



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

| | |
|---------------------------------------|---|
| Kohus | Tallinna Ringkonnakohus |
| Kohtukoosseis | Eesistuja Monika Laatsit, liikmed Villem Lapimaa ja Virgo Saarmets |
| Otsuse tegemise aeg ja koht | 01.03.2024, Tallinn |
| Haldusasja number | 3-22-552 |
| Haldusasi | VANA BASKINI TEATER OÜ kaebus kultuuriministri 03.02.2022 käskkirja nr 7-5/1/2022_149 osaliseks tühistamiseks ja kultuuriministri kohustamiseks |
| Menetlusosalised | Kaebaja VANA BASKINI TEATER OÜ, esindaja Meelis Leis Vastustaja kultuuriminister, esindaja Merle Pöld |
| Vaidlustatud kohtulahend | Tallinna Halduskohtu 24.08.2022 otsus |
| Menetluse alus ringkonnakohtus | VANA BASKINI TEATER OÜ apellatsioonkaebus |
| Asja läbivaatamine | Kirjalik menetlus |

RESOLUTSIOON

- Jätta VANA BASKINI TEATER OÜ apellatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 24.08.2022 otsus muutmata.**
- Jätta apellatsiooniastme menetluskulud poolte endi kanda.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib Riigikohtule esitada kassatsioonkaebuse hiljemalt 01.04.2024 (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 212 lg 1).

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

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal selleks esitada Riigikohtule taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingut, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kultuuriminister kinnitas 01.12.2015 käskkirjaga nr 248 Kultuuriministeeriumi toetuse taotluse menetlemise korra.

2. Kultuuriminister kuulutas 11.10.2021 käskkirjaga nr 157 etendusasutuse seaduse (EAS) § 17 lg-te 1 ja 4 ning § 18 lg 1 alusel välja etendusasutuste tegevustoetuse taotlusvoor 2022. a-ks, moodustas taotlusi hindava komisjoni ja kinnitas selle töökorra.

3. VANA BASKINI TEATER OÜ (Vana Baskini Teater OÜ) taotles 2022. a-ks tegevustoetust 98 000 eurot.

4. Taotlusi hinnanud komisjon koostas oma koosolekute kohta 18.01.2022 protokoll nr 2-1.9/2022_41, mille põhjenduste kohaselt oli taotlusvoor eelarve 3 408 626 eurot ja vooru laekus 19 taotlust kogusummas 4 807 272,88 eurot. Komisjon tegi kultuuriministrile ettepaneku jaotada toetussumma 14 etendusasutuse vahel, sh toetada Vana Baskini Teater OÜ-d 58 800 euroga järgmistel põhjustel:

1) taotleja vastab EAS § 2 lg-le 1;

2) komisjon tegi EAS § 16 lg-te 1 ja 2 alusel kindlaks taotleja arvestusliku maksimaalse toetusmäära. Komisjon arvutas välja etendusasutuse külastaja teenindamise tegeliku kulu ja arvestusliku piletihinna vahe, lähtudes komisjonile koosoleku ajal kättesaadavatest kõige uuematest andmetest. Sel ajal olid kättesaadavad 2020. a teatristatistika andmed (Eesti Teatri Agentuuri kodulehel) ning 2021. a palgastatistika andmed III kvartali kohta (maakondade osas Statistkameti kodulehel ja valitud linnade osas päringuna Statistikaametile). Kuna taotleja andis etendusi erinevates Eesti maakondades ja linnades ning tal puudub statsionaarne etenduspaik, lähtuti käskkirja nr 157 p-s 6.2 toodust ja võeti arvestusliku piletihinna puhul aluseks Eesti keskmine palk, mis oli 2021. a III kvartalis 1553 eurot. Keskmine piletihind, mis mõjub soodustavalt etenduskunstide kättesaadavusele, on 1% keskmisest palgast. Taotleja andis 2020. a-l kõik etendused täiskasvanutele, mistõttu sihtrühmad ei mõjuta arvestuslikku keskmist piletihinda. Seega tuleb arvestuslikuks piletihinnaks 15,5 eurot. Taotleja 2022. a-ks esitatud taotluse kohaselt on tema planeeritud kulud kokku 346 000 eurot, uuslavastusi on kolm, repertuaaris on kokku kuus lavastust ja 110 etendust ning planeeritud on 15 100 külastajat. Ühe lavastuse kohta on keskmiselt 18 etendust, ühe etenduse kulu on keskmiselt 3145 eurot ja ühe lavastuse kulu 57 667 eurot. Külastajaid etenduse kohta on keskmiselt 137, mis teeb piletituluks etenduse kohta arvestusliku piletihinna alusel 2124 eurot. Etenduse kulu ja piletitulu vahe on 1021 eurot. Ühe uuslavastuse kohta peaks toetuse määr olema 18 378 eurot. Kokkuvõttes võimaldaks arvestuslik maksimaalne toetusmäär ligikaudu 5 uuslavastust või 96 etendust või 13 150 külastust;

