ehitustöid või –teenuseid või tarnib täiendavalt asju, mis on muutunud

⁵⁶ Tln RK 3-09-1297 (AS Turgel Grupp ja Destia OY kaebused Põhja Regionaalse Maanteeameti 08.05.2009 käskkirja nr 60 ja Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 04.06.2009 otsuse nr 113-09/107859 tühistamiseks)

⁵⁷ Korduma kippuvad küsimused, alajaotus hankeleping, küsimus nr 16, Riigihangete Register. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/hankeleping> (24.04.2015)

⁵⁸ FIDIC on rahvuslike insenerkonsultantide assotsiatsioonide rahvusvaheline föderatsioon ning FIDIC-u poolt väljatöötatud mudel-lepinguid kasutatakse laialdaselt ka riigihangetes.

⁵⁹ FIDIC-u kohaselt on „täitmisaeg Töö lõpetamiseks ette nähtud aeg, mis on kindlaks määratud Lisas arvatuna Alustamiskuupäevast“ ja Alustamiskuupäev on „kuupäev, mis saabub 14 päeva pärast Kokkuleppe jõustumist või muu Lepingupoolte vahel kokku lepitud tähtaeg“

⁶⁰ 2014/24/EL, põhjendus 109

vajalikuks ning mida esialgne riigihanke ei sisaldanud ning töövõtja vahetamine

- i) ei ole majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik, kuna need ei ole omavahel vahetatavad või koostoimivad olemasolevate seadmete, teenuste või rajatistega, mis tarniti või osutati esialgse riigihanke raamides, ning
- ii) töövõtja vahetamine põhjustaks hankijale olulist ebamugavust või topeltkulusid.

Siiski ei või maksumus suureneda rohkem kui 50% esialgse lepingu maksumusest. Mitme järjestikuse muudatuse korral kohaldatakse seda piirangut iga muudatuse väärtuse suhtes“. Samas ei ole lubatud järjestikusi muudatusi teha pelgalt selleks, et hoida kõrvale uue hankemenetluse läbiviimise kohustusest. Antud sätte puhul on erisused võrgustiku hankijate puhul. Võrgustiku sektori hankijatel puudub tingimus, et mis tahes hinnatõus ei ületa 50% esialgse lepingu maksumusest⁶¹.

Direktiivi 2014/24/EL preambulas on leitud, et hankelepingu muutmine võib olla põhjendatud olukorras, kus hankija satub olukorda, milles on vaja tellida täiendavaid lisatarneid seoses teenuste, asjade või seadmete asendamise ja täiendamisega ning olemasolevate lepingutäitjate vahetamine toob kaasa „ühildamatuse või ebaproportsionaalsed tehnilised raskused käitamisel ja hooldamisel“.⁶²

Direktiivi sätte alusel on hankelepingut võimalik muuta juhul, kui on täidetud neli kumulatiivset tingimust:

- 1) algne töövõtja osutab täiendavaid töid või –teenuseid, mis on muutunud vajalikuks ning mida esialgne hanke ei sisaldanud;
- 2) töövõtja vahetamine ei ole majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik, kuna need ei ole omavahel vahetatavad või koostoimivad olemasolevate teenuste või rajatistega, mis osutati esialgse riigihanke raamides;
- 3) töövõtja vahetamine põhjustaks avaliku sektori hankijale olulist ebamugavust või

⁶¹ 2014/25/EL, art 89 lg 1 (b)

⁶² 2014/24/EL, põhjendus 108

topeltkulusid;

4) maksumuse suurenemine ei või ületada 50% esialgse lepingu maksumusest.

Esimese tingimuse täitmiseks peab hankija tuvastama, kas tellitav lisatöö ei sisaldunud esialgses hankes ning kas täiendav töö on osutunud vajalikuks. Täiendavate tööde vajadus viitab sellele, et muutmise kokkulepe peab olema vajalik esialgse lepingu täitmiseks⁶³. Teise tingimuse kohaselt peab hankelepingu muutmise olema tingitud sellest, et muudatus ei ole võimalik esialgsest hankelepingu esimest eraldada, järelikult peab muudatuse eraldamine olema võimatu. Kolmanda tingimuse kohaselt peab töövõtja vahetamine põhjustama hankijale ebamugavust või täiendavaid kulusi, kusjuures täiendavate kulutuste väärtus peaks sellisel juhul olema kahekordne. Neljanda kumulatiivse tingimuse kohaselt võib täiendavaid töid tellida kuni 50 protsendi ulatuses.

Võimalus täiendavate tööde ja teenuste tellimiseks on ette nähtud ka eelmise direktiivi 2004/18/EÜ artikli 31 lõike 4 punktis a, mis sätestas, et ehitustööde riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute puhul on hankijal õigus sõlmida hankeleping väljakuulutamisetähtaegidega hankemenetluse alusel seoses täiendavate ehitustööde või lisateenustega, mida algselt kavandatud projekt või esialgselt sõlmitud leping ei sisaldanud, kuid mis ettenägematu asjaolu tõttu osutusid vajalikuks projektis või lepingus kirjeldatud tööde teostamiseks või teenuste osutamiseks, tingimusel, et leping sõlmitakse ettevõtjaga, kes kõnealust tööd teostab või kõnealust teenust osutab juhul, kui täiendavaid ehitustöid või lisateenuseid ei saa tehnilistel või majanduslikel põhjustel esialgsest lepingust eraldada, ilma et see tooks ostjale kaasa olulisi ebamugavusi või kui kõnealuseid töid või teenuseid on võimalik esialgsest lepingust eraldada, kuid need on selle täitmiseks siiski vältimatult vajalikud. Täiendavate ehitustööde või lisateenuste kohta sõlmitud lepingute kogumaksumus ei tohtinud ka siis ületada 50% esialgsest lepingu maksumusest.

Siiski on uues direktiivis muudatuste tegemise võimalusi seoses täiendavate tööde ja teenustega laiendatud – osa tingimusi on eemaldatud ning teised on muudetud märksa paindlikumaks. Kindlasti on osa sätte paindlikkusest saavutatud sellega, et hankijale on

⁶³ Kadri Look. Läbirääkimistega hankemenetluse rakendamise alused. 2011, lk 12

antud õigus lähtuda majanduslikust kaalutlusest⁶⁴, sest lepingu muudatus on lubatud mh juhul, kui töövõtja vahetamine põhjustaks hankijale topeltkulusid.

Antud sätte kasutamist on õiguskirjanduses näitlikustatud olukorraga, kus hankija soovib restaureerida vana maja, mille puhul ei pruugi majanduslikult otstarbekas olla põhjaliku ülevaatus korraldamine enne tööde alustamist. Tööde alustamisel võib seevastu ilmned, et maja konstruktsioonis pesitseb majavamm, mille tõttu tuleb mitmed detailid vahetada. Sellistel juhtudel võib olla otstarbekas pöörduda täitja poole läbirääkimiste alustamiseks ja täiendavate tööde tellimiseks.⁶⁵

Euroopa Kohus leidis enda lahendis C-57/94, et hankelepingu muutmise seoses täiendavate töödega võib toimuda vaid hädavajadusel ning ei tohi toimuda ainult seetõttu, et esialgne lepingupartner on hankija hinnangul tööde teostamiseks oma ala parim või, et olemasoleva täitjaga lepingu sõlmimine on hankija jaoks kõige mugavam lahendus.⁶⁶ Lahendis C-385/02 on Euroopa Kohus leidnud, et keeruliste tööde järjepidevuse tagamine läbi sama täitja on küll oluline, kuid sama oluline on hankijal ka põhjendada, miks saab tööde teostamise usaldada vaid ühele konkreetsele täitjale.⁶⁷

Direktiivi 2004/18/EÜ artikli 31 lõike 4 kasutamine on kohtupraktikast tulenevalt olnud väga minimaalne, sest on leitud, et regulatsioon on piisavalt põhjalik ning sätet ennast tuleks tõlgendada kitsendavalt.⁶⁸ Sama põhimõtet on Euroopa Kohus kinnitanud ka enda lahendis C-601/10.⁶⁹ Sealjuures on sellise hankelepingu muutmise põhjendamise kohustus hankijal.⁷⁰

Eestis kehtivas riigihangete seaduses lubavad väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse täiendavate tööde ja teenuste ostmiseks läbi viia RHS § 28 lg 5 p-d 1 ja 2. Seadusandja on sätestanud hetkel kehtivas õiguses täiendavate tööde ja teenuste tellimiseks

⁶⁴ S. Treumer. Contract changes and the duty to retender under the new EU public procurement Directive - Public Procurement Law Review 2014, 3, p 151

⁶⁵ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 73

⁶⁶ EK 18.05.1995, Komisjon vs Itaalia, C-57/94, p 24

⁶⁷ EK 14.09.2004, Komisjon vs Itaalia C-385/02, p 20-22

⁶⁸ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 69

⁶⁹ EK 27.10.2011, Komisjon vs Kreeka, C-601/10

⁷⁰ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 69

oluliselt rangema regulatsiooni, kui algselt oli ette nähtud direktiivis 2004/18/EÜ, sest 50% piirang on asendunud 20%-ga. Käesoleva magistritöö autori hinnangul ei ole sellise kitsendava tingimuse seadmine põhjendatud ning uues riigihangete seaduses tuleks seda vältida.

Direktiivi artikli 72 lõige 1 punkt b annab küll juhise, mille kohaselt on hankijal lubatud täitjalt tellida täiendavaid töid, mis esialgse hankelepingu mahtu ei kuulunud, kuid ei selgita, kas sellisel juhul on õigustatud ka hankelepingu tähtaja pikendamine. Läbipaistvuse põhimõttele tuginedes tuleb asuda seisukohale, et juhul, kui hankija tellib esialgselt hankelepingu mahtu mittekuulunud töid, siis peab ta täitjaga kokku leppima ka täiendava tähtaja nimetatud tööde teostamiseks, sest esialgselt kokkulepitud tähtaeg on ette nähtud esialgselt hankelepingu mahtu kuulunud töödele. Kokkulepitud tähtaeg peab olema proportsionaalne võrreldes täiendavalt tellitud töödega, kindlasti ei saa proportsionaalne olla ülemäära pikk tähtaeg juhul, kui täiendavate tööde maht ei ole väga suur.

Eesti hankijad on täiendavate tööde tellimiseks kasutanud nii väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust kui põhjendanud täiendavate tööde vajadust ka RHS § 69 lg-tega 3 ja 4. Mitmed hankijad on tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud oluliselt rohkem kui moodustas täiendavate tööde maksumus esialgselt hankelepingu maksumusest:

- 1) Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool on enda õppehoone renoveerimise hankes⁷¹ välja maksnud tellija reservi 0,2% ulatuses, mille eest tellis hankija täiendavaid töid, kuid pikendas ettenähtud tähtaja peaaegu kahekordseks⁷², uus lepingu periood oli peaaegu 90% pikem esialgselt⁷³;
- 2) Kaitsemisteerium on ehitustööde hankes⁷⁴ suurendanud hankelepingu maksumust

⁷¹ Tallinna Lasnamäe Mehaanikakooli hange „Tallinna Lasnamäe Mehaanikakooli õppehoone renoveerimine“ (viitenumber 144832)

⁷² Samas, algselt oli hankija tähtajaks märkinud 20.09.2013-20.03.2014, hiljem muudeti seda ning lõpptähtajaks kujunes 27.08.2014.

⁷³ Samas, hankija põhjendas lepingu muutmist 02.10.2014 riigihanke aruandes lisas nr 1401221 järgnevalt: „Seoses Tallinna Vesi poolt algselt väljastatud liitumistingimuste muutmisega, viibisid ja lisandusid täiendavad sadevete kanalisatsiooni väljaehitamise tööd“.

⁷⁴ Kaitsemisteeriumi hange „Kaitsemisteeriumi hoone katusekonstruktsiooni ja viimase korruse välisseinte rekonstrueerimine“ (viitenumber 153188)

üle 30% ning sealjuures pikendanud tööde teostamise tähtaega kahelt kuult kolmele kuule. Hankija on lepingu muutmist põhjendanud „seoses rekonstrueerimistööde käigus ilmnenu täiendavate tööde teostamise vajadusega“, mida ei olnud võimalik lepingu sõlmimise ajal ette näha⁷⁵. Järelikult on hankija 30% maksumuse suurenemise korral pikendanud tööde teostamise tähtaega umbes 50%;

- 3) Tartu Vallavalitsus on kergliiklustee ehitamise hankes⁷⁶ suurendanud hankelepingu maksumust veidi üle 7% ning tähtaega pikendanud poolteist kuud, esialgne viis ja pool kuud on asendunud seitsme kuuga, mis tähendab, et tähtaeg on pikenenud üle 25%. Hankija on lepingu muutmist põhjendanud vaid lisatööde teostamise vajadusega⁷⁷;
- 4) Riigimetsa Majandamise Keskus on silla ehitamise hankes⁷⁸ suurendanud hankelepingu maksumust veidi üle 5%, kuid hankelepingu tähtaeg on pikenenud üle 50%.⁷⁹ Hankija on tähtaja pikenedmist põhjendanud projekti veaga;
- 5) Tartu Ülikool on ehitustööde hankes⁸⁰ hankelepingu maksumust suurendanud seoses lisatöödega⁸¹ veidi alla 4%, kuid hankelepingu täitmise tähtaeg on selle tulemusena

⁷⁵ Samas, hankija põhjendas lepingu tähtaja muutmist 17.11.2014 riigihanke aruande lisa nr 1447343 järgnevalt: „Hankelepingu maksumus ja tähtaeg muutusid seoses rekonstrueerimistööde käigus ilmnenu täiendavate tööde teostamise vajadusega, mida ei olnud võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ning need tööd olid vajalikud hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamiseks.“

⁷⁶ Tartu Linnavalitsuse hange „Maramaa-Lähte kergliiklustee ehitus“ (viitenumber 148994)

⁷⁷ Samas, hankija põhjendas lepingu tähtaja muutmist 17.10.2014 riigihanke aruande lisa nr 1415481 järgnevalt: „Lepingu tähtaja pikendamise põhjuseks oli lisatööde teostamise vajadus ning tellija ja EAS vahelise finantseerimislepingu puudumine“. (*kirjapilt muutmata*)

⁷⁸ Riigimetsa Majandamise Keskuse hange „Tämba tee ja Pidula oja silla ehitamine“ (viitenumber 149560)

⁷⁹ Samas, esialgu oli hankelepingu tähtajaks hanke „üldandmetes“ märgitud 17.04.2014-01.09.2014, kuid 07.10.2014 riigihanke aruande lisa nr 1475884 kohaselt on uueks hankelepingu täitmise tähtajaks 07.04.2014-01.11.2014

⁸⁰ Tartu Ülikooli hange „Viljandi Kultuuriakadeemia õppehoone, aadressiga Turu 7, Viljandi projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 147803)

⁸¹ Samas, hankija põhjendas hankelepingu muutmist 02.09.2014 riigihanke aruande lisa nr 1372981 järgnevalt: „Hankelepingu maht suurenes ruumi nr 125 vahelae kandevõime tugevdamise täiendavate projekteerimis- ja ehitustööde võrra (23 168,21 eurot koos käibemaksuga) ning täiendavatest töödest tulenevalt pikendati hankelepingu täitmise tähtaega kuni 20.08.2014“.

pikenenud üle 30%⁸².

Eelpool toodud näidetes on hankelepingu tähtaega pikendatud märkimisväärselt rohkem kui moodustas täiendavate tööde maht hankelepingu esialgsesest maksumusest, kuid üldjuhul peaks lähtuma siiski reeglist, et tähtaja pikendamine peab võrreldes täiendavate tööde mahuga olema proportsionaalne. Juhul, kui tähtaega pikendatakse tunduvalt rohkem, kui oli täiendavate tööde maht, võib täitja täiendavateks töödeks antud tähtaja jooksul täita ka esialgsesse hankelepingu mahtu kuulunud töid, mis omakorda võiks olla oluline muudatus riigihankeõiguse mõistes⁸³. Teisalt on kindlasti olemas ka selliseid täiendavaid töid, mille puhul on pikem täiendav tähtaeg võrreldes täiendavate tööde maksumusega õigustatud, sest konkreetsete tööde teostamine võtab rohkem aega. Eelkõige peaksid hankijad siiski lähtuma ikkagi proportsionaalsuse põhimõttest, kuid samas peab uus hankelepingu tähtaeg olema ka mõistliku pikkusega⁸⁴.

Teisalt on ka näiteid, mille puhul on täiendavate tööde ning nende teostamiseks antud tähtaeg olnud proportsionaalne. Näiteks Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on enda ehitustööde hankes⁸⁵ lepingu maksumust suurendanud 2% võrra ja tähtaega pikendanud vaid 5 päeva⁸⁶, mis esialgsesest tähtajast moodustas veidi üle 1%, hankija põhjendas tähtaja muutmist seoses turvanõuete kehtestamisega, mis nõudis täiendavaid lisatöid⁸⁷.

Eesti Pank seevastu on lisatööde⁸⁸ tellimiseks läbi viinud väljakuulutamiseta

⁸² Samas, esialgu oli hankelepingu tähtajaks hanke „üldandmete“ kohaselt 03.02.2014-04.07.2014, kuid 02.09.2014 riigihanke aruande lisa nr 1372981 kohaselt oli uueks hankelepingu täitmise tähtajaks 03.02.2014-19.08.2014

⁸³ Olulist muudatust käsitletakse käesoleva magistritöö 2. peatükis

⁸⁴ S. Arrowsmith, *op cit* 25, p 6.11

⁸⁵ Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Tartu Kaunase pst. 73A Päästeameti ja Häirekeskuse ehitustööd“ (viitenumber 145063)

⁸⁶ Samas, algselt oli lepingu kestvuseks hanke „üldandmetes“ märgitud 14.09.2013-15.11.2014, hiljem muudeti seda ning uueks lõpptähtajaks kujunes 28.11.2014 riigihanke aruande lisa nr 1459783 kohaselt 19.11.2014.

⁸⁷ Samas, hankija põhjendus 28.11.2014 riigihanke aruande lisa nr 1459783 on järgnev: „Ehitustööde töövõtuleping nr E6270/13 muudatus 1, sõlmitud 09.10.2013 (Seoses halvenenud rahvusvahelise olukorraga karmistas tulevane kautaja hoone turvanõudeid. Turvanõuete muutuse tõttu oli vajalik muuta varasemalt ehitushankes kavandatud töid sh turvasüsteeme ning teostada täiendavaid ehitustöid.)“ (*kirjapilt muutmata*)

⁸⁸ Eesti panga hanked „Ehituse hange (Sakala 4/6 ja 6)“ (viitenumber 145545) ja „Ehituse hanke (Sakala 4/6 ja 6) mahu suurendamine“ (viitenumber 149912). Hankija põhjendas lisatööde vajadust põhihanke (viitenumbriga 145545) 09.06.2014 riigihanke aruande lisa nr 1328462 järgnevalt: „Sakala tn. 4/6 ja 6 hoonete

läbirääkimistega hankemenetluse, lisatööde tellimisega suurenes hankelepingu maksumus pea 20% ning tähtaega plaanis hankija esialgu pikendada üle ühe kuu, mis moodustab esialgsest tähtajast üle 30%⁸⁹. Tallinna Haridusamet viis samuti lisatööde tellimiseks läbi väljakuulutamisetähtaajaga menetluse⁹⁰, mille tulemusena suurenes hankelepingu maksumus peaaegu 14% ning tähtaeg pikenes umbes ühe kuu võrra, mis moodustas esialgsest tähtajast 20%⁹¹.

Mõlemal juhul on hankija sõlminud lisakokkuleppe esialgsele hankelepingule, kuid RHS § 4 lg-le 1⁹² tuginedes ei tohiks konkreetse hanke tulemusena sõlmitud lepingut sõlmida mõne teise lepingu lisana. Kuna uue direktiivi kohaselt ei pea enam lisatööde tellimiseks läbi viima väljakuulutamisetähtaajaga menetlust, siis on edaspidi hankijal lubatud lisatööde läbiviimiseks sõlmida hankelepingu muutmise kokkulepe, selline regulatsioon muudab hankijatele lisatööde tellimise kindlasti mugavamaks.

Samuti on praktikast tuua näiteid, mille kohaselt hankija ei ole tähtaega pikendanud ebaproportsionaalselt võrreldes täiendavate tööde maksumusega. Näiteks Saue Vallavalitsus on enda hoone rekonstrueerimise hankes⁹³ lisatööde tellimiseks viinud samuti läbi

rekonstrueerimise ehitustööde käigus selgus, et olemasolevate tehnosüsteemide ja –seadmete kasutamine ei taganud Sakala 4/6 hoones sisekliima parandamisel parimat tulemust ning töökeskkonna tingimuste parandamiseks oli vajalik seni kasutusel olnud jahutusvahete süsteem asendada eraldi ventilatsiooni ja jahutuse süsteemidega, mistõttu hankija viis vastavalt RHS § 28 lg 5 p 1 läbi täiendava riigihanke menetluse „Ehituse hanke (Sakala 4/6 ja 6) mahu suurendamine” (RH149912), mille tulemusel sõlmiti lepingu lisa, millega telliti täiendavaid ehitustäid, muudeti tööde lõpetamise tähtaega kuni 11.04.2014 ja tasuti täiendavate tööde eest lisaks 39904 € (ilma km-ta).“

⁸⁹ Samas, esitatud on põhihanke (viitenumbriga 145545) ja lisahanke (viitenumbriga 149912) esialgne tähtaegade vahe, kuid hankija 09.06.2014 riigihanke aruande lisa nr 1328462 esitatud põhjendusest nähtub, et mõlema hanke tähtaega pikendati veel seoses kolmanda hankega ning kokkuvõttes pikendati tähtaega üle kahe kuu. See ei oma täiendavate tööde seisukohast tähtsust, mistõttu ei ole seda ka eraldi käsitletud.