3) EAS § 16 lg 3 järgi arvestatakse toetuse määramisel ka etendusasutuse tegevuse rahvuskultuurilist ja regionaalset tähendust. Hindamisel lähtuti käskkirja nr 157 p-st 6, arvestades taotleja varasemat etendustegevust, repertuaariplaani ja arengukavas kavandatud tegevusi 2022. a-l;

4) taotlejal ei ole valdkondlikku eripära, tema erilisus seisneb tugevas regionaalses tähenduses. Taotleja pöörab olulist teadlikku tähelepanu ka eakale publikule. Viimastel hooaegadel on taotleja mõnevõrra mitmekesistanud oma repertuaari, lisaks komöödiatele on plaanis pisut mitmekülgsematel materjalidel põhinevaid sõnalavastusi, isegi algupärandeid, kuid see ei mõjuta oluliselt taotleja panust valdkonna arengusse ega tema loomingulist uudsust. Taotleja on viimasel neljal aastal pälvinud Teatriliidu auhindade jagamisel kolm nominatsiooni, kuid need on ühe 2018. a lavastuse eest, mille puhul sai määravaks lavastuse sündimine koostöös

Tallinna Linnateatriga. Praegu põhinevad umbes pooled repertuaaris olevad lavastused Eesti dramaturgial. Taotleja tegevus on suunatud Eesti publikule, rahvusvahelisi tegevusi ei ole kavas. Lisategevusi reeglina ei planeerita. Taotleja rahvuskultuurilisele tähendusele komisjoni liikmete antud hinnete keskmine oli 5-pallisel skaalal 1,89;

5) taotlejal puudub statsionaarne etenduspaik, valdav osa etendusi antakse erinevates Eesti piirkondades. Erilist väljatoomist väärib etenduste andmine väljaspool maakonnakeskusi. Taotleja tähtsuse regioonis, kus ta tegutseb (Eestis), saab hinnata kõrgeks, kuid muid valdkondlikult olulisi tegevusi korraldab taotleja erinevates Eesti piirkondades harva. Asjaolusid kaaludes ei saa pidada taotleja tegevuse regionaalset tähendust väga kõrgeks ning komisjoni liikmete antud hinnete keskmine oli 5-pallisel skaalal 4,11;

6) seega kahe hindamiskriteeriumi põhjal antud koondhinne on 10-pallisel skaalal 6,00;

7) kooskõlas käskkirja nr 157 p-ga 6.3.4 arvestab komisjon asjaomasele etendusasutusele komisjoni antud koondhinde ja olemasolevate vahendite mahuga. Komisjon rahuldab hinnete põhjal kujunenud pingerea alusel taotlused järgnevalt: 10-pallisel skaalal üle 7,80 punkti saanud taotlused 90% ulatuses, 7,50–7,79 punkti saanud taotlused 80% ulatuses, 6,50–7,49 punkti saanud taotlused 70% ulatuses ja 5,00–6,49 punkti saanud taotlused 60% ulatuses taotlussumma mahust;

8) komisjon teeb ettepaneku tellida Vana Baskini Teater OÜ-lt arvestuslikult ühe uuslavastuse (18 378 eurot), 39 etendust (40 422 eurot) ja 5423 külastajat ning anda toetust 58 800 eurot.