⁹⁰ Tallinna Haridusameti hanked „Tuletõkkeuste paigaldamine Kesklinna ja Mustamäe lasteaedadesse“ (viitenumber 146942) ja „Kesklinna ja Mustamäe lasteaedadesse tuletõkkeuste paigaldamise täiendavad tööd“ (viitenumber 150156)

⁹¹ Samas, esialgu oli põhihanke (viitenumbriga 146942) lepingu tähtajaks 03.02.2014 riigihanke aruande lisa nr 1236304 märgitud 24.01.2014-20.06.2014, lisatööde (hange viitenumbriga 150156) teostamise lõpptähtaeg oli 25.03.2013 riigihanke aruande nr 1292161 kohaselt 18.07.2014.

⁹² RHS § 4 lg 1 kohaselt on hankeleping RHS tähenduses riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud vastastikuste varaliste kohustustega leping, mille eesmärgiks on asjad, teenused või ehitustööd.

⁹³ Saue Vallavalitsuse hange „Tuleviku 3 hoone osaline rekonstrueerimine“ (viitenumber 142909)

väljakuulutamiseta läbirääkimistega hanke⁹⁴, mis moodustas peaaegu 13% esialgse hanke maksumusest, tähtaeg pikenes lisatööde teostamise tõttu⁹⁵ nädal aega, mis on peaaegu 7% esialgsest lepinguperioodist. Antud juhul on hankija tähtaega pikendanud isegi vähem, kui moodustas täiendavate tööde maksumus esialgsest hankelepingu maksumusest, kuid lühema tähtaja seadmine ei saa kindlasti olla igakordseks reegliks, sest tähtaega määrates peab hankija lähtuma mõistlikkuse põhimõttest arvestades tööde mahtu ja iseloomu.

1.3. Tähtaja muutmine seoses ettenägematu muudatusega

Direktiiv 2014/24/EL annab hankijale võimaluse muuta hankelepingut ilma uut hankemenetlust korraldamata juhul, kui „muudatused tulenevad olukorrast, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha, muudatusega ei muudeta lepingu üldist olemust ning mis tahes maksumuse suurenemine ei ületa 50 % esialgse lepingu või raamlepingu maksumusest“. Kusjuures, kui hankija soovib teha mitu järjestikust muudatust, siis kohaldatakse seda piirangut iga konkreetse muudatuse väärtuse suhtes. Antud sätte puhul on samuti erisused võrgustiku hankijate puhul. Võrgustiku sektori hankijatel puudub tingimus, et mis tahes hinnatõus ei ületa 50 % esialgse lepingu maksumusest⁹⁶.

Direktiivi 2014/24/EL preambulas on leitud, et hankijaid võivad hankelepingu täitmise ajal mõjutada sellised asjaolud, mida nad ei osanud ette näha hankelepingu sõlmimise hetkel, eelkõige juhtudel, kui leping sõlmitakse pikemaks perioodiks. Seesugustel juhtudel vajavad hankijad teatavad paindlikkust, mis annaks võimaluse hankelepingu kohandamiseks ilma uue hankemenetlusest.⁹⁷

Lepingute kestvus ning keerukus on olulised tegurid hindamiseks, kas lepingu muudatus on lubatud või ei, mida pikema kestvusega ja keerukam on hankeleping, seda komplitseeritum on hankijal ette näha võimalikke lepingu muudatusi ning täiendusi. Õiguskirjanduses on näidetenäidena toodud pika kestvusega teenuse osutamise lepinguid, kestvusega 10-15 aastat, kui

⁹⁴ Saue Vallavalitsuse hange „Tuleviku 3 hoone osaline rekonstrueerimine“ (viitenumber 146736)

⁹⁵ Saue Vallavalitsuse hange „Tuleviku 3 hoone osaline rekonstrueerimine“ (viitenumber 142909), hankija põhjendus 23.10.2013 riigihanke aruande lisas nr 1170011 on järgnev: „Rekonstrueerimise käigus ilmnenu lisatööde kohta viidi läbi eraldi hange viitenumbriga 146736“

⁹⁶ 2014/25/EL, art 89 lg 1 (c)

⁹⁷ 2014/24/EL, põhjendus 109

ka keerukaid IT-lepinguid. Ehitustööde lepingute puhul on samuti tavapärane, et hankeleping on keeruline ning hõlmab palju erinevaid detaile, tihtipeale kogutakse suur osa teadmistest ning oskusteabest just lepingu kestvuse ajal, mistõttu võivad lepingud ja projektid vajada ka täiendavaid muudatusi ning parandusi. Pikemaks ajaks sõlmitud lepingute korral on tõenäosus ettenägematuteks asjaoludeks suurem, pooli võivad mõjutada nii seadusemuudatused, infrastruktuur, tooraine tarnijad jpm, mis on kindlasti olulised eeldused lepingu objekti ning tehniliste tingimuste kindlakstegemisel.⁹⁸

Direktiivi 2014/24/EL artikkel 72 lõige 1 punkt c toob mitmed kumulatiivsed tingimused, mille korral on hankija õigustatud hankelepingut muutma. Tingimus, mille kohaselt võib hankija hankelepingu muutmises kokku leppida vaid juhul, kui muudatus tuleneb olukorrast, mida hankija ei saanud ette näha, on siiani Euroopa Kohtu praktikas vähest käsitlust leidnud.⁹⁹ Eelpool toodud sätte alusel on hankijal õigus hankelepingut muuta ilma uut hankemenetlust korraldamata juhul, kui on täidetud kolm kumulatiivset tingimust:

- 1) muudatuse tingib selline asjaolu, mida hoolas hankija ei näinud ette;
- 2) muudatus ei muuda lepingu üldist olemust ning
- 3) maksumuse suurenemine ei ületa 50%.

Esimese kumulatiivse tingimuse täitmise kindlaksmääramiseks peab leidma need ettenägematud asjaolud, mis lepingu muutmise tingivad. Direktiivi preambulas on selgitatud, et „ettenägematute asjaolude all mõistetakse asjaolusid, mida avaliku sektori hankija ei saanud hoolimata esialgse lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalikust ettevalmistustööst ette näha“. Sealjuures peab hankija võtma arvesse nii olemasolevaid vahendeid, lepinguga seotud valdkonna tavasid, lepingu objekti olemust ning omadusi, hankija on kohustatud tagama tasakaalu hankemenetluse ettevalmistamise ja lepingu eeldatava maksumuse vahel¹⁰⁰, suurema eeldatava maksumuse korral peab hankija kulutama

⁹⁸ S. T. Poulsen. The possibilities of amending a public contract without a new competitive tendering procedure under EU law. *Public Procurement Law Review* 2012, 5, p 172

⁹⁹ S. Treumer, *op cit* 64, p 152

¹⁰⁰ 2014/24/EL, põhjendus 109

rohkem aega ka ettevalmistamisele.

Kehtiv riigihangete seadus sätestab samuti hankelepingu muutmisele hankijapoolse ettenägematuse nõude¹⁰¹. Rahandusministeerium on enda hankelepingute muutmist käsitlevas juhendis selgitanud, et sellise „kriteeriumi kohaselt eeldatakse hankijalt erilist hoolsust ning põhjalikku planeerimist enne riigihanke alustamist“. Järelikult ei saa hankija antud sättelegi tugineda juhul, kui ta oleks piisavalt hoolsust rakendades kas saanud või pidanud muutmise asjaolusid ette nägema juba hankelepingu sõlmimise ajal. Hankija kohustuseks on enne hanke alustamist läbi mõelda kõik menetlusega seonduda võivad asjaolud ning vajadusel peab hankija kaasama ettevalmistusprotsessi ka eksperte.¹⁰²

Ühtlasi viitab artikli 72 lõike 1 punkt c ka hankija hoolsuskohustusele, sest muudatus on lubatud vaid juhul, kui hoolas avaliku sektori hankija ei saanud seda ette näha. Hankija hoolsuskohustuse mõistet direktiivis avatud ei ole. Haldusõigusest tulenevalt on haldus oma tegevuses kohustatud lähtuma hoolimis põhimõttest¹⁰³, mille kohaselt peab haldus erapooletult ning hoolikalt uurima asjaomaseid õiguslikke ning faktilisi aspekte antud asjas. Haldus on kohustatud erapooletult ning hoolikalt koguma kogu vajaliku teabe omal initsiatiivil.¹⁰⁴ Ametnik on kohustatud oma töös lähtuma Avaliku teenistuse eetikakoodeksist¹⁰⁵, mille kohaselt peab ametniku tegevus olema suunatud rahva teenimisele. Äriühingus esindab ja teenib äriühingu huve juhatuse liige. Tsiviilseadustiku üldosa seadus¹⁰⁶ (edaspidi ka TsÜS) seab ka juhatuse liikmele hoolsuskohustuse¹⁰⁷ ning äriseadustiku¹⁰⁸ (edaspidi ka ÄS) kohaselt peab juhatuse liige tegutsema majanduslikult

¹⁰¹ RHS § 69 lg 3 kohaselt võib hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui selle tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamisele.

¹⁰² E. Karindi-Kask, *op cit* 7, lk 10

¹⁰³ Inglise keeles *principle of care*

¹⁰⁴ R. Annus. Uurimis põhimõtte haldusmenetluses: haldusorgani töendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tallinn, 2007, lk 12.

¹⁰⁵ Avaliku teenistuse eetikakoodeks. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>

¹⁰⁶ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216... RT I, 29.06.2014, 109

¹⁰⁷ TsÜS § 35

¹⁰⁸ Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355... RT I, 19.03.2015, 3

kõige otstarbekamal viisil¹⁰⁹, mis tähendab, et juhatuse liige peab olema hoolas ning piisavalt informeeritud otsuste vastuvõtmiseks, samuti ei ole juhatuse liikmel lubatud võtta põhjendamatuid riske¹¹⁰. Juhatuse liige peab lähtuma ka VÕS-s käsunduslepingu kohta sätestatust. VÕS § 620 lg 1 sätestab, et käsundisaaja peab käsundi täitmisel tegutsema käsundiandjale lojaalselt ja käsundi laadist tuleneva vajaliku hoolsusega, mis tähendab, et käsundisaaja peab tegema kõik endast oleneva parima tulemuse saavutamiseks ning võimaliku kahju ärahoidmiseks¹¹¹.

Magistritöö autori hinnangul tuleks eeltoodud arvestades sisustada ka hankija hoolsuskohustus. Hankija on hanke planeerimisel kohustatud koguma vajaliku teabe, mis on vajalik hanke läbiviimiseks ning tegema kõik endast oleneva, et saavutada avaliku raha kasutamiseks parim tulemus ning vältida võimalikku kahju. Selliselt on tagatud ka riigihanke ühe üldpõhimõtte – rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine¹¹² – järgimine.

Direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punktid b ja c sarnanevad mõlemad direktiivi 2004/18/EÜ artikli 31 lõike 5 punktile a. Artikli 72 lõike 1 punktide b ja c vahe seisneb selles, et punktis b on kaetud ainult täiendavad tööd, kuid punkt c katab kõik erinevad hankelepingu muudatused. Lisaks, on punktis c asendatud „äärmine möödapääsmatus“ hoopis palju leebema tingimusega, mille kohaselt ei tohi hankija lepingu muudatusega muuta lepingu üldist olemust. Järelikult, võrreldes eelmise direktiiviga on uus direktiiv oluliselt paindlikum ettenägematutest asjaoludest tulenevate muudatuste tegemiseks¹¹³, sest enam ei ole hankijal vaja täita nii mitmeid kumulatiivseid tingimusi hankelepingu muutmiseks.

Euroopa Kohus on mitmes lahendis¹¹⁴ leidnud, et hankelepingu muutmine ei ole toimunud õiguspäraselt, sest hankijal ei olnud vajalikul määral ettenägelikkust. Euroopa Kohus on

¹⁰⁹ ÄS § 306 lg 2

¹¹⁰ RKTko 3-2-1-41-03 (AS Lembitu (pankrotis) pankrotihaldur Toomas Saarma kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 23.12.2002 otsusele AS Lembitu (pankrotis) hagi M.V ja Erik Seppingu vastu 6 179 139 krooni saamiseks) p 10

¹¹¹ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus. III, 8. ja 10. osa ([paragrahvid] 619 – 916 ja 1005-1067) : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2009, lk 8

¹¹² RHS § 3 p 1

¹¹³ S. Treumer, *op cit* 64, p 151

¹¹⁴ Succhi di Frutta; EK 18.03.1992, Komisjon vs Hispaania, C-24/91; EK 3.05.1994, Komisjon vs Saksamaa, C-318/94

nimetatud lahendites leidnud, et juhul, kui hankija oleks olnud piisavalt ettearvestav, siis oleks ta saanud tegutseda kooskõlas riigihanke reeglitega. *Succhi di Frutta* kaasuses leidis hankija, et ettenägematutest asjaoludest tulenevalt on vajalik muuta maksetingimusi hankelepingus, kuid Euroopa Kohus jäi seisukohale, et hankija oleks saanud muutmise alused kajastada juba hankedokumentide koostamisel. Hankija ei olnud sellist muudatuse võimalust hankelepingus ette näinud ning seetõttu ei olnud ka muudatuse tegemine lubatud.¹¹⁵

Euroopa Kohtu lahendis C-24/91 *Komisjon vs Hispaania* ei suutnud hankija Kohut veenda, et rohkem uusi üliõpilasi on selline ettenägematu asjaolu, mis lubaks hankijal lepingut muuta ning tellida täitjalt sama lepingu raames veel ühe hoone ehitamise¹¹⁶. Samasugusele seisukohale asus Euroopa Kohus ka lahendis C-318/94 *Komisjon vs Saksamaa*, milles hankija ei suutnud Kohtule piisavalt veenvalt põhjendada, et uue laeva viimine laevatehasest merele oleks selline ettenägematu asjaolu, mis annaks hankijale võimaluse muuta hankelepingut ning täiendavalt süvendada tehasest mereni viivat kanalit¹¹⁷. Sarnaselt Euroopa Kohtule leidis Riigikontroll, et Tallinna Sadam ei oleks tohtinud muuta Muuga sadama ehitustööde hankelepingut, sest muudatuse aluseks olev asjaolu oli hankijale teada juba enne hankelepingu sõlmimist, mistõttu ei olnud tegemist ettenägematu asjaoluga RHS § 69 lg 3 tähenduses¹¹⁸.

Euroopa Kohtu lahendid viitavad sellele, et hankelepingu muutmise ettenägematu asjaolu tõttu on siiani olnud lubatud väga üksikutel juhtudel ning Euroopa Kohus ei ole selliseid muutmisi üldjuhul lubatuks pidanud.

Teise kumulatiivse tingimuse kohaselt ei tohi muudatusega muuta hankelepingu üldist olemust. Direktiivi preambulas on seda põhjendatud selliselt, et „kui näiteks riigihanke esemeks olevad ehitustööd, asjad või teenused asendatakse millegi muuga või riigihanke

¹¹⁵ S. T. Poulsen, *op cit* 98, p 174

¹¹⁶ *Komisjon vs Hispaania*, C-24/91

¹¹⁷ EK 3.05.1994, *Komisjon vs Saksamaa*, C-318/94

¹¹⁸ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Muuga konteinerterminali 17. kai rajamine. 11. september 2012. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/645/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (1.05.2015)

liiki oluliselt muudetakse, võib see eeldada hüpoteetilist mõju esialgse hankemenetluse tulemusele¹¹⁹. Seetõttu tuleks üldist olemust muutva lepingumuudatuse all mõista sellist muudatust, millega muudetakse hankelepingu tähtaeg näiteks mitmekordseks võrreldes esialgse tähtajaga. Kolmanda tingimuse kohaselt ei tohi maksumus suureneda rohkem kui 50%.

Eestis on hankijad hankelepingu tähtaja muutmist enim põhjendanud just ettenägematu asjaolu ilmumisega. Mitmed hankijad on lepingu muutmisel tuginenud halbadele ilmastikutingimustele:

- 1) Kaitseministeerium on enda ehitustööde hankes¹²⁰ tööde üleandmise viibimist põhjendanud halbade ilmastikutingimustega¹²¹. Samas on hankelepingu esialgseks tähtajaks määratud 30.11.2014¹²² ning hiljem tähtaega pikendatud kuni 10.12.2014¹²³;
- 2) Puka Vallavalitsus on enda projekteerimis- ja ehitustööde hankes¹²⁴ lepingu tähtaja pikenemist põhjendanud ilmastikutingimustega¹²⁵. Esialgu oli hankelepingu lõpptähtaeg 30.01.2015¹²⁶ ning tähtaega on pikendatud kuni 19.02.2015¹²⁷;
- 3) Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet on enda ehitustööde

¹¹⁹ 2014/24/EL, põhjendus 109

¹²⁰ Kaitseministeeriumi hange „Kikepera harjutusvälja Lutsu laskevälja ehitamine“ (viitenumber 146502)

¹²¹ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud umbes 6% ning põhjendanud lepingu muutmist 11.12.2014 riigihanke aruande lisas nr 1471080 järgmiselt: „Halbadest ilmastikutingimustest tingituna hilinas tööde üleandmine 10 päeva.“ (*kirjapilt muutmata*)

¹²² Samas, 03.06.2014 riigihanke aruanne nr 1327190

¹²³ Samas, 11.12.2014 riigihanke aruande lisa nr 1471080

¹²⁴ Puka Vallavalitsuse hange „Puka aleviku puurkaev-pumpla ja veetöötuse projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 156399)

¹²⁵ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud üle 30% ning põhjendanud lepingu muutmist 20.02.2015 riigihanke aruande lisas nr 1481479 järgmiselt: „Lepingu tähtaja pikendamine ilmastiku tingimuste tõttu“.

¹²⁶ Samas, 05.01.2015 riigihanke aruanne nr 1475598

¹²⁷ Samas, 20.02.2015 riigihanke aruanne nr 1481479

hankes¹²⁸ põhjendanud lepingu tähtaja muutmist ilmastikutingimustega¹²⁹. Algselt oli tööde lõpptähtajaks planeeritud 9.12.2013¹³⁰, kuid tähtaega pikendati kuni 25.07.2014¹³¹;

4) Märjamaa Vallavalitsus on kergliiklustee ehitamise hankes¹³² on ühe argumendina lepingu tähtaja pikenemist põhjendanud ilmastikutingimustega¹³³. Esialgu oli hankelepingu lõpptähtajaks märgitud 29.11.2013¹³⁴, mida pikendati kuni 19.06.2014¹³⁵;

¹²⁸ Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Ameti hange „Rahu tänava ehitustööd“ (viitenumber 145210)

¹²⁹ Samas, hankija on lepingu tähtaja võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu kolmekordseks ning põhjendanud lepingu muutmist 19.01.2015 riigihanke aruande lisa nr 1475137 järgmiselt: „Võttes aluseks Tellija 03.10.2013 taotlus nr 012013, Teehitustööde töövõtulepingu nr 115 punktid 5.1, 13.1, 13.5 ning RHS§69 lg leppisid Pooled kokku Ehitustööde töövõtulepingu nr 86 (edaspidi Leping) muutmises 1.Lepingu punkt 5.1 sõnastatakse järgmiselt: " 5.1. Leping on sõlmitud Tellija poolt määratletud Tööde tegesmiseks. Töövõtja alustab Tööde teostamisega töömaa kättesamist arvestades ilmastikuolusid. Kõik tööd peavad olema lõpule viidud ja Tellijale esitatud hiljemalt 25.07.2014.a.“ 2. Pooled kinnitavad, et käesoleva kokkuleppe sõlmimine ei too kaasa hinna muutmist. 3.Käesolevas kokkuleppes sätestatud muudatused jõustuvad alates kokkuleppele allakirjutamisest.“ (*kirjapilt muutmata*)

¹³⁰ Samas, 25.09.2013 riigihanke aruanne nr 1163261

¹³¹ Samas, 19.01.2015 riigihanke aruande lisa nr 1475137

¹³² Märjamaa Vallavalitsuse hange „Tee nr. 29 Märjamaa - Koluvere mnt Orgita - Märjamaa lõigu (km 1,5-2,2) kergliiklustee ehitus“ (viitenumber 144897)

¹³³ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud umbes 2,7 korda ning põhjendanud lepingu muutmist 05.11.2014 riigihanke aruande lisa nr 1434087 järgmiselt: „Tööde teostamise tähtaega pikendati seoses ilmastikutingimustega ja paralleelselt toimuvate ehitustöödega. Objektiivsed asjaolud on ära toodud ehitustöökoosoleku protokollis number 2, kus põhjustena on toodud Elektrilevi kooskõlastuse venimine (ootasime seda üle 1,5 kuu), lisaks ilmastik, et tagada parim kvaliteet ja vältida hilisemaid probleeme, sest külmade ilmade ja pika veomaaga (Tallinn-Märjamaa ca 70 km) võib asfaltbetoon segregeeruda ja jahtuda, kate võib jääda poorne ja ilmastikust tulenevalt kergelt laguneda. Samuti ei luba kehtivad normdokumendid paigaldada asfaltbetooni õhutemperatuuril alla 5 kraadi, eriti veel kui on pikk veomaa ja õhukesed asfaldi kihid, seega ei saanud ka tehnoloogilises plaanis paigaldada asfaldi, kuna novembri lõpus langesid temperatuurid juba ka miinus poolele. Samuti põhjustas töödele takistust tänavavalgustuse rajamine Elektrilevi poolt, kuna objektid olid füüsiliselt seotud (protokoll 4 – kirjas, et mastid saavad jõuludeks püsti alles). 2 põhjust: 1. Elektrilevi kooskõlastus. (protokoll 2) 2. Ilmastik (protokoll 2; avakoosoleku protokoll). Mis puudutab tööde mahtude erinevust, siis lisamaht tulenes ettenägemata asjaolust, mis on seotud ol.oleva vee- ja kanalisatsioonitrassiga, mida projekt ette ei näinud ja seoses sellega ka polnud projektis sellega arvestatud. Täiendavad mahtude muudatused on kajastatud aktis, mis on nii tellija, järelevalve kui töövõtja poolt kokku lepitud.“ (*kirjapilt muutmata*)

¹³⁴ Samas, 28.10.2013 riigihanke aruanne nr 1170718

¹³⁵ Samas, 05.11.2014 riigihanke aruande lisa nr 1434087

5) Narva-Jõesuu Linnavalitsus on ehitustööde hankes¹³⁶ lepingu tähtaja pikendamist põhjendanud külmade ilmadega, sest siis ei olnud võimalik töid teostada¹³⁷. Hankija oli esialgu määranud lepingu lõpptähtajaks 10.11.2013¹³⁸, kuid pikendas lepingu lõpptähtaega kuni 30.06.2014¹³⁹.