5. Kultuuriminister rahuldab **03.02.2022 käskkirja nr 7-5/1/2022_149** p-ga 1.11 Vana Baskini Teater OÜ tegevustoetuse taotluse 58 800 euro ulatuses, arvestades komisjoni 18.01.2022 protokollis nr 2-1.9/2022_41 toodud põhjendusi.

6. Vana Baskini Teater OÜ esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse** 03.02.2022 käskkirja p 1.11 tühistamiseks ja vastustaja kohustamiseks vaadata tegevustoetuse taotlus uuesti läbi.

EAS § 19 lg-s 1 ja § 16 lg-tes 1–3 on kindlaks määratud toetuse arvutamise metoodika ning see, et arvesse tuleb võtta ka etendusasutuse rahvuskultuurilist ja regionaalset tegevust.

Komisjoni tegevus ei ole jälgitav. On selgusetu, kuidas kujunes kaebajale antud keskmine hinne. Protokoll on allkirjastatud 18.01.2022, kuid sel päeval komisjon ei kohtunud. Puuduvad teiste koosolekute protokollid. Kuna protokollid allkirjastasid üksnes komisjoni esimees ja protokollija, on küsitav, kas komisjon tegi ministrile kollegiaalse ettepaneku toetuse jagamiseks. Käskkirja nr 248 p 7.10 kohaselt koosolekud protokollitakse ja saadetakse kõigile komisjoni liikmetele e-posti teel 5 tööpäeva jooksul koosoleku toimumisest. Kaebaja teada ei ole koosolekute protokolle koostatud ja komisjoni liikmetele saadetud.

Toetuse jagamine toimub käskkirja nr 157 kohaselt kahe reegli alusel: 1) kulude hüvitamine (küllastaja teenindamise tegeliku kulu ja arvestusliku piletihinna vahe); 2) eelarve maht. Protokollist ei nähtu, et komisjon oleks ettepanekute tegemisel arvestanud kulude hüvitamist. Selle asemel on komisjon kasutanud toetuste jagamisel 10-pallist skaalat, mis on vastuolus käskkirja nr 157 p-dega 6.2 ja 6.3.4 ning EAS §-ga 16. Protokollist ei nähtu, kuidas on kujunenud kaebajalt tellitud uuslavastuse ja etenduse maksumus, mis on uuslavastuse ja etenduse erinevus, kuidas on saadud küllastajate arv ning kuidas see jaotub uuslavastuste ja etenduste vahel ning kuidas kaebajale antud toetuse summa on seotud käskkirja nr 157 p-des 6.2 ja 6.3.4 nimetatud hindamiskriteeriumite või 10-pallise hindamisskaalaga.

Komisjoni tegevus kultuuriministrile raha eraldamise ettepaneku tegemisel oli näiline. Protokollis kajastatud koosolekute toimumise ajal ei olnud veel teada Kultuuriministeeriumi

eelarve maht, kuid eelarvet teadmata ei ole võimalik määrata kindlaks tellitavate uute lavastuste ja külastajate hulka ning otsustada toetussummade üle (vt käskkirja nr 157 p-d 6.3.4 ja 7.6). Seega komisjoni asemel tegi 18.01.2022 ettepaneku keegi komisjoniväline isik. Komisjoni tegevus peab olema kooskõlas käskkirja nr 248 p-dega 7.4–7.15. Komisjoni protokollist ei nähtu hääletuse protseduur, vaid üksnes pingerea ja rahuldamisjärkude süsteem. Käskkirja nr 248 järgi tulnuks kaebaja taotluse menetlemisel jõuda konsensusliku otsuseni või liikmete eriarvamuste korral hääletusest tuleneva otsuseni. Komisjonil tuli teha raha jaotamise ettepanek vaid uue lavastuse väljatoomise kulu ja külastajate hulga, mitte etenduste kohta (käskkirja nr 157 p 6.3.4.) Komisjon tegi ettepaneku etenduste riikliku tellimuse kohta.