Kõikides eelpool toodud näidetes on hankija esialgse hankelepingu lõpptähtaja planeerinud talveperioodi ning siis hiljem põhjendanud hankelepingu tähtaja muutmist halbade ilmastikutingimustega. Käesoleva magistritöö autori hinnangul ei saa Eestis hoolas hankija tugineda halbadele ilmastikutingimustele, kui hankelepingu lõpptähtaeg on talveperioodil, hankija peaks eelnevalt hanget planeerides arvestama juba sellega, et talveperioodil ei pruugi ehitustööde teostamine olla võimalik¹⁴⁰.

Samas on mitmed hankijad tuginenud ettenägematutele asjaoludele, mis ilmnesisid alles tööde teostamisel ning nõudsid täiendavaid lisatöid või ümberprojekteerimisi:

1) Sillamäe Linnavalitsus on enda hangetes¹⁴¹ põhjendanud hankelepingu tähtaja muutmist uue tööprojekti tellimise ja pinnase iseloomust tulenevate lisatöödega¹⁴²;

¹³⁶ Narva-Jõesuu Linnavalitsuse hange „Narva-Jõesuu rannaala Aia tänava promenaadi ehitustööd“ (viitenumber 144841)

¹³⁷ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud 3,7 korda ning põhjendanud lepingu muutmist 07.07.2014 riigihanke aruande lisas nr 1336801 järgmiselt: „Hankelepingu täitmise tähtaeg lükkus edasi kuna asfalteerimis- ja haljastustöid ei olnud võimalik tehnoloogiliselt külmal ajal teostada.“

¹³⁸ Samas, 16.09.2013 riigihanke aruanne nr 1161125

¹³⁹ Samas, 07.07.2014 riigihanke aruande lisa nr 1336801

¹⁴⁰ Ettenägematusele tuginemine võiks olla õigustatud näiteks juhul, kui lumi tuleb maha oluliselt varem kui tavaliselt, nagu juhtus 2003. aasta oktoobrikuus.

¹⁴¹ Sillamäe Linnavalitsuse hanked „Lev Tolstoi tänava ning Lev Tolstoi ja Kesk tänava ristmiku rekonstrueerimine. I. etapp“ (viitenumber 151087) ja „Lev Tolstoi tänava ning Lev Tolstoi ja Kesk tänava ristmiku rekonstrueerimine. I etapi täiendavad tööd“ (viitenumber 152831)

¹⁴² Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud üle 55% ning põhjendanud lepingu muutmist 8.01.2015 riigihanke (viitenumber 152831) aruande lisas nr 1476228 ja 8.01.2015 riigihanke (viitenumber 151087) aruande lisas nr 1476226 järgmiselt: „Tööde käigus selgus, et elektritööd tellib Osäühing VKG ELEKTRIVÕRGUD otse ning Lemminkäinen Eesti AS ei pea elektritöid teostama. Lisaks teatas Osäühingu VKG ELEKTRIVÕRGUD esindaja, et kõrgepingeliini ümbertõstmiseks tellitakse uus tööprojekt. Enne elektritööde teostamise algust ei ole võimalik Lemminkäinen Eesti AS töödega alustada. Elektritööde projekteerimine võttis aega ligi kuu. Kaevetööde käigus selgus, et tee konstruktsiooni alla jääb kuni kaks meetrit puitmaterjali. Plaatkoormustesti teostamise käigus selgus, et sellel materjalil puudub vajalik

- 2) Saku Vallavalitsus on enda hankes¹⁴³ lepingu tähtaja muutmist põhjendanud vales asukohas paiknenud sidekaablitega¹⁴⁴;
- 3) Sihtasutus Tallinna Lastehaigla on enda rekonstrueerimise hankes¹⁴⁵ põhjendanud lepingu tähtaja muutmist konstruktsioonide avamisel ilmnunud ettenägematute ajaolude ja täiendavate tööde teostamise vajadusega¹⁴⁶;
- 4) Pärnu Linnavalitsus on enda koolihoone ehitustööde hankes¹⁴⁷ lepingu tähtaja pikendamist põhjendanud asjaoluga, et olemasolev hoone ei vastanud algsele projektile¹⁴⁸;
- 5) Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on hoone ehituse hankes¹⁴⁹ hankelepingu tähtaja pikendamist põhjendanud projekti muudatustega¹⁵⁰;

kandevõime. Sellega omakorda kaasnes suurem kaeve- ja täitemaht. Arvestades eeltoodut on pikendatud töövõtuleping kuni 20.10.2014.a.“

¹⁴³ Saku Vallavalitsuse hange „Nurme tänava rekonstrueerimine“ (viitenumber 152698)

¹⁴⁴ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu 50% ning põhjendanud lepingu muutmist 30.10.2014 riigihanke aruande lisas nr 1427901 järgmiselt: „Pikenes lepingu lõpptähtaeg, seoses ettenägematute asjaoludega (vales asukohas paiknenud sidekaablid) objektil. Maksumus jäi väiksemaks, kuna puudus vajadus kasutada ära kogu ettenägematute tööde reserv.“

¹⁴⁵ Sihtasutus Tallinna Lastehaigla hange „Tallinna Lastehaigla intensiivraviosakonna rekonstrueerimine“ (viitenumber 152328)

¹⁴⁶ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud üle 50% ning põhjendanud lepingu muutmist 10.11.2014 riigihanke aruande lisas nr 1439621 järgmiselt: „Hankelepingu tegelik täitmise tähtaeg ja lõplik maksumus muutusid, kuna tööde teostamisel ilmnis olemasolevate suletud konstruktsioonide avamisel ettenägematu hankelepingu eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajaliku täiendava töö teostamise vajadus.“

¹⁴⁷ Pärnu Linnavalitsuse hange „Pärnu linnas, Mai tn 3 koolihoone osalise rekonstrueerimise ja pealeehituse ehitustööd“ (viitenumber 151418)

¹⁴⁸ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu 14% ning põhjendanud lepingu muutmist 12.01.2015 riigihanke aruande lisas nr 1476663 järgnevalt: „Töövõtulepingu juurde sõlmiti töövõtja taotluse alusel kokkulepe, mille kohaselt pikendati koolihoone pealeehituse lõpptähtaega kuni 22.12.2014, kuna ehitustööde käigus selgus, et olemasolev koolimaja ei olnud osaliselt ehitatud vastavalt algsele ehitusprojektile ning olemasolevad konstruktsioonid olid ehitatud ebakvaliteetselt. Seoses projektlahenduse täiendamisega pikenesid ehitustööd.“

¹⁴⁹ Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Päästetepoo ja ühendhärekeskuse hoone ehitus Osmussaare 2 Tallinn“ (viitenumber 145454)

¹⁵⁰ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud üle 15% ning põhjendanud lepingu muutmist 25.02.2015 riigihanke aruande lisas nr 1481689 järgnevalt: „Ehitustööde käigus tehti projektis

6) Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on ehitustööde hankes¹⁵¹ põhjendanud hankelepingu tähtaja pikendamist täiendavate töödega peidetud konstruktsioonides, mis selgusid alles peale lepingu sõlmimist lammutustööde käigus¹⁵².

Õiguskirjanduses on mitmel korral leitud, et ettenägematusele tuginemine oleks õigustatud just ehitustööde lepingutes, sest tööde teostamise käigus võivad esile kerkida sellised asjaolud, millega hankija hankemenetluse planeerimisel ei osanud arvata.¹⁵³

Mitmed Eesti hankijad on tuginenud kolmanda isiku tegevusele ning ka sellisel juhul võiks lepingu muutmine olla õiguspärane, sest kolmanda isiku tegevust ei oleks hoolas hankija osanud ette näha:

1) Tallinna Kommunaalamet on enda hankes¹⁵⁴ lepingu tähtaja pikendamist põhjendanud Tallinna Linnatranspordi AS-i poolt sõlmitud lepingu täitmisega, mille järel oli võimalik Tallinna Kommunaalametil alustada enda lepingu täitmist¹⁵⁵;

2) Tallinna Haridusamet on enda hankes¹⁵⁶ lepingu tähtaja pikendamist põhjendanud

muudatusi lähtuvalt hoone kasutaja poolt soovitud turvakontseptsioonide muutumistest ning seoses tegeliku vajaduse täpsustumisega pärast hankelepingu sõlmimist. Muudatused teostati ostja reservi arvelt. Reservi ei kasutatud ära 100% ulatuses.“

¹⁵¹ Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Urvaste kooli rekonstrueerimine“ (viitenumber 145127)

¹⁵² Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu 6% ning põhjendanud lepingu muutmist 02.12.2014 riigihanke aruande lisas nr 1463948 järgmiselt: „Ehitustööde käigus töös olnud kooli sөөkla anti ehitajale rekonstrueerimiseks üle 06.06.2014. Lammutustööde käigus selgus vajadus täiendavateks töödeks peidetud konstruktsioonides. Pooled leppisid lepingu muudatusega kokku: tasuda, reservi arvelt, ehitajale täiendavad kulud; pikendada tööde teostamise tähtaega; muuta lepingu vahetähtaegu.“

¹⁵³ M.A. Simovart, *op cit* 14, lk 123-124

¹⁵⁴ Tallinna Kommunaalameti hange „Tallinnas, Tondi tn (Pärnu mnt - raudtee ülesõit) taastusremont“ (viitenumber 153628)

¹⁵⁵ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud 30% ning põhjendanud lepingu muutmist 18.12.2014 riigihanke aruande lisas nr 1474413 järgmiselt: „Seoses Tallinna Linnatranspordi AS-i tellimisel Tondi tn trammitee rekonstrueerimistööde teostamisega kuni 30. septembrini 2014, misjärel oli võimalik alustada tänava taastusremondi töödega, pikendada lepingu tähtaega.“

¹⁵⁶ Tallinna Haridusameti hange „Mängualade ehitamine lasteaedadele“ (viitenumber 142790)

täiendavate nõuetega tehnovõrkude valdajate poolt¹⁵⁷.

Hankijad on tähtaja viibimist põhjendanud ka kasutusloa väljastamise viibimisega:

- 1) Haapsalu Linnavalitsus on rekonstrueerimistööde hankes¹⁵⁸ pikendanud hankelepingu tähtaega, sest viibis kasutusloa väljastamine¹⁵⁹;
- 2) Harku Vallavalitsus on ehitustööde hankes¹⁶⁰ lepingu tähtaja pikenemist põhjendanud kasutusloa väljastamise venimisega¹⁶¹.

Juhul, kui kasutusloa taotlemine kuulub esialgselt hankelepingu mahtu, siis ei ole selline hankelepingu muutmine õigustatud, kuna täitja peab pakkumuse esitamisel juba arvestama kasutusloa väljastamiseks kuluva ajaga.

Õigustamatu on selline hankelepingu tähtaja muutmine, mida hoolsal hankijal oleks võimalik tegelikult piisava planeerimisega ette näha:

- 1) Kaitsevägi on enda hankes¹⁶² lepingu tähtaega pikendanud ning põhjendanud seda

¹⁵⁷ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud üle 22% ning põhjendanud lepingu muutmist 08.10.2013 riigihanke aruande lisas nr 1166225 järgmiselt: „Lepingu tähtaega pikendati seoses projektide kooskõlastamise käigus selgunud täiendavate nõuetega tehnovõrkude valdajate poolt.“

¹⁵⁸ Haapsalu Linnavalitsuse hange „Haapsalu lasteaed Vikerkaar rekonstrueerimistööd“ (viitenumber 150739)

¹⁵⁹ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud umbes 12% ning põhjendanud lepingu muutmist 5.03.2015 riigihanke aruande lisas nr 1482547 järgmiselt: „Lepingu tähtaja muudatus - ehitustööd lõppesid tähtaegselt, objekti üleandmise-vastuvõtmise akt vormistati 03.02.2015. Hankelepingu lõpp oli seotud kasutusloa väljastamisega Haapsalu Linnavalitsuse poolt. Objekti esmasel ülevaatusel 03.02.2015 tuvastas Päästeamet puudusi, mis taksitasid kasutusloa väljastamist. 04.03.2015 toimunud kordusülevaatusel puudusi ei tuvastatud ning 05.03.2015 väljastati Haapsalu Linnavalitsuse korraldusel ehitisele kasutusluba. Kasutusloa väljastamisega lõppes hankeleping ning algas 24 kuu pikkune garantiiperiood.“

¹⁶⁰ Harku Vallavalitsuse hange „VÄÄNA TALL-TÖLLAKUURI EHITAMINE“ (viitenumber 144212)

¹⁶¹ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu 65% ning põhjendanud lepingu muutmist 29.10.2014 riigihanke aruande lisas nr 1426820 järgmiselt: „Lepingujärgsed ehitustööd lõppesid 16.06.2014 (poolte poolt allkirjastati ehitustööde üleandmise-vastuvõtmise akt) (lepingu kohaselt oli tähtaeg 30.06.2014). Lepingu objektiks oli ka hoonele kasutusloa väljastamine. Kasutusluba väljastati hoonele 23.10.2014.“

¹⁶² Kaitseväge hange „Ühe demonteeritud kerghalli projekteerimine ja püstitamine Tapale“ (viitenumber 143230)

lepingu sõlmimise kooskõlastuse venimisega¹⁶³;

- 2) Aktsiaselts Eesti Metsataim on enda ehitustööde hankes¹⁶⁴ hankelepingu tähtaja pikendamist põhjendanud tööde teostamiseks vajaliku elektripaigaldise puudumisega, mis ei sõltunud töövõtjast¹⁶⁵.

Õigustatud ei tohiks olla ka pikendamine, mis on tingitud täitjapoolsest tegevusest või tegevusetust, sest direktiivi säte lubab ainult sellist muudatust, mida hoolas hankija ei saanud ette näha, näiteks on Rakvere Linnavalitsus enda ehitustööde hankes¹⁶⁶ lepingu tähtaja muutmist põhjendanud seoses täitja tehases tekkinud tehnilise rikkega¹⁶⁷. Direktiivi sõnastust arvestades ei saa selline muudatus olla lubatud.

1.4. Tähtaja muutmine seoses väikesemahulise muudatusega

Direktiivi 2014/24/EL artikkel 72 lõike 2 kohaselt võib hankija edaspidi hankelepingut ilma uut hankemenetlust korraldamata muuta juhul, kui muudatuse väärtus on väiksem sama

¹⁶³ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu 23% ning põhjendanud lepingu muutmist 28.01.2014 riigihanke aruande lisas nr 1235690 järgmiselt: „Lepingu tähtaega pikendati, kuna lepingu sõlmimise kooskõlastus võttis planeeritust rohkem aega.“

¹⁶⁴ Aktsiaselts Eesti Metsataim hange „Metsataimede külmlao ehitus“ (viitenumber 145734)

¹⁶⁵ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud peaaegu 18% ning põhjendanud lepingu muutmist 4.12.2014 riigihange aruande lisas nr 1464643 järgmiselt: „Viivituse ehitustööde lõpptähtajas tingis elektripaigaldise puudumine, mis ei sõltunud töövõtjast. Lepingu hind vähenes ehitustööde reservi osas, jäädes kokku ilma käibemaksuta 516 609,91 eurot. Tellija reservist kasutati seega 11 616,60 eurot.“

¹⁶⁶ Rakvere Linnavalitsuse hange „RAKVERE LINNA PAEMURRU TÖÖSTUSALA I ETAPI EBITUSTÖÖD“ (viitenumber 152430)

¹⁶⁷ Samas, hankija on lepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud 17% ning põhjendanud lepingu muutmist 28.11.2014 riigihanke aruande lisas nr 1460582 järgmiselt: „Rakvere Linnavalitsuse ja Lemminkäinen Eesti AS vahel sõlmiti 31.07.2014.a hankeleping Rakvere linnas asuva Paemurru tööstusala I etapi ehitustööde teostamiseks. Tööde lõpetamise tähtaeg oli lepingu kohaselt 31.10.2014.a. Lemminkäinen Eesti AS-ile kuuluvas Pahnimäe asfalditehases tekkinud tehnilise rikke tõttu ei olnud perioodil 24.10.2014.a kuni 29.10.2014.a (k.a) asfaldi tootmine tehases võimalik. Nimetatud periood oli Lemminkäinen Eesti AS poolt planeeritud I etapi asfalteerimis- ja teekatte markeerimistööde teostamise ajaks. Asfalditehase rikke tõttu ei olnud asfalteerimistööd planeeritud tähtaegadel võimalik teha, mistõttu lükkus edasi ka teekatte markeerimistööde tegemine. Pärast 31. oktoobrit 2014 esinesid esimesed teekatte markeerimistööde tegemist võimaldavad ilmastikuolud 14. novembril 2014.a ning samal päeval markeerimistöödega ka alustati. Markeerimistööd lõpetati 15. novembril 2014.a. Eelnevast tulenevalt pikendati Rakvere Linnavalitsuse 17.11.2014.a korralduse nr 927 alusel hankelepingust tulenevat hankelepingu objektiks olevate tööde teostamise tähtaega kuni 15.novembrini 2014.a (k.a).“

direktiivi artiklis 4 sätestatud piirmääradest ning 10% algse lepingu maksumusest asjade ning teenuste hankelepingute puhul ja alla 15% algse lepingu maksumusest ehitustööde hankelepingute puhul. Siiski ei tohi muudatus muuta hankelepingu üldist olemust. Mitme järjestikuse muudatuse korral hinnatakse kogumaksumust järjestikuste muudatuste kumulatiivse netomaksumuse alusel. Antud sätte puhul on erisused kontsessioonilepingute sõlmimise puhul. Kontsessioonilepingutes on lubatud teha ainult selliseid väikesemahulisi muudatusi, mille maksumus on väiksem kui 10% kontsessiooni maksumusest¹⁶⁸.