Kaebaja tegevuse rahvuskultuuriline tähendus on vastustaja hinnangul vähetähtis, kui mitte tähtsusetu (koondhinne 5-pallisel skaalal 1,89 punkti). See hinnang on alusetu ja kaebajat alavääristav. Kaebaja pöörab olulist teadlikku tähelepanu ka eakale publikule – see on panus valdkondlikku eripärase. Kui ligikaudu pooled praegu kaebaja repertuaaris olevad lavastused põhinevad Eesti dramaturgial ning tema tegevused on suunatud Eesti publikule, siis on tegemist rahvuskultuurilise tegevusega. Komisjon on samastanud väljendid „rahvuskultuuriline tähendus“ ja „rahvusvahelise tasemega etendused“. Esimese väljendi rõhk on rahvuslikul kultuuril, mis tähendab, et lavastused põhinevad Eestiga seotud loomingul. Teise väljendi rõhk on kõrgel kunstilisel tasemel, millel ei pruugi olla Eestiga mingit seost.

Vastustaja hinnang kaebaja tegevuse regionaalsele tähendusele on väär. Jääb ebaselgeks, mida komisjon hindas statsionaarse etenduspaiga asukoha puhul ning milles väljendusi teised regionaalsele tähendusele iseloomulikud asjaolud. Käskkirja nr 157 p-s 6.3.2 on toodud lahtine loetelu ja pole ettenähtav, mida komisjon hindab. Viidatud punkt on vastuolus seadusandja tahtega. Seadusandja eesmärk oli teha teater kättesaadavaks ka alalise etendusasutusega piirkondades, kuid p-s 6.3.2 on see eesmärk muudetud väheoluliseks. Seadusandja tahtest lähtuvalt on regionaalse tähenduse puhul oluline hinnata vaid seda, kas teater teeb etendused kättesaadavaks seal, kus pole statsionaarset teatrit. Seega tuleb paikseid teatreid hinnata oluliselt madalamalt kui neid, kes annavad etendusi üle Eesti. Komisjon kohtles kaebajat halvemini, võrreldes statsionaarsete teatritega. Kui komisjon oleks lähtunud EAS-i eesmärgist, olnuks lävendi ületanud taotlejaid vähem ja kaebaja väljavaated taotluse suuremas ulatuses rahuldamisele suuremad. Kaebaja andis 2021. a-l 122 etendust üle Eesti. Seetõttu on keeruline leida teatrit, mis lisaks kaebajale vääriks väga kõrget hinnet. Kuigi koondhinne 4,11 on teiste taotlejatega võrreldes kõrgeim, ei selgu, miks kaebaja ei väärinud koondhinnet 5.