Direktiivi 2014/24/EL preambulas on leitud, et hankelepingu maksumuse muutmine mingi teatava summani peaks olema alati lubatud, ilma uut hankemenetlust korraldamata. Selle ning õigluskindluse tagamiseks on direktiivis ette nähtud teatavad miinimumkünnised, millest allpool ei ole kohustuslik uut hankemenetlust korraldada. Künniste ületamise korral on hankijal lubatud hankelepingut muuta juhul, kui ta järgib teisi direktiivis ettenähtud asjaomaseid sätteid.¹⁶⁹

Võrreldes esialgse sõnastusega, on lubatud muudatuste väärtuste määra oluliselt suurendatud – endine 5% on asendunud 10% ning 15%-ga.¹⁷⁰

Siiski on ette nähtud tingimus, et lubatud ei ole hankelepingu üldise olemuse muutmine. Selline tingimus on asjakohane, sest väikesemahuline muudatus, mis ei ole oluline oma rahalise väärtuse mõttes võib siiski omada märkimisväärset mõju võimalikule konkurentsile. Juhul, kui hankelepingu üldist olemust muudetakse, oleksid pakkumust mitteesitanud ettevõtjad samuti võinud olla huvitatud pakkumuse esitamisest.¹⁷¹

Tingimus „üldise olemuse muutmine“ annab ühest küljest hankijale väga laia diskretsiooni võimaluse, teisest küljest aga toob olulise piirangu sätte kasutamisel. Üldise olemuse muutmise keeld on ette nähtud ka direktiivi artikli 72 lõike 1 punktides a ja c. Õiguskirjanduses on käsitlust leidnud küsimus, kas selline keeld lubab näiteks tarnida

¹⁶⁸ 2014/23/EL, art 43 lg 2

¹⁶⁹ 2014/24/EL, põhjendus 107

¹⁷⁰ KOM (2011) 896 lõplik, art 72 lg 4

¹⁷¹ S. Treumer. Regulation of contract changes leading to a duty to retender the contract: the European Commission's proposals of December 2011. Public Procurement Law Review 2012, 5, p 165

uuendatud versiooni samast kaubast sama hinnaga.¹⁷²

Selliseid väikesemahulise muudatuse võimalusi kasutavad tellijad juba pikemat aega läbi tellija reservi. Rahandusministeerium on märkinud, et tellija reservi näol on tegemist ehitustööde hangetes tavalise lepingutingimustega ning see on tunnustatud ka rahvusvaheliselt. Tavapäraselt on reservi summa lepingutes küündinud kuni 10%-ni hankelepingu kogumaksumusest, kuid vaatamata sellele on Rahandusministeeriumi üles kutsunud hankijaid reservi mahu kindlaksmääramisel arvestama ka enda rahaliste võimaluste ning konkreetse hankelepingu esemega ja silmas pidama ka proportsionaalsuse ning mõistlikkuse põhimõtet.¹⁷³

Senise praktika kohaselt on tavapäraseks tellija reservi suuruseks kuni 10% hankelepingu maksumusest, uue direktiivi sätte kohaselt on võimalik hankelepingu maksumust väikesemahulise muudatuse korral ehitustööde puhul suurendada isegi kuni 15% lepingu kogumaksumusest. Sealjuures peab hankija siiski arvestama ka riigihangete piirmääradega, sest muudatus ei ole lubatud juhul, kui selle maksumus ületab direktiivi 2014/24/EL artiklis 4 nimetatud piirmäärasid¹⁷⁴. Järelikult on edaspidi hankijatel oluliselt lihtsam väikesemahulisi muudatusi teha, sest juhul, kui hankija ei ole lepingus ette näinud tellija reservi koos selle kasutamise tingimustega, on tal siiski võimalik väikesemahulisi muudatusi teha.

Sarnaselt direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punktile b ei anna ka lõige 2 täiendavaid

¹⁷² Samas, p 165

¹⁷³ Korduma kippuvad küsimused. Alajaotus hankeleping. Küsimus nr 7. Riigihangete register. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/hankeleping> (24.04.2015)

¹⁷⁴ 2014/24/EL art 4 kohaselt kohaldatakse direktiivi riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on võrdne järgmiste piirmääradega või ületab neid:

- a) 5 186 000 eurot ehitustööde riigihankelepingute puhul;
- b) 134 000 eurot keskvalitsusasutuste sõlmitavate asjade ja teenuste valiku riigihankelepingute puhul ning selliste asutuste korraldatavate ideekonkursside puhul; riigikaitse valdkonna avaliku sektori hankijate sõlmitud asjade riigihankelepingute puhul kohaldatakse seda üksnes selliste lepingute suhtes, mis hõlmavad III lisas loetletud tooteid;
- c) 207 000 eurot keskvalitsusest madalama tasandi hankijate sõlmitavate asjade ja teenuste riigihankelepingute puhul ning selliste avaliku sektori hankijate korraldatavate ideekonkursside puhul. See piirmäär kehtib ka riigikaitse valdkonnas tegutsevate keskvalitsusasutuste sõlmitavate asjade riigihankelepingute puhul, kui need lepingud hõlmavad III lisas loetlemata tooteid;
- d) 750 000 eurot XIV lisas loetletud sotsiaalteenuste ja muude eriteenuste riigihankelepingute puhul.

juhiseid selle kohta, kas väikesemahulise muudatuse korral on õigustatud ka hankelepingu tähtaja muutmine. Kuna ehitustööde hankelepingu kogumaksumus on tavapäraselt üsna kõrge, siis on ka lubatud väikesemahulise muudatuse maksumus üpris kõrge.¹⁷⁵ Seetõttu ei tohi hankija täiendavate tööde tellimisel keelduda ka hankelepingu tähtaja mittepikendamisest, sest täitja ei ole pakkumust arvestades selliste täiendavate tööde ning nende teostamiseks kuluva ajaga arvestanud. Järelikult tuleb siin samuti asuda seisukohale, et tähtaja pikendamine peab olema proportsionaalne tehtud muudatuse väärtusega, mistõttu ei tohi väikesemahulise muudatuse korral hankelepingu tähtaega pikendada ülemäära palju.

Eestis on mitmed hankijad hankelepingu tähtaega pikendanud oluliselt rohkem kui muutus hankelepingu väärtus võrreldes esialgsega, sellised tähtaja pikendamised ei ole proportsionaalsed:

- 1) Tartu Vallavalitsus on kergliiklustee ehitamise hankes¹⁷⁶ suurendanud hankelepingu maksumust veidi üle 7% ning tähtaega pikendanud poolteist kuud, esialgne viis ja pool kuud on asendunud seitsme kuuga, mis tähendab, et tähtaeg on pikenenud üle 25%. Hankija on lepingu muutmist põhjendanud vaid lisatööde teostamise vajadusega¹⁷⁷;
- 2) Tartu Ülikool on ehitustööde hankes¹⁷⁸ hankelepingu maksumust suurendanud seoses lisatöödega¹⁷⁹ veidi alla 4%, kuid hankelepingu täitmise tähtaeg on selle tulemusena

¹⁷⁵ Vastavalt Rahandusministeerium ülevaatele viidi 2013. aastal läbi 1629 ehitustööde hanget, mille kogumaksumus oli 560 442 166 eurot, järelikult on ühe hanke keskmine maksumus 344 041 eurot, millest 15% on 51 606 eurot. Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-33903.pdf (01.05.2015)

¹⁷⁶ Tartu Linnavalitsuse hange „Maramaa-Lähte kergliiklustee ehitus“ (viitenumber 148994)

¹⁷⁷ Samas, hankija põhjendus 17.10.1014 riigihanke aruande lisa nr 1415481 kohaselt on „Lepigu tähtaja pikendamise põhjuseks oli lisatööde teostamise vajadus ning tellija ja EAS vahelise finantseerimislepingu puudumine“. (*kirjapilt muutmata*)

¹⁷⁸ Tartu Ülikooli hange „Viljandi Kultuuriakadeemia õppehoone, aadressiga Turu 7, Viljandi projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 147803)

¹⁷⁹ Samas, hankija põhjendas hankelepingu muutmist 02.09.2014 riigihanke aruande lisas nr 1372981 järgnevalt: „Hankelepingu maht suurenes ruumi nr 125 vahelae kandevõime tugevdamise täiendavate projekteerimis- ja ehitustööde võrra (23 168,21 eurot koos käibemaksuga) ning täiendavatest töödest tulenevalt pikendati hankelepingu täitmise tähtaega kuni 20.08.2014“

pikenenud üle 30%¹⁸⁰;

- 3) Riigimetsa Majandamise Keskus on silla ehitamise hankes¹⁸¹ suurendanud hankelepingu maksumust veidi üle 5%, kuid hankelepingu tähtaeg on pikenenud üle 50%.¹⁸² Hankija on tähtaja pikennemist põhjendanud projekti veaga;
- 4) Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool on enda õppehoone renoveerimise hankes¹⁸³ välja maksnud tellija reservi 0,2% ulatuses, kuid pikendas ettenähtud tähtaja peaaegu kahekordseks¹⁸⁴, uus lepingu periood oli peaaegu 90% pikem esialgses¹⁸⁵.

1.5. Vahekokkuvõtte

Euroopa Liidu riigihankeõiguse normide eesmärgiks on teenuste ning kaupade vaba liikumine ning konkurentsi soodustamine. Direktiivis sätestatud põhimõtted hankelepingu tähtaja muutmiseks on seetõttu äärmiselt vajalikud, sest sätestavad *expressis verbis* varem Euroopa Kohtu poolt väljaõeldud seisukohad. Hankelepingu muutmise võimaluste ettenägemine soodustab konkurentsi ning seeläbi aitab kaasa ka kaupade ja teenuste vabale liikumisele ning iganenud on seisukoht, mille kohaselt ei tohiks hankelepingut mitte mingil tingimusel muuta.

¹⁸⁰ Samas, esialgu oli hankija hankelepingu tähtajaks 12.02.2014 riigihanke aruandes nr 1244220 märgitud 03.02.2014-04.07.2014, kuid 02.09.2014 riigihanke aruande lisa nr 1378981 kohaselt oli uueks hankelepingu täitmise tähtajaks 03.02.2014-19.08.2014.

¹⁸¹ Riigimetsa Majandamise Keskuse hange „Tämba tee ja Pidula oja silla ehitamine“ (viitenumber 149560)

¹⁸² Samas, esialgu oli hankija hankelepingu tähtajaks hanke „üldandmete“ all märkinud 17.04.2014-01.09.2014, kuid 07.01.2015 riigihanke aruande lisa nr 1475884 kohaselt on uueks hankelepingu täitmise tähtajaks 07.04.2014-01.11.2014

¹⁸³ Tallinna Lasnamäe Mehaanikakooli hange „Tallinna Lasnamäe Mehaanikakooli õppehoone renoveerimine“ (viitenumber 144832)

¹⁸⁴ Samas, algselt oli hankija tähtajaks märkinud 23.09.2013 riigihanke aruandes nr 1162733 20.09.2013-20.03.2014, hiljem muudeti seda ning lõpptähtajaks kujunes 02.10.2014 riigihanke aruande lisa nr 1401221 kohaselt 27.08.2014.

¹⁸⁵ Samas, hankija põhjendas lepingu muutmist 02.10.2014 riigihanke aruandes lisa nr 1401221 järgnevalt: „Seoses Tallinna Vesi poolt algselt väljastatud liitumistingimuste muutmise, viibisid ja lisandusid täiendavad sadevete kanalisatsiooni väljaehitamise tööd“.

Tähtaja muutmise ettenägemisel hankelepingu projektis peab hankija lisaks muudatuse võimaluse ettenägemisele, sõnastama ka tingimused, millistel juhtudel on nimetatud klausli kasutamine lubatud. Läbivaatamisklauslite kasutamise eelduseks on põhjalikult ja üksikasjalikult tehtud ettevalmistustöö enne hankemenetluse läbiviimist, hankija peab püüdma ette kujutada neid olukordi, mis võivad sundida teda hankelepingut muutma. Hankelepingu tähtaja määramisel peab hankija vältima tarbetult pikkasid ning ülemäära lühikesi tähtaegasid ning hoiduma tähtajatute lepingute sõlmimisest, sest need ei pruugi olla kooskõlas riigihangete üldpõhimõtetega.

Täiendavate tööde tellimisel peab hankija läbipaistvuse põhimõttest tulenevalt leppima täitjaga kokku ka täiendava tähtaja lisatööde teostamiseks. Kokkulepitud tähtaeg peab olema proportsionaalne arvestades täiendavate tööde mahtu, sest vastasel juhul võib täitja täiendava tähtaja jooksul teha ka neid töid, mis kuulusid hankelepingu esialgsesse mahtu. Pikema tähtaja kokkuleppimine on lubatud keerukamate tööde puhul juhul, kui töö iseloomust tulenevalt on pikem tähtaeg mõistlikult vajalik tööde teostamiseks.

Ettenägematusele tuginedes on hankijal lubatud pikendada ka hankelepingu tähtaega juhul, kui muudatuse tingib selline asjaolu, mida hankijal ei olnud võimalik ette näha vaatamata hoolsale ning piisavale planeerimisel enne hanke alustamist. Hankija peab tegema kõik endast oleneva, et saavutada avaliku raha kasutamiseks parim tulemus ning vältida võimalikku kahju.

Väikesemahulise muudatuse korral on samuti õigustatud hankelepingu tähtaja muutmine, kuid ka sellisel juhul peab see olema proportsionaalne tehtud muudatuse väärtusega. Riigihanke üldpõhimõtetega ei ole kooskõlas see, kui hankija hankelepingu tähtaega väikesemahulise muudatuse korral üldse ei pikenda, sest täitja ei ole eelnevalt selliste tööde ning nende teostamiseks kuluva ajaga arvestanud.

Käesoleva magistritöö autori hinnangul on läbivaatamisklausli abil tehtud lepingu muudatus eeltoodutest kõige läbipaistvam ning tagab kõige paremini pakkujate võrdse kohtlemise. Seetõttu peaks hankijad enne hankemenetluse algatamist põhjalikult planeerima ning võimalusel püüdma ette näha võimalikke ohukohti, mis võivad tekkida hankelepingu täitmise faasis.

2. Lubamatu hankelepingu tähtaja muutmine

Direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punkti e kohaselt võib hankelepingu tähtaega muuta juhul, kui muudatused ei ole olulised artikli 72 lõike 4 tähenduses ning lõikes 4 selgitatakse, et olulisena käsitletakse sellist muudatust, millega muutub lepingu olemus olulisel määral võrreldes esialgsega, lõige 4 annab ka tingimuste loetelu, millal on hankelepingu muutmine käsitletav olulise muudatusena. Juhul, kui hankelepingu muudatus ei ole kirjeldatud ei lubatud ega lubamatute muudatuste all, peab hankija igakordselt eraldi hindama, kas muudatus võiks riigihankeõigusest tulenevalt olla oluline.¹⁸⁶

Euroopa Kohus tegi 19. juuni 2008. aastal otsuse *Presstext*'i kaasuses – Austria Vabariik ja Austria uudisteagentuur¹⁸⁷ sõlmisid 1994. aastal, seega enne Austria ühinemist Euroopa Liiduga, lepingu, millega uudisteagentuur kohustus osutama Austria Vabariigile uudisteagentuuri teenuseid. Leping oli sõlmitud tähtajatuks perioodiks, kuid sisaldas eraldi klauslit, mille kohaselt kohustusid pooled hoiduma lepingu lõpetamisest enne 2000. aastat. Pooled muutsid lepingut 2005. aastal ja pikendasid ülesütlemisest hoidumise kohustust kuni 2008. aastani. Euroopa Kohus kujundas *Presstext*'i lahendis välja reegli, mille kohaselt on keelatud hankelepingu olulised muudatused ning leidis, et kuna hankijal puudus kavatsus lepingu ülesütlemiseks, siis ei olnud antud muudatus oluline lepingumuudatus riigihangete kohtupraktika valguses.

Seega andis Euroopa Kohus suunised olulise ja ebaolulise muudatuse eristamiseks juba *Presstext*'i lahendis, mis eristas kolm põhilist tunnust, mille alusel on tegemist olulise hankelepingu muudatusega. Samasugused põhimõtted on sõnastatud ka uue riigihankedirektiivi artikli 72 lõikes 4.

2.1. Pakkujate ringi võimalik suurenemine

Direktiivi 2014/24/EL lõike 4 punkti a kohaselt ei ole lubatud selline muudatus, millega „lisatakse tingimusi, mis oleksid võimaldanud osaleda ka muudel kui algselt välja valitud taotlejatel või aktsepteerida muid kui algselt aktsepteeritud pakkumusi või mis oleks

¹⁸⁶ M.A. Simovart, *op cit* 19, p 35

¹⁸⁷ Täisnimega *APA Austria Presse Agentur*

hankemenetluse kaasunud täiendavaid osalejaid, kui neid oleks rakendatud algses hankemenetluses“. Esmakordselt sõnastas sarnase tingimuse Euroopa Kohus Presstext'i lahendis, seal välja toodud põhimõtte sarnaneb olulisel määral direktiivi sõnastusele.¹⁸⁸ Kohtujurist Juliane Kokott on samuti enda Presstext'i kaasuse ettepanekus leidnud, et lepingu muudatus on oluline juhul, kui võimalikke pakkujaid takistasid pakkumuse esitamisel esialgsed ning ebasoodsad tingimused või uute tingimustega oleksid nad olnud huvitatud pakkumust esitama.¹⁸⁹

Erinevalt direktiivi sõnastusest on Presstext'i kaasuses Kohus viidanud ka sellele, et hankelepingu muudatus on oluline juhul, kui muudatusena tulemusena oleks pakkumuse teinud pakkujatest edukaks osutunud mõni teine kui see, kes osutus edukaks esialgses hankemenetluses. Samuti on kohtujurist Juliane Kokott'i hinnangul tegemist olulise muudatusega siis, kui algselt mitteedukaks osutunud pakkuja oleks uute lepingutingimustega osutunud edukaks.¹⁹⁰ Magistritöö autori hinnangul on ka nimetatud muudatuse näol tegemist olulise muudatusega, mistõttu on seda ka käesolevas alajaotuses täiendavalt käsitletud.

Sellist lubamatut muudatust tuleb hinnata esialgse edukaks tunnistatud pakkuja vaatenurgast. Esiteks tuleks hinnata, kas nendel võimalikel pakkujatel, kes enne lepingu muutmist ei soovinud või ei saanud pakkumust esitada, oleksid soovinud ja saanud hankes osaleda lepingu muudatuse korral juhul, kui selline tingimus oleks olnud olemas juba esialgsetes hankedokumentides. Selliste juhtumite näitlikustamiseks on õiguskirjanduses toodud tingimus, mille kohaselt peab pakkuja esitama pangagarantii 100% protsendile hankelepingu maksumusest, kui nüüd hankija tingimust muudab ja nõuab pangagarantiid vaid 50% hankelepingu maksumusest, siis ei saa välistada, et võimalike pakkujate ring oleks võinud olla teistsugune juhul, kui samasugune tingimus oleks toodud juba esialgses hanketeates. Teise näitena on kirjeldatud olukorda, mille kohaselt ühispakkujad vastutavad hanketeate kohaselt solidaarselt, aga hankelepingu täitmise ajal võtab hankija iga

¹⁸⁸ Presstext'i lahendi punktis 35 selgitas Euroopa Kohus „Riigihankelepingu kehtivuse ajal tehtud muudatust võib pidada oluliseks juhul, kui muudatusega tuuakse lepingusse sisse tingimusi, mida ei olnud seatud algses hankemenetluse ajal ja mis oleksid juhul, kui nad oleksid olnud seatud esialgses hankemenetluses, võimaldanud osaleda hankemenetluses ka teistel kui esialgu vastuvõetavaks tunnistatud pakkujatel või oleksid võimaldanud tunnistada edukaks mõne muu pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti.“

¹⁸⁹ C-454/06, Presstext, kohtujurist Juliane Kokott'i ettepanek, p 49

¹⁹⁰ C-454/06, Presstext, kohtujurist Juliane Kokott'i ettepanek, p 49

ühispakkujate vastutusele vaid enda poolt teostatud töö eest. Sellise tingimuse ettenägemine hanketeates võis olla aga mitmele konsortsiumile piisavaks põhjuseks, et pakkumust mitte esitada.¹⁹¹

Teiseks, Preeteri kaasuse valguses tuleb hinnata ka seda, kas juhul, kui hankelepingu muudatus oleks sisaldunud juba esialgses hanketeates, oleks edukaks osutunud mõni teine pakkumuse teinud pakkuja. Tuleb arvestada asjaoluga, et kui muudatusel on oluline mõju sellele, kes pakkujatest tegi majanduslikult kõige soodsama pakkumuse, siis on tegemist olulise muudatusega, kui hankelepingu muudatus aga hankemenetluse tulemust ei mõjuta, siis ei pruugi hankelepingu muudatus olla oluline. Praktikast on kahjuks üpris raske, kui mitte võimatu aastaid hiljem välja selgitada, kas lepingu muudatus oleks hüpoteetiliselt hankemenetluse tulemusele omanud olulist mõju või ei. Järelikult on hinnangu näol tegemist üksnes spekulatsiooniga, kas hankeleping oleks või ei oleks sõlmitud mõne teise pakkujaga. Hankija mõjusateks argumentideks lepingu muudatuse põhjendamisel oleksid seevastu esialgse pakkujate oluliselt odavam hind võrreldes järgmiste pakkujatega või ainult ühe pakkumuse esitamine. Sellistel juhtudel saab hankija väita, et hankelepingu muutmine ei omanud mõju hankemenetluse tulemusele, välja arvatud siis, kui muudatus juhul, kui see oleks olnud juba esialgses hankedokumentides oleks laiendanud pakkujate ringi.¹⁹²

On tõenäoline, et juhul, kui uus hankelepingu tähtaeg on esialgses hankemenetluses nimetatud tähtajast oluliselt pikem, siis need potentsiaalsed pakkujad, kes oleksid olnud huvitatud just pikemaks ajaks sõlmitud hankelepingust, ei osalenud hankemenetluses, sest esialgne tähtaeg oli liiga lühike ning seega polnud see ka kulutõhus.¹⁹³ Näiteks võib juhtuda, et hankija on määranud esialgsele ehitustööde lepingule ebamõistlikult lühikese tähtaja, selline tähtaeg eeldaks täitjatelt väga suuri kulutusi personalile ning seetõttu ei ole nad huvitatud hankel osalemisest. Kui nüüd hankija peaks tähtaega muutma oluliselt pikemaks, siis on võimalik, et ka teised potentsiaalsed pakkujad oleksid hankelepingust sellisel kujul olnud huvitatud. Samas ei tekiks eelpool kirjeldatud olukorda ilmselt juhul, kui hankelepingu tähtaega muudetakse võrreldes esialgsega ainult väikeses mahus, sest sellisel juhul ei pruugi see olla määrav nende isikutele, kes ka esialgses hankemenetluses ei osalenud. Samuti on

¹⁹¹ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 55

¹⁹² Samas, pp 55-56

¹⁹³ M.A. Simovart, *op cit* 34, lk 254

tõenäoline, et need pakkujad, kes küll hankemenetluses osalesid, kuid edukaks ei osutunud, oleksid võinud oluliselt pikema ehitustööde lepingu tähtaja korral teha soodsama pakkumuse kui tegi edukaks osutunud pakkuja.

Mitmed Eesti hankijad on hankelepingu tähtaega muutnud tunduvalt pikemaks märkimata, et tegemist oleks olulise lepingumuudatusega:

- 1) Kohtla-Järve Linnavalitsus on ehitustööde hankes¹⁹⁴ hankelepingu tähtaega võrreldes esialgse tähtajaga pikendanud üle 33%¹⁹⁵ ning ei ole riigihanke aruande lisa märkinud, et oleks hankelepingu tingimusi oluliselt muutnud;
- 2) Tallinna Kommunaalamet on ehitustööde hankes¹⁹⁶ samuti tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud üle 33%¹⁹⁷ ning ei ole riigihanke aruande lisa märkinud, et hankelepingu tingimusi oleks oluliselt muudetud;
- 3) Kaitsevägi on ehitustööde hankes¹⁹⁸ hankelepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud 73%¹⁹⁹ ning ei ole riigihanke aruande lisa kohaselt leidnud, et hankelepingu tingimusi oleks oluliselt muudetud;
- 4) Kaitsevägi on ka enda teises ehitustööde hankes²⁰⁰ hankelepingu tähtaega pikendanud,

¹⁹⁴ Kohtla-Järve Linnavalitsuse hange „Kohtla-Järve linna tänavate asfalteerimise projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 151734)

¹⁹⁵ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli hankelepingu lõpptähtajaks märgitud 30.09.2014 ning 19.12.2014 riigihanke aruande lisa nr 1474453 kohaselt oli lepingu lõppkuupäev 04.11.2014, järelikult pikenes lepingu lõppkuupäev 36 päeva võrra.

¹⁹⁶ Tallinna Kommunaalameti hange „Pärnu maantee viadukti remonttööd“ (viitenumber 151751)

¹⁹⁷ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli hankelepingu lõpptähtajaks planeeritud 15.09.2014 ning 12.01.2015 riigihanke aruande lisa nr 1476710 kohaselt oli lepingu lõppkuupäev 17.10.2014, järelikult pikenes lepingu lõppkuupäev 33 päeva võrra.

¹⁹⁸ Kaitseväge hange „Kahe kerghalli projekteerimine ja püstitamine Ämaris“ (viitenumber 152459)

¹⁹⁹ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli hankelepingu lõpptähtajaks planeeritud 12.09.2014 ning 04.12.2014 riigihanke aruande lisa nr 1464175 kohaselt oli lepingu lõppkuupäev 7.11.2014, järelikult pikenes lepingu lõppkuupäev 57 päeva.

²⁰⁰ Kaitseväge hange „Tapa kasarmu renoveerimine“ (viitenumber 152158)

esialgsega võrreldes pikendati tähtaeg kahekordseks²⁰¹ ning riigihanke aruande lisa kohaselt ei ole hankelepingu tähtaja muutmine olnud hankija seisukohast oluline hankelepingu muudatus.

Käesoleva magistritöö autor on seisukohal, et juhul, kui hankelepingu tähtaega muudetakse võrreldes esialgse tähtajaga märkimisväärselt, siis on tegemist ka olulise lepingumuudatusega, näiteks eelpool toodud juhtudel, kui hankelepingu tähtaega on võrreldes esialgu lepingus ettenähtud tähtajaga pikendatud 30% ja rohkem. On tõenäoline, et suhteliselt pikema hankelepingu tähtajaga, oleks pakkujate ring või edukaks osutunud pakkuja võinud erineda esialgsest hankemenetlusest.

2.2. Majandusliku tasakaalu muutmine täitja kasuks

Direktiivi 2014/24/EL lõike 4 punkti b kohaselt ei ole lubatud selline muudatus, millega „muudetakse lepingu või raamlepingu majanduslikku tasakaalu töövõtja jaoks soodsamaks viisil, mida ei olnud algses lepingus või raamlepingus ette nähtud“. Euroopa Kohus sõnastas sarnase olulise muudatuse reegli juba *Presstext*'i lahendis, mille kohaselt ei või lepingu muudatust „pidada oluliseks ka siis, kui sellega kallutatakse lepingu majandusliku tasakaalu hankija kasuks viisil, mida ei olnud esialgse lepingu tingimustes ette nähtud“²⁰². Sellise muudatuse keelu ettenägemine on väga vajalik, sest vastasel juhul võib tekkida olukord, kus mõni hankija poolt eelistatud potentsiaalne lepingu täitja teeb turuhinnast märkimisväärselt odavama pakkumuse, sest on veendunud, et hankija on hiljem valmis talle tasuma rohkem, kui oli lepingus esialgu ette nähtud.²⁰³

Juhul, kui hankelepingu muudatus tehakse täitja kasuks, siis on suure tõenäosusega tegemist olulise muudatusega. Sellest saab järeldada, et muudatused, mis tehakse hankija kasuks, ei ole olulised lepingumuudatused, sest ei too kaasa konkurentsi moonutamist pakkumuse teinud või potentsiaalsete pakkujate seas. Samas sõltub see muidugi konkreetsetest

²⁰¹ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli hankelepingu lõpptähtajaks märgitud 28.08.2014 ning 03.12.2014 riigihanke aruande lisa nr 1464143 kohaselt oli lepingu lõpptähtaeg 30.10.2014, järelikult pikenes lepingu lõppkuupäev 64 päeva võrra.

²⁰² *Presstext*, p 37

²⁰³ S. Arrowsmith, *op cit* 25, p 6.6

asjaoludest, sest üldiselt kehtib reegel, et pakkujad, kui majandus- ja kutsetegevuses tegutsevad isikud, ei ole valmis midagi ka tasuta ära andma. Pakkuja võib alandada hinda näiteks sellepärast, et hankija ei kasutaks enda lepingust tulenevat õigust lepingu ülesütlemiseks. Samas võib selline ülesütlemine tipneda sellega, et hankija korraldab uue hankemenetluse, mille tulemusena saab ta eelmise hankemenetluse käigus saadud pakkumusest oluliselt odavamama pakkumuse. Sellisel juhul ei pruugi täitjapoolne hinna alandamine olla samuti õiguspärane.²⁰⁴

Majandusliku tasakaalu mõistet ei ole aga direktiivis täpsemalt sisustatud. Ühest küljest võiks see tähendada seda, et täitja lepingust tulenev kasum ei või suureneda ka juhul, kui pooled on kokku leppinud lepingu objekti mahu suurenemises. Sellisel juhul võiks lepingu maksumus suureneda vaid täitja otseste kulude võrra, kuid selline lähenemine ei ole kindlasti kohane, sest täitjad tegutsevad ikkagi majandus- ja kutsetegevuses kasumi teenimise eesmärgil. Lubatud võiks seevastu olla selline lähenemine, mille kohaselt ei või täitja üldine kasumimäär suureneda, sellisel juhul on mahu suurenemine küll lubatud, kuid kehtima jääb lepingus kokku lepitud ühikuhind.²⁰⁵

Majandusliku tasakaalu hindamisel tuleks arvestada kogu muudatuse majanduslikku aspekti. Näiteks võib muudatus teha töövõtjale hõlpsamaks lisatasude saamise või vähendada riske lepingust tuleneva leppetrahvi määramiseks ning majandusliku tasakaalu hindamisel tuleks kindlasti arvesse võtta ka selliseid tagajärgi.²⁰⁶

Euroopa Kohus käsitles *Pressetext*´i lahendis põhjalikult majandusliku tasakaalu muutmist täitja kasuks. Samas kohtuasjas ümardas hankija seoses euro kastutuselevõtuga hinnad ümaraks, selle tulemusena muutus lepinguhind hankija jaoks odavamaks ning ümardus tehti täitja kahjuks. Euroopa Kohus leidis, et hindade teisendamine näol ei kindlasti tegemist olulise lepingumuudatusega, kuid oluline võib olla selline ümardamine, mille tulemusena

²⁰⁴ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 55

²⁰⁵ Samas, pp 56-57

²⁰⁶ Samas, p 58

muutub lepinguhind märkimisväärselt²⁰⁷.

Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et hind on kindlasti oluline hankelepingu muudatus. Sellest tulenevalt leidis Kohus, et juhul, kui hankija muudab lepingu hinda ilma, et selline võimalus oleks ette nähtud hanketeates, võib selline muudatus rikkuda läbipaistvuse ning võrdse kohtlemise põhimõtteid. Sellele vaatamata nõustus Euroopa Kohus, et lepingu hinna konverteerimine eurodesse ei pruugi tähendada uue hankemenetluse korraldamist, sest muudatus on väike ning objektiivselt põhjendatav ning hõlbustab hankelepingu täitmist.²⁰⁸

Samuti analüüsis Euroopa Kohus Preetext'i kaasuses muudatust, mille kohaselt täitja suurendas allahindlusprotsenti. Selline muudatus tähendab hankija jaoks sisuliselt madalamat hinda ning ei muutnud kindlasti lepingu majanduslikku tasakaalu täitja kasuks, mistõttu leidis Kohus, et tegemist ei ole olulise lepingumuudatusega.²⁰⁹ Hindade odavnemine suure tõenäosusega uue hankemenetluse korraldamise kohustust kaasa ei too.²¹⁰ Preetext'i kohtuasja ettepanekus on kohtujurist leidnud, et määravaks on ka see, milliseid tingimusi oleks hankijal olnud võimalik turul saada lepingu muutmise hetkel, sest juhul kui lepingu objektiks oleva töö või teenuse hinnad on turul alates lepingu sõlmimisest kõvasti alanenud, siis ei pruugi üksnes madalamas hinnas kokkuleppimine tähendada kulutõhususe ning konkurentsi põhimõtte rakendamist. Sellisel juhul peaks hankija lisaks hindama, kas võimalikud teenuseosutajad pakuksid hankijale senisest veel odavamalt hinda.²¹¹

Tulenevalt asjaolust, et Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et lepingu hinna vähenemine pigem ei ole oluline lepingu muudatus, siis tuleks sellest lähtuvalt pidada ka hankelepingu tähtaja lühenemist mitteoluliseks lepingumuudatuseks, sest juhul, kui täitja lõpetab enda lepingust tulenevate töödega ettenähtust varem, on see hankijale pigem soodne.

Siiski on üksikud hankijad Eestis märkinud, et lepingu enneaegne lõpetamine on oluline

²⁰⁷ A. Brown. When do changes to an existing public contract amount to the award of a new contract for the purposes of the EU procurement rules? Guidance at last in Case C-454/06. Public Procurement Law 2008, 6, NA257

²⁰⁸ Samas, NA257

²⁰⁹ Samas, NA259

²¹⁰ Samas, NA263

²¹¹ C-454/06, Preetext, kohtujurist Juliane Kokott'i ettepanek, p 91

lepingu muudatus, näiteks on Rae Vallavalitsus ehitustööde hankes²¹² märkinud, et oluliseks lepingumuudatuseks on täitjapoolne lepingu ennetähtaegne täitmine, täitja lõpetas lepingus kokkulepitud tööd 24 päeva enne lõpptähtaega.

Valdav osa hankijatest ei ole pidanud hankelepingu tähtaja lühenemist oluliseks lepingumuudatuseks:

- 1) Rõuge Vallavalitsuse ehitustööde hankes²¹³ on täitja lepingust tulenevad kohustused täitnud kuus kuud varem, kui oli esialgselt kokku lepitud²¹⁴;
- 2) Kohila Vallavalitsuse ehitustööde hankes²¹⁵ on täitja lepingu täitnud peaaegu kaks kuud varem, kui oli lepingus ette nähtud²¹⁶;
- 3) Lüganuse Vallavalitsuse ehitustööde hankes²¹⁷ on täitja lepingu täitnud peaaegu viis kuud varem, kui oli esialgselt lepingus ette nähtud²¹⁸;
- 4) Tartu Linnavalitsuse ehitustööde hankes²¹⁹ on täitja lepingu täitnud neli ja pool kuud

²¹² Rae Vallavalitsuse hange „PEETRI ALEVIKU ARUHEINA TEE LASTEAIA E HITUSTÖÖDE PEATÖÖVÖTT“ (viitenumber 147255)

²¹³ Rõuge Vallavalitsuse hange „Rõuge aleviku vee- ja kanalisatsioonitaristu rekonstrueerimise II etapp“ (viitenumber 151565)

²¹⁴ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli lepingu lõpptähtajaks 01.06.2015, kuid 08.12.2014 riigihanke aruande lisas nr 1464640 on hankija lõpptähtajaks märkinud 02.12.2014 ning selgitanud: „Hankelepingu täitmise tähtaeg vähenes seoses soodsate ilmastikuoludega ning ehitaja kiire ehitamisega.“

²¹⁵ Kohila Vallavalitsuse hange „Kohila lasteaed Männi fassaadi renoveerimine“ (viitenumber 150976)

²¹⁶ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli lepingu lõpptähtajaks 31.08.2014, kuid 21.07.2014 riigihanke aruande lisas nr 1343484 on hankija lõpptähtajaks märkinud 07.07.2014 ning selgitanud: „Töövõtja lõpetas tööd enne lepingus kokkulepitud tähtaega.“

²¹⁷ Lüganuse Vallavalitsuse hange „Lüganuse aleviku vee- ja kanalisatsiooni magistraalorustike renoveerimine“ (viitenumber 148225)

²¹⁸ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli lepingu lõpptähtajaks 17.10.2014, kuid 01.07.2014 riigihanke aruande lisas nr 1334607 on hankija lõpptähtajaks märkinud 25.05.2014.

²¹⁹ Tartu Linnavalitsuse hange „Võidu silla remont koos projekteerimisega ning Riia tn ülekate lõigus Võidu sild kuni Ülikooli tn“ (viitenumber 150232)

varem ettenähtust²²⁰;

5) Lüganuse Vallavalitsuse teises ehitustööde hankes²²¹ on täitja lepingu täitnud kaks kuud varem, kui oli esialgu kokku lepitud²²².

Õiguskirjanduses on analüüsitud, millisel juhul võiks hankelepingu hinna suurenemine olla lubatud ilma, et see tooks kaasa kohustuse uue hankemenetluse läbiviimiseks. Inflatsioon ning üldised kasvavad kulud saab juba eelnevalt hankelepingusse sisse kirjutada, kuid kõiki erinevaid olukordi hankija paraku ette näha ei suuda, näiteks võivad ootamatult suureneva kulutused energiatarbimisele või tööjõule, need omakorda omavad ebaproportsionaalselt mõju täitja kasumile. Seetõttu kerkib küsimus, kas sellisel juhul võiks samuti olla õigustatud hankelepingu muutmine.²²³ Presstext'i lahendis on Euroopa Kohus leidnud, et muudatusega majandusliku tasakaalu kallutamise täitja kasuks ei pruugi alati tähendada olulist lepingumuudatust, seda juhul, kui muutus on väga väike ning lihtsustab hankelepingu täitmist²²⁴. Eelpool toodud kohtujuristi seisukohta analüüsides võiks lepinguhinna suurenemine olla aga õigustatud olukorras, kus hind tõuseb proportsionaalselt suurenenud kuludega juhul, kui ka teised pakkujad oleksid sellisel ajahetkel kõrgemat hinda pakkunud. Selline oletus lähtub eeldusest, et uus pakkuja ei saaks lepingus kokkulepitud teenust pakkuda odavamalt, kui täitja poolt ülespoole korrigeeritud hinnapakumuse. Sellist hinnangut on hankijal aga väga keeruline anda ilma kolmandaid osapooli kaasamata ning kindlasti kujutaks see teatavat ohtu kuritarvitamiseks. Seetõttu on lepingu hinna suurenemisele otstarbekas ette näha oluliselt karmim regulatsioon, kui lepingu hinna vähenemisele.²²⁵ Direktiivi 2014/24/EL sõnastus sellist käsitlust ei toeta, sest direktiivi sõnastuse kohaselt tuleks igasugust muutmist, millega kallutatakse majanduslikku tasakaalu

²²⁰ Samas, hanke „üldandmete“ kohaselt oli lepingu lõpptähtajaks 31.10.2014, kuid 18.11.2014 riigihanke aruande lisas nr 1448642 on hankija lõpptähtajaks märkinud 16.06.2014 ning selgitanud: „Töö lõpetati enne tähtaega.“

²²¹ Lüganuse Vallavalitsuse hange „Maidla - Kiviõli ja Maidla - Aidu-Liiva kergliiklusteede ehitus“ (viitenumber 148060)

²²² Samas, 12.06.2014 riigihanke aruande nr 1330005 oli lepingu lõpptähtajaks 31.12.2015, kuid 22.12.2014 riigihanke aruande lisas nr 1474585 on hankija lõpptähtajaks märkinud 31.10.2014 ning selgitanud: „Töö lõpetati esialgsest tähtajast varem ning tellija reservi ei kasutatud.“

²²³ A. Brown, *op cit* 207, NA263

²²⁴ Presstext, p 61

²²⁵ A. Brown, *op cit* 207, NA263

täitja kasuks, käsitleda kui olulist lepingumuudatust.

Lepingu tähtaja muutmise korral võidakse samuti kallutada majanduslikku tasakaalu täitja kasuks, sest juhul, kui hankelepingu tähtaeg on oluliselt pikem esialgsest tähtajast, siis on täitjal võimalik paindlikumalt planeerida näiteks tööjõudu, materjalide hankimist ning tehnika kasutamist. Siiski ei saa väita, et igasugune hankelepingu tähtaja muutmine on käsitletav olulise muudatusena, kui hankelepingu tähtaega ei muudeta oluliselt pikemaks esialgsest tähtajast, siis ei saa väita, et majanduslik tasakaal oleks kallutatud täitja kasuks. Samuti ei ole majanduslik tasakaal kallutatud täitja kasuks siis, kui täitja hankelepingu muutmisest mingit kasu ei saa, näiteks:

- 1) Aktsiaseltsi KOVEK ehitustööde hankes²²⁶ on hankelepingu lõpptähtaeg pikenenud seoses lõppmakse maksmisega täitjale²²⁷;
- 2) Osaühingu Jõgeva Veevõrk ehitustööde hankes²²⁸ on hankelepingu tähtaeg samuti pikenenud seoses viimase makse tegemisega täitjale²²⁹.

Selliste lepingu tähtaja muudatuste puhul ei kalluta muudatus majanduslikku tasakaalu täitja kasuks ning seetõttu pole need ka olulised lepingu muudatused ja on ka edaspidi lubatud.

2.3. Märkimisväärne reguleerimisala laiendamine

Direktiivi 2014/24/EL lõike 4 punkti b kohaselt ei ole lubatud selline muudatus, millega „laiendatakse lepingu või raamlepingu reguleerimisala märkimisväärselt“. Euroopa Kohus sõnastas sarnase tingimuse Pressetext'i lahendis, mille kohaselt loetakse oluliseks sellist muudatust, millega „laiendatakse riigihanke eseme ulatust olulisel määral ka sellistele

²²⁶ Aktsiaselts Kovek hange „Kotka tee ÜVK rajatiste ja tee ehitustööd (viitenumber 144499)

²²⁷ Samas, hankija on lepingu tähtaja pikendamist põhjendanud 14.05.2014 riigihanke aruande lisas nr 1315340 järgnevalt: „Lepingu kohased tööd lõpetati 20.12.2013. a. Leping lõppes lõppmakse maksmisega 28.02.2014. a. Pakkuja täitis lepingu tähtaegselt.“

²²⁸ Osaühing Jõgeva Veevõrk hange „Jõgeva linna veeprojekti teise järgu ehitustööd IV“ (viitenumber 148041)

²²⁹ Samas, hankija on lepingu tähtaja pikendamist põhjendanud 19.09.2014 riigihanke aruande lisas nr 1389662 järgnevalt: „Lepingu kestuse erinevus esialgsest on tingitud sellest, et üks rahastajatest, SA KIK, tegi Töövõtjale viimase makse 19.09.2014, mis sai märgitud lepingu lõpukuupäevaks. Tööd teostati ja akteeriti juba 30.05.2014.“

teenustele, mida ei olnud esialgu ette nähtud²³⁰.

Selline säte hõlmab lepingumuudatusi seoses täiendavate tööde ja teenuste tellimisega, mis ei olnud eelnevalt lepingus nimetatud. Nimetatud olukord on väga sarnane direktiivi 2004/18/EÜ artikli 31 lõike 2 punktile b ning sama artikli lõike 4 punktile a²³¹, mis omakorda on üle võetud uue direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punkti b ning on täiendavalt käsitletud käesoleva magistritöö punktis 1.2.

Selline muudatus võib ühest küljest olla seotud hankija sooviga osta rohkem hankelepingu objekti kuulunud töid või teenuseid suurendades sellega lepingu kvantitatiivset mahtu või teisest küljest lisades muudatusega selliseid töid ja teenuseid, mis esialgse hankelepingu mahtu ei kuulunud.²³²

Oluliste muudatustena on käsitletavat vaid märkimisväärsed reguleerimisala muudatused. Lepingumuudatuse reguleerimisala märkimisväärsus sõltub mh ka lepingu mahust. Suuremahulise lepingu korral on võimalused lepingu objekti laiendamiseks kindlasti suuremad kui väikesemahulise lepingu puhul, sest on ebatõenäoline, et mõni potentsiaalne pakkuja oleks pakkumuse teinud või pakkumused oleksid olnud väga palju erinevad juhul, kui juba hanketeates oleks olnud kajastatud hankelepingu mahtu arvestades tähtsust mitte omavad lepingu tingimused. Eelnevalt on õiguskirjanduses asutud seisukohale, et lisaks lepingu mahu ja muudatuse märkimisväärsuse omavahelisele suhtele, on oluline ka lepingu muudatuse maksumus.²³³ Samas on direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punktis c ning lõikes 2 viidatud just sellele, et lepingu üldise olemuse muutmine ei ole lubatud, mistõttu isegi väikesemahulise, kuid üldist olemust muutva lepingumuudatuse korral ei ole see lubatud.

Hankelepingu tähtaja muutmisega ei saa hankija laiendada hankelepingu reguleerimisala märkimisväärselt, sest märkimisväärsed reguleerimisala muutmine käsitleb pigem täiendavate tööde tellimist. Tähtaja muutmist seoses lisatööde tellimisega on käsitletud

²³⁰ Pressetext, p 36

²³¹ K. Hartlev, M. W. Liljenbøl, *op cit* 29, p 56

²³² Samas, p 56

²³³ Samas, p 56

käesoleva magistritöö punktis 1.2, mistõttu see uuesti analüüsimist enam ei vaja.

2.4. Tähtaja muutmine seoses täitja tegevuse ja tegevusetusega

2.4.1. Muutmise eesmärgi saavutamine lepinguliste kohustuste jõustamisega

Eelpool vaatlesime erinevaid olulisi muudatusi, mille korral hankelepingu tähtaja muutmine lubatud ei ole, kuid siiski tekib praktikas tihtipeale situatsioone, kus ehitustöid teostav töövõtja ei jõua hankelepingut täita kokkulepitud tähtajaks. Euroopa Komisjon on direktiivi ettepanekusse lisanud sätte, mille kohaselt ei ole hankijal lubatud teha muudatusi, mille eesmärgiks on töövõtja tegevuses esinevate või selle tagajärjel tekkinud puuduste heastamine juhul, kui neid puudusi saab heastada ka lepinguliste kohustuste jõustamisega²³⁴.

Kehtiv Euroopa Liidu riigihankeõigus ei anna hankijale piisaval määral õiguskaitsevahendeid, mida hankija saaks rakendada täitjapoolse lepingurikkumise korral. Samas, tuleb hinnata, kas Euroopa Komisjoni poolt väljapakutud sõnastus on üldse kooskõlas Euroopa Liidu riigihankeõigusega.²³⁵

Õiguskirjanduses on leitud, et Euroopa Komisjoni ettepanek sisaldas olulist piirangut arvestades varasemat riigihankeõigust, sest seesuguse sätte vastuvõtmisel ei saa hankija täitjapoolse lepingu rikkumise korral rakendada kõiki lepinguõigusest tulenevaid õiguskaitsevahendeid. Tavapäraselt on lepingupooltel erimeelsuste korral õigus kokku leppida lepingu muutmises, näiteks juhul, kui lepingut ei ole nõuetekohaselt täidetud. Euroopa Komisjoni ettepanek ei kaitse mitte hankija ega lepingu täitja huve, vaid kaitseb pigem nende pakkujate huve, kes esialgses hankemenetluses ei osalenud.²³⁶

Euroopa Komisjon ei ole enda ettepanekus küll täiendavalt selgitanud, kas sellised lubamatud muudatused peaks oma olemuselt olema olulised, kuid tulenevalt asjaolust, et tavaliselt eeldab lepinguliste õiguskaitsevahendite kasutamine olulist lepingurikkumist, tuleb ka ettepanekusse lisatud sätte osas asuda seisukohale, et hankijal ei ole lubatud teha

²³⁴ KOM (2011) 896 lõplik, art 72 (7).

²³⁵ S. Treumer, *op cit* 171, p 163

²³⁶ Samas, pp 161-162

lepingusse selliseid olulisi muudatusi, mille eesmärki on võimalik saavutada lepingust ja võlaõigusseadusest tulenevate õiguskaitsevahendite kasutamisega²³⁷. Võimalikud lepingumuudatused, milles pooled lepivad kokku seoses lepingu rikkumise või mittenõuetekohase täitmisega, on sageli väga olulised. Seda seetõttu, et juhul, kui sellised muudetud tingimused oleksid olnud juba esialgsetes hankedokumentides, oleks pakkujate ring või edukaks osutunud pakkuja võinud oluliselt erineda esialgse hankemenetluse tulemustest. Selline olukord on väga tõenäoline näiteks kaupade tarne hilinemisel, kuid kindlasti ka väga paljudel teistel lepingu muutmise juhtudel²³⁸. Sarnaselt kaupade tarne hilinemisele, saab olulise muudatusena käsitleda ka ehitustööde hankelepingu tähtaja pikendamist.

Direktiivi lõplikust sõnastusest on eelpool toodud ettepanek välja võetud. Ettepanek sai õiguskirjanduses väga palju kriitikat ning see võib olla ka põhjuseks, miks see lõplikust direktiivi lõplikust sõnastusest välja jäeti. Professor Steen Treumer on enda artiklis tugevalt arvustanud Euroopa Komisjoni ettepanekut, sest tema hinnangul ei ole selline lähenemine kooskõlas hetkel kehtiva praktikaga. Professor Treumer selgitas, et üldjuhul on hankijad pigem avatud lepingutingimuste muudatustele juhul, kui on olemas võimalus, et muudatuse tulemusena leping ka nõuetekohaselt täidetakse. Eriti on selline hankijapoolne käitumine iseloomulik keerukatele lepingutele, mis on juba osaliselt täidetud, sest lepingurikkumine ja õiguskaitsevahendite kasutamine võib lõppeda uue lepingupartneriga. Partneri vahetamine on tihtipeale aga hankija jaoks väga kallis ning aeganõudev ja võib põhjustada palju raskusi seoses lepingu nõuetekohase täitmisega. Seetõttu on hankijad valmis kõhklematult asuma täitjaga läbirääkimistesse leidmaks võimalikku lahendust ning nõustuma näiteks lepingu hilisema täitmisega.²³⁹ Samuti ei pruugi sellise sätte kasutamine olla otstarbekas olukorras, kus täitja on täitnud juba enamus lepingus olevatest töödest.

Hankija võib erinevatel põhjustel loobuda ka lepingus ette nähtud leppetrahvidest, näiteks juhul, kui on olemas oht, et täitja vaidlustab lepingu rikkumise ja sellest tuleneva rahalise

²³⁷ Samas, p 161

²³⁸ Samas, pp 161-162

²³⁹ Samas, p 162

kohustuse kohtus või kui hankija leiab, et leppetrahvi nõudmine ei ole antud valdkonnas tavapärane.²⁴⁰

Euroopa Kohus ei ole üheski kaasuses veel väljendanud enda seisukohta täitjapoolsest lepingu mittenõuetekohasest täitmisest tuleneva lepingu muudatusega. Suuniseid on mitmes kaasuses andnud aga Taani Riigihangete Vaidlustuskomisjon²⁴¹, kes leidis ühes läbi vaadatud kaasuses, et Euroopa Liidu riigihanke reeglid ei reguleeri poolte õiguslikku seisundit seoses lepinguliste küsimustega, mh lepingu rikkumisega kaasnevate õiguskaitsevahendite osas ning vastuseid sellistele küsimustele tuleks otsida lepinguõigusest, deliktiõigusest ning lepingust endast. Samuti viitas Taani Riigihangete Vaidlustuskomisjon, et uue lepingupartneri otsimine võib hankijale kaasa tuua täiendavaid kulutusi ning sellest tulenevalt suurenevad kulutused ka riigile ja tervele ühiskonnale²⁴², sest hankija kasutab tööde ning teenuste tellimiseks või toodete ostmiseks avalikku raha.

Taani Riigihangete Vaidlustuskomisjon on enda seisukohta väljendanud ka ühes kaasuses, milles kaebaja väitis, et hankija oleks pidanud läbi viima uue hankemenetluse ja sõlmima uue hankelepingu, sest täitja hilines kaupade tarnimisega. Kaebaja leidis, et uus hankelepingu tähtaeg on oluline lepingumuudatus ning selgitas, et hankija nõustus hilinenud tarnega ning ei kasutanud mingisuguseid õiguskaitsevahendeid seoses lepingulise tähtaja ületamisega. Vaidlustuskomisjon seevastu lükkas kaebuse tagasi ning leidis, et antud kaasuses ei olnud tegemist olulise hilinemisega. Vaidlustuskomisjoni lahendist saab siiski järeldada, et hilinemisega nõustumine ei pruugi alati olla kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega, sest tähtaeg on väga oluline lepingutingimus.²⁴³

2.4.2. Õiguskaitsevahendite kasutamine hankelepingu tähtaja ületamisel

Vaatamata sellele, et direktiivi ei jõudnud Euroopa Komisjoni poolt tehtud ettepanek, ei tohiks hankija lepingut muuta siis, kui hankelepingu muutmise vajadus tekkis seoses täitja tegevuse või tegevusetusega ehk sisuliselt ei täitnud täitja enda lepingust tulenevaid

²⁴⁰ Samas, p 162

²⁴¹ Inglise keeles *the Danish Complaints Board for Public Procurement*

²⁴² S. Treumer, *op cit* 171, pp 162-163 ja viidatud kohtupraktika

²⁴³ Samas, p 163 ja viidatud kohtupraktika

kohustusi nõuetekohaselt. Täitmisega seotud viivitused saavad pooled lahendada kooskõlas lepingu ning võlaõigusseadusega.

Rahandusministeerium on samuti selgitanud, et hankelepingu mittenõuetekohase täitmise korral saab tellija nõuda täitjalt lepingu täitmist ning vajadusel määrata ka täiendava tähtaja. Sellisel juhul ei ole tegemist hankelepingu muutmisega poolte kokkuleppel ning ei rakendu RHS § 69 lg-d 3 ja 4. Vastupidine tõlgendus ei annaks tellijale üldse võimalust täitja poolse lepingurikkumise korral tugineda seaduses ja lepingus nimetatud õiguskaitsevahenditele, selline käsitus oleks aga vastuolus lepinguõigusest tulenevate mõistlikkuse ja hea usu põhimõtetega²⁴⁴.

Võlaõigusseadus reastab mitmed õiguskaitsevahendid, mida hankijal on võimalik kasutada juhul, kui täitja rikub lepingust tulenevaid kohustusi. VÕS § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmise või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine ning VÕS § 101 loetleb õiguskaitsevahendid hankijale juhuks, kui täitja on enda lepingust tulenevat kohustust rikkunud, ühe õiguskaitsevahendina on hankijal õigus nõuda kohustuse täitmist. VÕS § 114 lg 1 annab hankijale õiguse täiendava tähtaja määramiseks juhul, kui täitja rikub kohustust. Seejuures ei ole hankija kohustatud täitmise tähtpäeva edasi lükkama. Siiski on täiendav tähtaja andmine nõutav nt täitmise asemel kahju hüvitamise nõudmiseks, lepingust taganemiseks või lepingu ülesütlemiseks.²⁴⁵ Järelikult saab juhtudel, kus täitja ei ole õigeaegselt täitnud enda lepingust tulenevaid kohustusi, anda hankija talle täiendava tähtaja lepingus ette nähtud tööde teostamiseks, mis ei ole käsitletav lepingu muutmisena.

Täitmise nõude ning sellega kaasneva täiendava tähtaja peab hankija täitjale selgelt edastama. Samas loetakse tähtaja määramiseks eelduslikult ka hankija soovi edastamist täitjale, millega hankija soovib endiselt kohustuse täitmist.²⁴⁶ Täiendava tähtaja andmine ei vabasta täitjat vastutusest kohustuse rikkumise eest²⁴⁷, sest täiendava tähtaja andmise

²⁴⁴ E. Karindi-Kask, *op cit* 7, lk 15

²⁴⁵ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus. I, Üldosa ([paragrahvid] 1- 207) : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2006, lk 387

²⁴⁶ Samas, lk 388

²⁴⁷ VÕS § 114 lg 2

eesmärk on anda täitjale veel võimalus lepingus ettenähtud tööde lõpetamiseks, mitte kergendada täitja vastutust või muuta pooltevahelist võlasuhet.²⁴⁸

Täiendava tähtaja andmine on lubatud ainult juhul, kui uue tähtaja määramise tingis täitja tegevus või tegevusetus seoses hankelepingu täitmisega²⁴⁹, sest täiendava tähtaja määramise üheks eelduseks on asjaolu, et rikkumine ei ole põhjustatud võlausaldaja poolt. VÕS § 101 lg 3 annab aga selge juhise, et juhtudel, kus lepingu rikkumise põhjustab võlausaldaja enda tegu või temast tulenev asjaolu või sündmus, mille toimumis riisikot ta kannab, ei või võlausaldaja tugineda kohustuse rikkumisele võlgniku poolt ega kasutada ka sellest tulenevaid õiguskaitsevahendeid. Järelikult, kui tähtaja muutmise vajadus on tingitud eelkõige hankija tegevusest, ei ole täiendava tähtaja kasutamine õiguskaitsevahendina õigustatud aga juhul, kui täitja lihtsalt ei jõua õigeaegselt valmis lepingu kokkulepitud töödega, on täitja rikkunud enda lepingust tulenevat kohustust ning täiendava tähtaja andmine on õiguspärane.

Täiendava tähtaja andmisel on põhiline tagajärg ülejäänud õiguskaitsevahendite blokeeritus samal ajal. Hea usu põhimõttega oleks vastuolus, kui hankija annab täitjale küll täiendava tähtaja tööde lõpetamiseks, kuid samas teatab enne täiendava tähtaja saabumist, et soovib ka lepingust taganeda.²⁵⁰ Küll aga on täiendava tähtaja järgimisel hankijal õigus edaspidi kasutada õiguskaitsevahendeid, mis ei ole kohustuse täitmisest tulenevalt välistatud, sellisteks nõueteks on viivitamisega tekitatud kahju hüvitamise ning leppetrahvi nõudmine. Täiendava tähtaja möödumine annab hankijale esmajoones õiguse nõuda kahju hüvitamist, lepingust taganeda või leping üles öelda.²⁵¹ VÕS § 114 näol on tegemist dispositiivse sättega ehk hankelepingus saab kokku leppida, et hankija ei anna täitjale täiendavat tähtaega tööde lõpetamiseks.²⁵²

Siiski tuleb eelnevalt analüüsida, kas täitja poolne tähtaja ületamine on vabandatav. Kohustuse rikkumise vabandatavus ei ole küll täitmise nõude ja täiendava tähtaja andmise

²⁴⁸ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, *op cit* 245, lk 389

²⁴⁹ E. Karindi-Kask, *op cit* 7, lk 16

²⁵⁰ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, *op cit* 245, lk 389

²⁵¹ Samas, lk 389-390

²⁵² Samas, lk 390

eelduseks – hankija võib täiendava tähtaja kohustuse täitmiseks alati määrata, kuid tähtaja andmisel ei pruugi olla selliseid eeldusi, mida hankija nõuet esitades eeldab. Seetõttu ei pruugi hankijal olla hiljem võimalus esitada kahjunõuet, sest võlaõigusseaduse kohaselt on kahju hüvitamise eelduseks, et täitja kohustuse rikkumine ei ole vabandav.²⁵³ Siiski, isegi juhul, kui täitjapoolne kohustuse rikkumine on vabandav, kuid hankija on täitjale andnud täiendava tähtaja tööde teostamiseks, ei ole selline täiendava tähtaja andmine hankelepingu muutmine riigihankeõiguse valguses.

Eesti hankijad on usinalt kasutanud täiendava tähtaja andmist:

- 1) Käina Vallavalitsus on ehitustööde hankes²⁵⁴ andnud täitjale täiendava tähtaja kohustuse täitmiseks seoses generaatori tarne hilinemisega²⁵⁵;
- 2) Mittetulundusühing Keskkonnateenused on ehitustööde hankes²⁵⁶ andnud täitjale täiendava tähtaja puuduste likvideerimiseks²⁵⁷;
- 3) Põllumajandusamet on enda ehitustööde hankes²⁵⁸ määranud uue tähtaja tööde üleandmiseks, sest esialgsel üleandmisel esines töödes puudusi²⁵⁹;

²⁵³ Samas, lk 388

²⁵⁴ Käina Vallavalitsuse hange „Käina tööstusala Mäe plats 9 tuletõrje veevõtusüsteem“ (viitenumber 154380)

²⁵⁵ Samas, hankija põhjendus 02.03.2015 riigihanke aruande lisas nr 1481948 on järgnev: „Seoses generaatori tarne hilinemisega andis hankija töövõtjale täiendavad tähtjad kohustuse täitmiseks vastavalt võlaõigusseaduse § 114 lõikele 1.“

²⁵⁶ Mittetulundusühing Keskkonnateenused hange „Loksa jäätmejaama ehitus“ (viitenumber 150640)

²⁵⁷ Samas, hankija põhjendus 09.10.2014 riigihanke aruande lisa nr 1407082 kohaselt on järgnev: „Töövõtjale anti eespool nimetatud puuduste likvideerimiseks täiendav tähtaeg - 29.09.2014. Pooled allkirjastasid töö üleandmise vastuvõtmise akti 30.09.2014.“

²⁵⁸ Põllumajandusameti hange „Kraavikaevetööd“ (viitenumber 150853)

²⁵⁹ Samas, hankija põhjendus 19.12.2014 riigihanke aruande lisas nr 1474584 on järgnev: „Saare peakraavi ja Kullavere jõe tööde lõplik üleandmine toimus hankelepingu täitmise tähtajast hiljem, sest esmakordsel üleandmisel esines töödes puudusi ning määrati uus tööde üleandmise tähtaeg.“

- 4) Tartu Ülikool on enda ehitustööde hankes²⁶⁰ määranud täitjale uue täitmise tähtaja, sest täitja ei täitnud lepingut tähtaegselt²⁶¹.
- 5) Jõhvi Vallavalitsus on ehitustööde hankes²⁶² on andnud täitjale täiendava tähtaja lepingust tulenevate kohustuste täitmiseks²⁶³;
- 6) Tartu Ülikool on teises ehitustööde hankes²⁶⁴ määranud lepingu täitmiseks samuti täiendava tähtaja²⁶⁵;
- 7) Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on ehitustööde hankes²⁶⁶ andnud täitjale lepinguliste kohustuste täitmiseks täiendava tähtaja ning rakendanud ka leppetrahvi²⁶⁷;

Hankijate põhjendustest nähtub, et koos täiendava tähtajaga on hankijad täitjalt nõudnud ka leppetrahvi. Koos täitmise nõudega on hankijal võimalik täitjale esitada ka leppetrahvi nõue juhul, kui selles on lepingus kokku lepitud. VÕS § 159 lg 1 kohaselt võib hankija lisaks leppetrahvile nõuda ka kohustuse täitmist, seda ainult juhul, kui lepingus on kokku lepitud, et tegemist on täitmist tagava leppetrahviga, mille eesmärgiks on tagada lepinguliste kohustuste täitmine ja võimalike rikkumiste edasine vältimine.²⁶⁸

²⁶⁰ Tartu Ülikooli hange „Laelatu eksperimentaalbaasi projekteerimis- ja ehitustööde teostamine“ (viitenumber 148234)

²⁶¹ Samas, hankija põhjendus 03.02.2015 riigihanke aruande lisas nr 1479711 on järgnev: „Pakkuja ei täitnud lepingut tähtaegselt, hankija määras uue täitmise tähtaja.“

²⁶² Jõhvi Vallavalitsuse hange „Rakvere tänava lõigu (Lennuki tn – Sompa tn) teekatte taastusremont (viitenumber 150588)

²⁶³ Samas, hankija põhjendus 29.09.2014 riigihanke aruande lisas nr 1397220 on järgnev: „Hankija määras täiendava tähtaja kuni 20. septembrini 2014 lepingust tulenevate kohustuste täitmiseks vastavalt VÕS § 114 lõikele 1 ilma lepingulist tähtaega muutmata ja sanktsioone esitamata.“

²⁶⁴ Tartu Ülikooli hange „Botaanikaiaia palmihoone projekteerimis- ja renoveerimistööd“ (viitenumber 150485)

²⁶⁵ Samas, hankija põhjendus 12.11.2014 riigihanke aruande lisas nr 1442400 on järgnev: „Hanklepingut ei muudetud, hankija määras lepingu täitmiseks täiendava tähtaja.“

²⁶⁶ Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Keila politseijaoskonna projekteerimis-ehitustööd“ (viitenumber 144846)

²⁶⁷ Samas, hankija põhjendus 20.10.2014 riigihanke aruande lisas nr 1416700 on järgnev: „Töövõtja ei suutnud kinni pidada lepingulistest tähtaegadest.“

²⁶⁸ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, *op cit* 245, lk 537

Leppetrahv kompenseerib lepingu rikkumisega tekitatud kahju ja lihtsustab tegeliku kahju hüvitamise nõude realiseerimist ning sunnib täitjat oma kohustuse täitmisele.²⁶⁹ Lisaks raha maksmise kohustusele võib leppetrahvi sisuks olla ka mingi teo tegemine ning leppetrahvi võib lepingus määrata ka mingi tegevuse hoidumisest tagamiseks.²⁷⁰ Leppetrahvi saab lepingus väljendada ühekordse summana või ka protsendina teatud summast.²⁷¹ Hankelepingutes on hankijal võimalik täitmisega viivitamise korral nõuda täitjalt leppetrahvi nii kindlaksmääratud perioodi eest maksmisele kuuluva summana kui ka protsendina teatud summast. Ehitustööde hankelepingutes nähakse leppetrahvina tavaliselt ette iga viivitatud päeva eest kindel protsent tegemata tööde maksumusest. Samuti võib leppetrahvina tõlgendada lepingu sõlmimisel teise poole kontole deponeeritud või üle antud rahasummat²⁷². Hankijal on näiteks võimalus ette näha, et lepingu rikkumisel ei kuulu eelnevalt tasutud tagatisraha tagastamisele.

Leppetrahvi on täitjalt nõudnud mitmed Eesti hankijad:

- 1) Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet on enda ehitustööde hankes²⁷³ rakendanud leppetrahvi, sest täitja ületas lepingus ettenähtud tähtaega²⁷⁴;
- 2) Väike-Maarja Vallavalitsus on ehitustööde hankes²⁷⁵ rakendanud leppetrahvi, sest täitja ületas lepingu täitmise tähtaega²⁷⁶;

²⁶⁹ RKTsKo 3-2-1-66-05 (Ühisliisingu AS kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 06. 01. 2005. a otsusele Ühisliisingu AS hagi Peep Norke vastu 61 797.33 krooni saamiseks) p 17

²⁷⁰ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, *op cit* 245, lk 538

²⁷¹ Samas, lk 539

²⁷² Samas, lk 539

²⁷³ Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ameti hange „Narva Pimeaia rekonstrueerimise ehitustööde 1. etapp“ (viitenumber 143368)

²⁷⁴ Samas, hankija põhjendus 19.01.2015 riigihanke aruande lisas nr 1477784 on järgnev: „Tööde üleandmine-vastuvõtmise toimus 29.12.2014 seoses tööde täitmise tähtaja ületamisega töövõtja poolt. Viimasest tulenevalt rakendas hankija töövõtja suhtes õiguskaitsevahendeid, nõudes temalt leppetrahvi summas 11 536 EUR.“

²⁷⁵ Väike-Maarja Vallavalitsuse hange „Väike-Maarja valla teede ja tänavate asfalditööd 2013“ (viitenumber 143087)

²⁷⁶ Samas, hankija põhjendus 20.11.2013 riigihanke aruande lisas nr 1175961 on järgnev: „Tööde teostamise käigus suurendati asfalteeritavate pindade mahtu (samuti kaaluste ehituse), et tagada sadevee normaalset äravoolu ja et mahasõidud saaksid nõuetekohased. Lepingu täitmise tähtaega ületas Töövõtja 1 kuu, selle puhul rakendati leppetrahvi.“

3) Tartu Ülikool on ehitustööde hankes²⁷⁷ lepingu hilisema täitmise eest rakendanud täitja suhtes leppetrahvi²⁷⁸;

4) Tallinna Tehnikaülikool on ehitustööde hankes²⁷⁹ rakendanud leppetrahvi, sest täitja ei täitnud enda lepingulisi kohustusi õigeaegselt²⁸⁰.

Samas peab hankija arvestama asjaoluga, et ebaoproportsionaalselt suurel leppetrahvil võib olla diskrimineeriv mõju juhul, kui need piiravad hankes osalevate isikute arvu, kes oleksid valmis teistsugustel tingimustel osalema.²⁸¹ Hankija peab hankes kehtestama nõuded, mis on võrreldes hanke objektiga proportsionaalsed, asjakohased ning põhjendatud, selliselt on tagatud võimalikult paljude pakkujate osalemine.²⁸² Sõltuvalt kasutatud hankemenetluse liigist, on pakkuja võimalused lepingutingimuste muutmiseks suhteliselt piiratud ning erinevad igal juhul tavapärasest lepingu sõlmimisest. Paratamatus on see, et sellisel juhul on hankelepingud koostatud hankija kasuks ning pakkuja saab vaid otsustada, kas hankel osaleda või ei. Selline kallutatatus ei saa kindlasti olla kooskõlas hanke eesmärgiga, olukorra lahendamiseks tuleb pöörduda võlaõigusseaduse poole²⁸³, mis annab tühise tüüptingimuse mõiste.²⁸⁴ Ebamõistlikult suure leppetrahvi tuvastamiseks arvestab kohus realselt tekkinud kahju ja ka leppetrahvi eesmärki.²⁸⁵

²⁷⁷ Tartu Ülikooli hange „Hoone Vanemuise 46 hoovipoolse fassaadi ja hoone vanemuise 46a fassaadide ehitustööd“ (viitenumber 150589)

²⁷⁸ Samas, hankija põhjendus 06.11.2014 riigihanke aruande lisa nr 1435320 on järgnev: „Pakkuja täitis lepingu hiljem, rakendati leppetrahvi.“

²⁷⁹ Tallinna Tehnikaülikooli hange „Tallinna Tehnikaülikooli tuleohu teavitussüsteemi- ja gaaskustutussüsteemi ehitus“ (viitenumber 149913)

²⁸⁰ Samas, hankija põhjendus 16.01.2015 riigihanke aruande lisa nr 1477609 on järgnev: „Pakkuja ei täitnud lepingulisi kohustusi tähtaegselt ja rakendati leppetrahvi summas 10371,46 eur“.

²⁸¹ M.A Simovart. Riigihankelepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglase lepingutingimuste regulatsiooni näide. *Juridica I/2008*, lk 37

²⁸² Samas, lk 32

²⁸³ Samas, lk 33

²⁸⁴ VÕS § 42 lg 1

²⁸⁵ M.A Simovart, *op cit* 281, lk 36

Samas saab praktikast tuua ka näiteid, kus hankija ei ole hankelepingu tähtaega pikendanud õiguspäraselt. Näiteks Rakvere Linnavalitsus on enda ehitustööde hankes²⁸⁶ lepingu tähtaja muutmist põhjendanud seoses täitja tehases tekkinud tehnilise rikkega²⁸⁷. Täitjapoolse lepingust tuleneva kohustuse rikkumisega, peaks hankija pigem andma täitjale täiendava tähtaja tööde teostamiseks, mitte hankelepingut pikendama, sest juhul, kui lepingu tähtaega muudetakse oluliselt pikemaks, on oht, et tegemist on olulise muudatusega direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 4 tähenduses. Samasuguse näitena saab tuua Tallinna Linnvaraameti ehitustööde hanget²⁸⁸, milles hankija on hankelepingu tähtaega muutnud ning põhjendanud seda kasutusloa hilisema väljastamisega²⁸⁹. Juhul, kui kasutusloa taotlemine oli lepingu kohaselt täitja kohustus ning kohustuse rikkumine ei olnud tingitud hankija tegevusest, peaks hankija ka sellisel juhul andma täitjale täiendava tähtaja lepingust tulenevate kohustuse täitmiseks.

2.5. Vahekokkuvõte

Hankelepingu tähtaja märkimisväärsel pikendamisel on hankelepingu muudatus oluline. Suhteliselt palju pikema hankelepingu tähtajaga on tõenäoline, et need potentsiaalsed pakkujad, kes ei osalenud hankes just liiga lühikese tähtaja tõttu, oleksid olnud valmis hankes osalema, kui pikem tähtaeg oleks seatud juba esialgses hankelepingu projektis.

²⁸⁶ Rakvere Linnavalitsuse hange „RAKVERE LINNA PAEMURRU TÖÖSTUSALA I ETAPI EBITUSTÖÖD“ (viitenumber 152430)

²⁸⁷ Samas, hankija on hankelepingu tähtaega võrreldes esialgsega pikendanud 17% ning põhjendanud lepingu muutmist 28.11.2014 riigihanke aruande lisas nr 1460582 järgmiselt: „Rakvere Linnavalitsuse ja Lemminkäinen Eesti AS vahel sõlmiti 31.07.2014.a hankeleping Rakvere linnas asuva Paemurru tööstusala I etapi ehitustööde teostamiseks. Tööde lõpetamise tähtaeg oli lepingu kohaselt 31.10.2014.a. Lemminkäinen Eesti AS-ile kuuluvas Pahnimäe asfalditehases tekkinud tehnilise rikke tõttu ei olnud perioodil 24.10.2014.a kuni 29.10.2014.a (k.a) asfaldi tootmine tehases võimalik. Nimetatud periood oli Lemminkäinen Eesti AS poolt planeeritud I etapi asfalteerimis- ja teekatte markeerimistööde teostamise ajaks. Asfalditehase rikke tõttu ei olnud asfalteerimistööd planeeritud tähtaegadel võimalik teha, mistõttu lükkus edasi ka teekatte markeerimistööde tegemine. Pärast 31. oktoobrit 2014 esinesid esimesed teekatte markeerimistööde tegemist võimaldavad ilmastikuolud 14. novembril 2014.a ning samal päeval markeerimistöödega ka alustati. Markeerimistööd lõpetati 15. novembril 2014.a. Eelnevast tulenevalt pikendati Rakvere Linnavalitsuse 17.11.2014.a korralduse nr 927 alusel hankelepingust tulenevat hankelepingu objektiks olevate tööde teostamise tähtaega kuni 15.novembrini 2014.a (k.a).“

²⁸⁸ Tallinna Linnvaraameti hange „AKADEEMIA TEE 48 HOONE REKONSTRUEERIMINE“ (viitenumber 149800)

²⁸⁹ Samas, hankija põhjendus 03.03.2015 riigihanke aruande lisas nr 1482133 on järgnev: „Akadeemia tee 48 hoone kasutusloa väljastati 20. veebruaril 2015.“

Samuti tasub olulise muudatusena käsitleda ka seesugust hankelepingu muudatust, mille esinemisel esialgses hankemenetluses oleks edukaks osutunud mõni teine pakkuja.

Juhul, kui hankelepingu tähtaega muudetakse esialgsest tähtajast tunduvalt pikemaks, siis võidakse kallutada ka hankelepingu majanduslikku tasakaalu täitja kasuks. Siiski tuleb alati hinnata, kas täitja saab hilisemast lepingu täitmisest üldse mingit kasu, sest juhul, kui hankelepingu ettenähtud töödega lõpetatakse tähtaegselt, kuid hankija viivitab näiteks viimase makse tegemisega täitjale, ei saa täitja sellest mingisugust majanduslikku kasu, mistõttu ei tohi seda käsitleda ka olulise hankelepingu muudatusena. Ennetähtaegne hankelepingu täitmine oluline muudatus pigem ei ole, sest varasem lepingu täitmine on hankijale pigem soodne.

Vaatamata sellele, et direktiivi sõnastusest jäeti välja ettepanek, mille kohaselt on keelatud muudatused, mille eesmärki on võimalik saavutada lepinguliste kohustuste jõustamisega, peaks hankijad siiski võimalusel kasutama võlaõigusseaduses ettenähtud õiguskaitsevahendeid, näiteks on hankijal võimalik nõuda täitjalt lepingu täitmist või määrata täitjale kohustuste täitmiseks täiendav tähtaeg.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö uurimiseesmärgiks oli analüüsida ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmise lubatavust uues riigihankedirektiivis 2014/24/EL.

Euroopa Liidu riigihankeõiguse normide eesmärgiks on teenuste ning kaupade vaba liikumine ning konkurentsi soodustamine. Direktiivis sätestatud põhimõtted hankelepingu tähtaja muutmiseks on seetõttu äärmiselt vajalikud, sest sätestavad *expressis verbis* varem Euroopa Kohtu poolt väljaõeldud seisukohad. Hankelepingu muutmise võimaluste ettenägemine soodustab konkurentsi ning seeläbi aitab kaasa ka kaupade ja teenuste vabale liikumisele ning iganenud on seisukoht, mille kohaselt ei tohiks hankelepingut mitte mingil tingimusel muuta. Kõige olulisemateks põhimõteteks hankelepingute muutmise ja täitmise osas võib Euroopa Liidu riigihankeõiguse kohaselt pidada võrdse kohtlemise ning läbipaistvuse printsiipi.

Käesoleva magistritöö esimeses peatükis analüüsiti direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõikes 1 ettenähtud hankelepingu muutmise aluseid ning tähtaja muutmise lubatavust ehitustööde hankelepingutes. Kuivõrd direktiivis määratud muudatuse alused põhinevad Euroopa Kohtu praktilal, siis sai muudatuste analüüsimisel tugineda Euroopa Kohtu praktikale. Igas alajaotuses kasutati näitlikustamiseks ka Eesti hankijate põhjendusi seoses ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmise ja võimalusel analüüsiti muutmise õiguspärasust uue riigihankedirektiivi 2014/24/EL kohaselt.

Tähtaja muutmise ettenägemisel hankelepingu projektis peab hankija lisaks muudatuse võimaluse ettenägemisele, sõnastama ka tingimused, millistel juhtudel läbivaatamisklausli kasutamine on lubatud. Läbivaatamisklauslite kasutamise eelduseks on põhjalikult ja üksikasjalikult tehtud ettevalmistustöö enne hankemenetluse läbiviimist, hankija peab püüdma ette kujutada neid olukordi, mis võivad sundida teda hankelepingut muutama. Muudatusklausliga ei ole lubatud muuta hankelepingu üldist olemust. Hankelepingu tähtaja määramisel peab hankija vältima tarbetult pikkasid ning ülemäära lühikesi tähtaegasid ning hoiduma tähtajatute lepingute sõlmimisest, sest need ei pruugi olla kooskõlas riigihangete üldpõhimõtetega. Autori hinnangul on läbivaatamisklausli abil tehtud lepingu muudatus lubatud muudatustest kõige läbipaistvam ning tagab kõige paremini pakkujate võrdse kohtlemise.

Täiendavate tööde tellimisel peab hankija läbipaistvuse põhimõttest tulenevalt leppima täitjaga kokku ka täiendava tähtaja lisatööde teostamiseks. Kokkulepitud tähtaeg peab olema proportsionaalne arvestades täiendavate tööde mahtu, sest vastasel juhul võib täitja täiendava tähtaja jooksul teha ka neid töid, mis kuulusid hankelepingu esialgsesse mahtu. Pikema tähtaja kokkuleppimine on lubatud keerukamate tööde puhul juhul, kui töö iseloomust tulenevalt on pikem tähtaeg mõistlikult vajalik lisatööde teostamiseks. Tähtaja määramisel peab hankija lähtuma ka mõistlikkuse põhimõttest, kokkulepitud tähtaeg ei tohi olla ebamõistlikult lühike. Siiski ei tohi lisatöid tellides maksumuse suurenemine ületada 50% esialgse lepingu maksumusest.

Ettenägematusele tuginedes on hankijal lubatud pikendada ka ehitustööde hankelepingu tähtaega juhul, kui muudatuse tingib selline asjaolu, mida hoolsal hankijal ei olnud võimalik ette näha vaatamata hoolikale ning piisavale planeerimisel enne hanke alustamist. Hankija peab tegema kõik endast oleneva, et saavutada avaliku raha kasutamiseks parim tulemus ning vältida võimalikku kahju. Siiski ei ole ettenägematusele tuginedes lubatud muuta hankelepingu üldist olemust ning maksumuse suurenemine ei tohi ületada 50% esialgse hankelepingu maksumusest.

Väikesemahulise muudatuse korral on samuti õigustatud ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmine, kuid ka sellisel juhul peab see olema proportsionaalne tehtud muudatuse väärtusega. Riigihanke üldpõhimõtetega ei ole kooskõlas see, kui hankija hankelepingu tähtaega väikesemahulise muudatuse korral üldse ei pikenda, sest täitja ei ole eelnevalt selliste tööde ning nende teostamiseks kuluva ajaga arvestanud.

Käesoleva magistritöö teises peatükis käsitleti direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõikes 4 nimetatud hankelepingu olulisi muudatusi ning lepingu tähtaja muutmise lubatavust ja lubamatust nimetatud tingimuste esinemisel. Sarnaselt esimesele peatükile kõrvutati ka teises peatükis Eesti hankijate põhjendused seoses hankelepingu tähtaja muutmisega ning võimalusel hinnati nende õiguspärasust uue direktiivi 2014/24/EL valguses. Jõuti järeldusele, et ehitustööde hankelepingu tähtaja märkimisväärsel pikendamisel on hankelepingu muudatus oluline ning vajab seetõttu uue hankemenetluse korraldamist.

Suhteliselt palju pikema ehitustööde hankelepingu tähtajaga on tõenäoline, et need potentsiaalsed pakkujad, kes ei osalenud hankes just liiga lühikese tähtaja tõttu, oleksid

olnud valmis hankes osalema, kui pikem tähtaeg oleks seatud juba esialgses hankelepingu projektis. Samuti tasub Pressetext'i kaasuse valguses olulise muudatusena käsitleda ka seesugust ehitustööde hankelepingu tähtaja muudatust, mille esinemisel esialgses hankemenetluses oleks edukaks osutunud mõni teine pakkuja.

Juhul, kui ehitustööde hankelepingu tähtaega muudetakse esialgsest tähtajast tunduvalt pikemaks, siis võidakse kallutada ka hankelepingu majanduslikku tasakaalu täitja kasuks. Siiski tuleb alati hinnata, kas täitja saab hilisemast lepingu täitmisest üldse mingit kasu, sest juhul, kui hankelepingu ettenähtud töödega lõpetatakse tähtaegselt, kuid hankija viivitab näiteks viimase makse tegemisega täitjale, ei saa täitja sellest mingisugust majanduslikku kasu, mistõttu ei tohi seda käsitleda ka olulise hankelepingu muudatusena. Ennetähtaegne ehitustööde hankelepingu täitmine oluline muudatus pigem ei ole, sest varasem lepingu täitmine on hankijale pigem soodne.

Hankelepingu tähtaja muutmisega ei saa hankija reguleerimisala märkimisväärselt laiendada, sest direktiivi 2014/24/EL artiklis 72 lõikes 4 punktis c sätestatu käsitleb pigem täiendavate tööde tellimist ning tähtaja muutmise seoses lisatööde tellimisega peab olema kooskõlas direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punktiga b.

Direktiivi lõplikust sõnastusest jäeti välja ettepanek, mille kohaselt on keelatud ka need muudatused, mille eesmärki on võimalik saavutada lepinguliste kohustuste jõustamisega. Lepingu muudatused, milles pooled lepivad kokku seoses lepingust tulenevate kohustuste rikkumise või lepingu mittenouetekohase täitmisega, on sageli väga olulised, sest ka selliste tingimuste esinemisel esialgses hankelepingus oleks pakkujate ring või edukaks osutunud pakkuja võinud oluliselt erineda esialgselt. Seetõttu peaksid hankijad, vaatamata sellele, et ettepanek jäeti lõplikust direktiivi sõnastusest välja, võimalusel kasutama võlaõigusseaduses ettenähtud õiguskaitsevahendeid, näiteks on hankijal võimalik nõuda täitjalt lepingu täitmist ja määrata täitjale kohustuste täitmiseks täiendav tähtaeg. Täiendava tähtaja andmine on lubatud ainult juhul, kui tähtaja määramise põhjustas täitja tegevuse või tegevusetus seoses hankelepingu täitmisega. Juhul, kui tähtaja muutmise vajadus on põhjustatud eelkõige hankija tegevusest, siis ei ole täiendava tähtaja määramine õiguskaitsevahendina lubatud. Kui täitjapoolne tähtaja ületamine on vabandatud, siis on hankijal ikkagi õigus täitjale täiendav tähtaeg anda, kuid sellisel juhul ei ole hankijal hiljem õigus kasutada selliseid õiguskaitsevahendeid, mille eelduseks on, et täitja kohustuse rikkumine ei ole vabandatud.

Lõppjärgeldusena tuleb välja tuua see, et ehitustööde hankelepingu tähtaja muutmine on lubatud nii direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 1 punktides a, b ning c nimetatud tingimuste esinemisel, kui ka artikli 72 lõikes 2 nimetatud väikesemahulise muudatuse korral. Märkimisväärne hankelepingu tähtaja muutmine on pigem oluline muudatus ning nõuab seetõttu ka uue hankemenetluse läbiviimist.

THE CHANGE OF THE TERM IN THE PUBLIC WORKS CONTRACT ACCORDING TO THE NEW PUBLIC PROCUREMENT DIRECTIVES

Abstract

The purpose of this master's thesis was to analyze the possibilities of changing the procurement contract term in the public works contract according to the new public procurement Directive 2014/24/EU. Given that the Public Procurement Act (hereinafter PPA) is based on the directives, the important sources for public procurements in Estonia are primary and secondary EU law with the case law of the European Court.

The topic is relevant as there is no legal guidance in this subject: the previous public procurement directives were not decisive in this matter, there is no relevant case law in the EU and the matter is not fully analyzed in the legal literature. Therefore, raises the question, whether the change of procurement contract term is admissible. Estonian Ministry of Finance, who is the advising organization in public procurements, has analyzed this issue only superficially and has confirmed that advice in this matter is asked continually.

Amendments in procurement contract term were also not issued in the new public procurement Directive 2014/24/EU, none of the articles states *expressis verbis* whether a change of procurement contract term is allowed. The article which explains the modification of contracts during their term is based on the European Court judgments C-454/06 Pressetext, C-496/99 Succhi di Frutta SpA, C-91/08 Wall and C-503/04 Commission v Germany.

The author declares that the necessity to change the procurement contract term is mostly in public works contracts. The public works contracts includes various risks, which are unforeseen or change the case so extensively, that the change is inevitable. When fulfilling the long-term intricate contracts, several matters could affect the contracting authority or the executor, which determines the change of procurement contract term.

The author will mainly use systematic-logical and teleological interpretation to reach a conclusion. The thesis is divided into two major chapters in which the first analyzes the admissible changes of procurement contract term stated in Directive 2014/24/EU art 72 (1)

and (2) and the second analyses inadmissible changes of procurement contract stated in Directive 2014/24/EU art 72 (4).

The thesis is mainly based on the aforementioned EU directives. The interpretation of the law is supported by case law from the European Court of Justice. The interpretation practice is mainly based on the articles in “The Public Procurement Law Review” and S. Arrowsmith’s monograph “The law of public and utilities procurement”. Estonian legal literature, which was used in the making of this thesis, was mainly Juridica.

The principal purposes in the European Union public procurement law are the free movement of goods and promoting competition. The principles stipulated in the Directive are therefore essential, since stipulate *expressis verbis* the position of the European Court. The provision of changes of public procurement contract promotes competition and free movement of goods. The principles of equal treatment and transparency are the most important principles in European Union Public Procurement law.

The author reached the following conclusions.

When the contract term modification has been provided in the initial procurement documents, the contracting authority has to also state the conditions, when the review clause is allowed to be used. The assumption of using the review clauses is thorough and elaborate preparatory work before the procurement process, the contracting authority should picture the possible situations, which will force him to change the contract. The review clauses should not be provided for modifications or options that would alter the overall nature of the contract. When determining the term of the procurement contract, the contracting authority should avoid needlessly long and excessively short terms, the contracting authority should abstain from contracts concluded for indefinite period as they may not be in accordance with the public procurement principles. Author concludes that contract changes made by the review clauses are the most transparent of all the admissible contract changes and shall most definitely assure the equal treatment.

The contracting authority should agree with the contractor the additional term for the additional works to be in accordance with the principle on transparency. The agreed term should be proportional considering the capacity of the works, otherwise the contractor may,

during the additional term, perform the works which were in the initial contract. A longer term for additional works is allowed when performing more complex works and the longer term is reasonably needed for the performance of the additional works. Contracting authority should also follow the principle of reasonableness when agreeing the additional term, which could not be unreasonably short. However, any increase in price should not exceed 50% of the value of the original contract.

The contracting authority is allowed to lengthen the public works contract if the modification has been brought by circumstance which a diligent contracting authority could not foresee despite the careful and sufficient planning before the procurement process. The contracting authority should also do all the efforts to ensure the wise usage of the public money and avoid possible damages. However, any increase in price should not exceed 50% of the value of the original contract and the modification should not alter the overall nature of the contract.

The contracting authority is allowed to extend the public works contract when a contracting authority makes a small-scale modification to the contract, but the new contract term should be proportional according to the value of the small-scale modification. It would not be in accordance with the principles of the public procurement if the contracting authority does not lengthen the public works contract term at all, because the contractor has not previously considered with these works and the time required.

The author concluded in the thesis that, if the public contract term is remarkably extended, the modification of the contract is substantial and therefore shall require a new public procurement procedure.

If the public contract is relatively longer than in the initial documents, it is possible that other candidates than those initially selected, would have been willing to participate in the procurement procedure if the longer term had been already in the initial documents. Substantial should also be considered a change, which would have allowed for the acceptance of a tender other than the one initially accepted.

If the public contract term is appreciably longer than in the initial documents, the economic balance of the contract may be changed in favour of the contractor in a manner which was

not provider for in the initial contract. Nevertheless, it should be always assessed whether the contractor shall benefit from the modification or not. Premature fulfilment of the contract is rather not a substantial modification because is beneficial for the public authority.

European Commission's proposal for a new public procurement directive from the 20th December 2011 also included a provision, which stipulated that contracting authority should not change a contract if the modification would aim at remedying deficiencies in the performance of the contractor or the consequences, which can be remedies through the enforcement of contractual obligations. The proposal was not included in the Directive. Although, the contract modifications, which parties conclude in connection with the incorrect performance of the contract, are frequently substantial, since agreed new conditions, which had they been part of the initial procurement documents, would have allowed for the admission of tenderers other than those initially admitted or would have allowed for the acceptance of a tender other than the one initially accepted. Therefore, despite that the proposal was not included in the Directive, the contracting authority should, if possible, use the legal remedies stipulated in the Law of Obligations Act (hereinafter LOA). For example, the contracting authority may require performance of the obligation and grant a reasonable additional term for the contractor. It is allowed to grant an additional term only if it was caused by the action or inaction of the contractor. If the change of the contract was due to the contracting authority, it is not allowed to grant an additional term.

In conclusion, the change of the term of the public works contract is allowed, when the conditions in the Directive 2014/24/EL art 72 (1) a, b, c and in art 72 (2) are met. Remarkable change of the contract term is rather a substantial change and therefore requires a new public procurement procedure.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Brown. When do changes to an existing public contract amount to the award of a new contract for the purposes of the EU procurement rules? Guidance at last in Case C-454/06. Public Procurement Law 2008, 6, NA253-267.
2. A. Lauren. Riigihangete seadus : riigihangete seaduse seletuskiri. Tallinn, Agitaator, 2007.
3. C. H. Bovis. EU public procurement law. Elgar European Law, 2nd edition 2012.
4. E. Karindi-Kask. Hankelepingute muutmine. Rahandusministeeriumi analüüs. 2012
Kättesaadav arvutivõrgus:
https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-19601.pdf
5. EK 13.03.2008, Pressetext, C-454/06, Kohtujurist Juliane Kokott'i ettepanek
6. Euroopa Komisjoni 20.12.2011 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv riigihangete kohta. KOM (2011) 896 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:ET:PDF>
7. K. Hartlev, M. W. Liljenbøl. Changes to existing contracts under the EU public procurement rules and the drafting of review clauses to avoid the need for a new tender. Public Procurement Law Review 2013, 2, 51-73.
8. K. Härginen, M.A. Simovart. Uued riigihankedirektiivid: kas revolutsioon või redaktsioon? Juridica 2013 IX/2013, lk. 627-634.
9. K. Look. Läbirääkimistega hankemenetluse rakendamise alused. Rahandusministeeriumi analüüs. 2011. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=216053&folderId=134422&name=DLFE-13802.pdf
10. Komisjoni tõlgendav teatis C (2007) 6661, mis käsitleb riigihankeid ja kontsessioone reguleeriva ühenduse õiguse kohaldamist avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerluste suhtes. Kättesaadav arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_et.pdf
11. M.A Simovart. Riigihanklepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide. Juridica I/2008, lk 29-38.

12. M.A. Simovart. Amendments to Procurement Contracts: Estonian Law in the Light of the Pessetext Ruling. *Juridica International XVII/2010*, lk 151-160.
13. M.A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. Juhendajad: Carry Ginter, Irene Kull ; Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus, 2010
14. M.A. Simovart. Riigihankelepingu muutmise vabadus hanke üldpõhimõtete valguses. *Juridica IV/2010*, lk 248-257
15. P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus. I, Üldosa ([paragrahvid] 1-207) : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2006
16. P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus. III, 8. ja 10. osa ([paragrahvid] 619 – 916 ja 1005-1067) : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2009
17. R. Annus. Uurimis põhimõtte haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö. Tallinn, 2007.
18. Riigihangete juhis. Rahandusministeerium. 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=15617&folderId=431009&name=DLFE-32501.pdf
19. S. Arrowsmith. EU Public procurement Law: An Introduction. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>
20. S. Arrowsmith. The law of public and utilities procurement. London, Sweet & Maxwell 2005, 2nd edition 2008
21. S. T. Poulsen. The possibilities of amending a public contract without a new competitive tendering procedure under EU law. *Public Procurement Law Review* 2012, 5, 167-187.
22. S. Treumer. Contract changes and the duty to retender under the new EU public procurement Directive - *Public Procurement Law Review* 2014, 3, 148-155.
23. S. Treumer. Regulation of contract changes leading to a duty to retender the contract: the European Commission's proposals of December 2011. *Public Procurement Law Review* 2012, 5, 153-166.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

24. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31.märts 2004, millega koostöötatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused
25. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EL, 31. märts 2014, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra koostöötamise kohta
26. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta
27. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta
28. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ
29. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon
30. Riigihangete seadus. – RT I 2007, 15, 76... RT I, 23.03.2015, 1
31. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216... RT I, 29.06.2014, 109
32. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487... RT I, 29.06.2014, 109
33. Äriseadustik. – RT I 1995, 26, 355... RT I, 19.03.2015, 3

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

34. EK 18.03.1992, Komisjon vs Hispaania, C-24/91
35. EK 3.05.1994, Komisjon vs Saksamaa, C-318/94
36. EK 18.05.1995, Komisjon vs Itaalia, C-57/94
37. RKTko 3-2-1-41-03 (AS Lembitu (pankrotis) pankrotihaldur Toomas Saarma kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 23.12.2002 otsusele AS Lembitu (pankrotis) hagi M.V ja Erik Seppingu vastu 6 179 139 krooni saamiseks)
38. EK 29.04.2004, Succhi di Frutta SpA, C-496/99
39. RKTsKo 3-2-1-66-05 (Ühisliisingu AS kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 06. 01. 2005. a otsusele Ühisliisingu AS hagi Peep Norki vastu 61 797.33 krooni saamiseks)
40. EK 18.07.2007, Komisjon vs. Saksamaa, C-503/04
41. EK 13.03.2008, Presstext, C-454/06
42. TlnRK 3-09-1297 (AS Turgel Grupp ja Destia OY kaebused Põhja Regionaalse Maanteeameti 08.05.2009 käskkirja nr 60 ja Riigihangete Ameti juures asuva vaidlustuskomisjoni 04.06.2009 otsuse nr 113-09/107859 tühistamiseks)
43. EK 13.04.2010, Wall AG, C-91/08
44. RKHKm 3-3-1-31-11 (AS Veolia Keskkonnateenused kaebus Võru Linnavolikogu 22. detsembri 2009. a otsuse nr 26 tühistamiseks)
45. EK 27.10.2011, Komisjon vs Kreeka, C-601/10
46. EK 14.09.2014, Komisjon vs Itaalia, C-385/02

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

47. Avaliku teenistuse eetikakoodeks. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046> (01.05.2015)
48. Ehituse töövõtulepingute üldtingimused. Koostatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel ja toetusel. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.eeel.ee/public/files/ehituse_toovotulepingute_uldtingimused.pdf
(01.05.2015)
49. FIDIC mudel-lepingud
50. Riigihangete Registri kodulehekülg: <https://riigihanked.riik.ee>
51. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Muuga konteinerterminali 17. kai rajamine. 11. september 2012. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/645/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (01.05.2015)
52. Aktsiaselts Eesti Metsataim hange „Metsataimede külmlao ehitus“ (viitenumber 145734)
53. Aktsiaselts Kovek hange „Kotka tee ÜVK rajatiste ja tee ehitustööd (viitenumber 144499)
54. Eesti panga hange „Ehituse hange (Sakala 4/6 ja 6)“ (viitenumber 145545)
55. Eesti panga hange „Ehituse hanke (Sakala 4/6 ja 6) mahu suurendamine“ (viitenumber 149912)
56. Haapsalu Linnavalitsuse hange „Haapsalu lasteaed Vikerkaar rekonstrueerimistööd“ (viitenumber 150739)
57. Harku Vallavalitsuse hange „VÄÄNA TALL-TÖLLAKUURI EHITAMINE“ (viitenumber 144212)
58. Jõhvi Vallavalitsuse hange „Rakvere tänava lõigu (Lennuki tn – Sompa tn) teekatte taastusremont (viitenumber 150588)
59. Kaitseministeeriumi hange „Kaitseministeeriumi hoone katusekonstruktsiooni ja viimase korruse välisseinte rekonstrueerimine“ (viitenumber 153188)
60. Kaitseministeeriumi hange „Kikepera harjutusvälja Lutsu laskevälja ehitamine“ (viitenumber 146502)
61. Kaitseväe hange „Kahe kerghalli projekteerimine ja püstitamine Ämaris“ (viitenumber 152459)

62. Kaitseväge hange „Ühe demonteeritud kerghalli projekteerimine ja püstitamine Tapale“ (viitenumber 143230)
63. Kohila Vallavalitsuse hange „Kohila lasteaed Männi fassaadi renoveerimine“ (viitenumber 150976)
64. Kohtla-Järve Linnavalitsuse hange „Kohtla-Järve linna tänavate asfalteerimise projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 151734)
65. Käina Vallavalitsuse hange „Käina tööstusala Mäe plats 9 tuletõrje veevõtusüsteem“ (viitenumber 154380)
66. Lüganuse Vallavalitsuse hange „Lüganuse aleviku vee- ja kanalisatsiooni magistraalitorustike renoveerimine“ (viitenumber 148225)
67. Lüganuse Vallavalitsuse hange „Maidla - Kiviõli ja Maidla - Aidu-Liiva kergliiklusteede ehitus“ (viitenumber 148060)
68. Mittetulundusühing Keskkonnateenused hange „Loksa jäätmejaama ehitus“ (viitenumber 150640)
69. Märjamaa Vallavalitsuse hange „Tee nr. 29 Märjamaa - Koluvere mnt Orgita - Märjamaa lõigu (km 1,5-2,2) kergliiklustee ehitus“ (viitenumber 144897)
70. Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ameti hange „Narva Pimeaia rekonstrueerimise ehitustööde 1. etapp“ (viitenumber 143368)
71. Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Ameti hange „Rahu tänava ehitustööd“ (viitenumber 145210)
72. Narva-Jõesuu Linnavalitsuse hange „Narva-Jõesuu rannaala Aia tänava promenaadi ehitustööd“ (viitenumber 144841)
73. Osühing Jõgeva Veevärk hange „Jõgeva linna veeprojekti teise järgu ehitustööd IV“ (viitenumber 148041)
74. Puka Vallavalitsuse hange „Puka aleviku puurkaev-pumpla ja veetöötuse projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 156399)
75. Põllumajandusameti hange „Kraavikaevetööd“ (viitenumber 150853)
76. Pärnu Linnavalitsuse hange „Pärnu linnas, Mai tn 3 koolihoone osalise rekonstrueerimise ja pealeehituse ehitustööd“ (viitenumber 151418)
77. Rae Vallavalitsuse hange „PEETRI ALEVIKU ARUHEINA TEE LASTEAIA E HITUSTÖÖDE PEATÖÖVÕTT“ (viitenumber 147255)
78. Rakvere Linnavalitsuse hange „RAKVERE LINNA PAEMURRU TÖÖSTUSALA I ETAPI E HITUSTÖÖD“ (viitenumber 152430)

79. Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Keila politseijaoskonna projekteerimis-ehitustööd“ (viitenumber 144846)
80. Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Päästetepoo ja ühendhäirekeskuse hoone ehitus Osmussaare 2 Tallinn“ (viitenumber 145454)
81. Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Tartu Kaunase pst. 73A Päästeameti ja Häirekeskuse ehitustööd“ (viitenumber 145063)
82. Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi hange „Urvaste kooli rekonstrueerimine“ (viitenumber 145127)
83. Riigimetsa Majandamise Keskuse hange „Oandu looduskeskuse aida rekonstrueerimine ja väliõppeklassi ehitus“ (viitenumber 154404)
84. Riigimetsa Majandamise Keskuse hange „Tämba tee ja Pidula oja silla ehitamine“ (viitenumber 149560)
85. Rõuge Vallavalitsuse hange „Rõuge aleviku vee- ja kanalisatsioonitaristu rekonstrueerimise II etapp“ (viitenumber 151565)
86. Saku Vallavalitsuse hange „Nurme tänava rekonstrueerimine“ (viitenumber 152698)
87. Saue Vallavalitsuse hange „Tuleviku 3 hoone osaline rekonstrueerimine“ (viitenumber 142909)
88. Saue Vallavalitsuse hange „Tuleviku 3 hoone osaline rekonstrueerimine“ (viitenumber 146736)
89. Sihtasutus Tallinna Lastehaigla hange „Tallinna Lastehaigla intensiivraviosakonna rekonstrueerimine“ (viitenumber 152328)
90. Sillamäe Linnavalitsuse hange „Lev Tolstoi tänava ning Lev Tolstoi ja Kesk tänava ristmiku rekonstrueerimine. I. etapp“ (viitenumber 151087)
91. Sillamäe Linnavalitsuse hange „Lev Tolstoi tänava ning Lev Tolstoi ja Kesk tänava ristmiku rekonstrueerimine. I etapi täiendavad tööd“ (viitenumber 152831)
92. Tallinna Haridusameti hange „Kesklinna ja Mustamäe lasteaedadesse tuletõkkeuste paigaldamise täiendavad tööd“ (viitenumber 150156)
93. Tallinna Haridusameti hange „Mängualade ehitamine lasteaedadele“ (viitenumber 142790)
94. Tallinna Haridusameti hange „Tuletõkkeuste paigaldamine Kesklinna ja Mustamäe lasteaedadesse“ (viitenumber 146942)
95. Tallinna Kommunaalameti hange „Pärnu maantee viadukti remonttööd“ (viitenumber 151751)

96. Tallinna Kommunaalameti hange „Tallinnas, Tondi tn (Pärnu mnt - raudtee ülesõit) taastusremont“ (viitenumber 153628)
97. Tallinna Lasnamäe Mehaanikakooli hange „Tallinna Lasnamäe Mehaanikakooli õppehoone renoveerimine“ (viitenumber 144832)
98. Tallinna Linnvaraameti hange „AKADEEMIA TEE 48 HOONE REKONSTRUEERIMINE“ (viitenumber 149800)
99. Tallinna Tehnikaülikooli hange „Tallinna Tehnikaülikooli tuleohu teavitussüsteemi- ja gaaskustutussüsteemi ehitus“ (viitenumber 149913)
100. Tartu Linnavalitsuse hange „Maramaa-Lähte kergliiklustee ehitus“ (viitenumber 148994)
101. Tartu Linnavalitsuse hange „Võidu silla remont koos projekteerimisega ning Riia tn ülekate lõigus Võidu sild kuni Ülikooli tn“ (viitenumber 150232)
102. Tartu Ülikooli hange „Botaanikaaiia palmihoone projekteerimis- ja renoveerimistööd“ (viitenumber 150485)
103. Tartu Ülikooli hange „Hoone Vanemuise 46 hoovipoolse fassaadi ja hoone vanemuise 46a fassaadide ehitustööd“ (viitenumber 150589)
104. Tartu Ülikooli hange „Laelatu eksperimentaalbaasi projekteerimis- ja ehitustööde teostamine“ (viitenumber 148234)
105. Tartu Ülikooli hange „Viljandi Kultuuriakadeemia õppehoone, aadressiga Turu 7, Viljandi projekteerimis- ja ehitustööd“ (viitenumber 147803)
106. Veeteede Ameti hange „Navigatsiooni püsimärgi Mehikoorma tuletorni rekonstrueerimine“ (viitenumber 143335)
107. Väike-Maarja Vallavalitsuse hange „Väike-Maarja valla teede ja tänavate asfalditööd 2013“ (viitenumber 143087)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristel Kongi

(sünnikuupäev: 14.02.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose:

„Ehituse hankelepingu tähtaja muutmine uute riigihankedirektiivide valguses“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Mari Ann Simovart

(juhendaja nimi)

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.