7. Kultuuriministeerium palus jätta kaebus rahuldamata.

Toetuse määramisel arvestatakse etendusasutuse tegevuse rahvuskultuurilist ja regionaalset tähendust (EAS § 16 lg 3). Need on määratlemata õigusmõisted. Käskkirja nr 157 p 6.3 on juhend, mis aitab komisjoni EAS-s toodud hindamispõhimõtete rakendamisel. Kultuuriministril on pädevus moodustada toetuse jagamiseks komisjon (EAS § 17 lg 1). Minister moodustas 9-liikmelise komisjoni (käskkiri nr 157), kes hindas taotlusi vastavalt EAS-s sätestatud põhimõtetele. Iga liige hindas taotluste rahvuskultuurilist ja regionaalset tähendust käskkirja nr 157 alusel. Komisjoni liikmete hinnete põhjal kujunes koondhinne. Ministri teeb toetuse jaotamise ettepaneku komisjon kollegiaalorganina (EAS § 19). Komisjoni ettepanekus ei pea sisalduma iga komisjoni liikme individuaalsed põhjendused, sh kindlal viisil hääletamine. Komisjoni hinded on toodud 18.01.2022 allkirjastatud tabelis ja hinnangud protokollis. Komisjonil on taotluste hindamisel ulatuslik hindamisruum, kuid lõpliku otsuse toetuse maksmiseks teeb minister komisjoni kui kollegiaalse organi ettepaneku alusel. Taotluste maht ületas eelarvet peaaegu 1,5 miljoni euro võrra. Komisjoni rahuldab hinnete alusel 14 taotlust 19-st. Rahuldatud taotlustest tekkis pingerida. Piiratud vahendite korral tuleb teha valikuid, kellele ja millistel tingimustel toetus suunata.

Komisjoni protokoll koostamise asjaolud ei puuduta kaebaja subjektiivseid õigusi. Komisjoni kogu tegevust kajastab üks protokoll, selles toodud koosolekute loetelust jäi ekslikult välja komisjoni 10.01.2022 kohtumine. 18.01.2022 ei toimunud koosolekut, siis allkirjastati protokoll. Komisjoni protokoll koostamine ja vajadusel parandamine võtab aega. Komisjoni protokollist nähtub, kuidas on kaebaja taotlusest tulenevalt välja arvatud arvestuslik maksimaalne toetusmäär (EAS § 16 lg-d 1 ja 2, käskkirja nr 157 suunised). Taotleja peab esitama taotluse, mis on realistlik ja vastab tema tegelikule tegevusele. Lisaks tugines komisjon eelarve hindamisel varasemate aastate eelarves kajastatud infole ja võrdles külastaja teenindamise planeeritud kulu tõusu varasemate toodud andmetega. Seega ei ole õige kaebaja väide, et komisjon ei hinnanud kulude hüvitamist. Komisjon võis hinnata taotlusi 10-pallisel skaalal. EAS ei täpsusta, kuidas tuleb hinnata EAS § 16 lg-s 3 sätestatud kriteeriumeid. See on jäetud haldusorgani otsustada, kes määrab haldusmenetluse üksikasjad kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Käskkirja nr 157 p-s 6.3 on antud juhised, kuidas hinnata EAS-s sätestatud kriteeriumeid. Komisjon arvestas raha jaotamise ettepaneku tegemisel etendusasutuse koondhinnet (asukohta pingereas) ja olemasolevate vahendite mahtu (käskkirja nr 157 p 6.3.4). Pingerida on nähtav komisjoni protokollist. Käskkirja nr 157 p-d 6.3.3. ja 6.4.3 ei ole vastuolus käskkirjaga nr 248 p-dega 7.4–7.15. Komisjon ei pidanud hääletama ministri tehtavat ettepanekut. Hääletada tuleb vaid juhul, kui komisjonis on eriarvamused, kuid neid ei esinenud. Komisjonile oli koosolekute toimumise ajal teada eelarve eeldatav maht. Komisjon kohtus ministriga 10.01.2022 ja tegi ettepaneku suurendada etendusasutuste eelarve mahtu 2022. a-ks. Minister oli sellega nõus ja eelarve muudatus vormistati 18.01.2022. Komisjon lähtus ministri ettepanekut tehes 10.01.2022 kokkuleppes suurendada eelarvet. Taotlusvooru eelarve suurendamine ei saanud rikkuda kaebaja subjektiivseid õiguseid. Komisjonil on õigus teha ka taotluse osalise rahuldamise ettepanek.

EAS § 16 lg 3 järgi tuleb etendusasutuste tegevuse toetamisel arvestada rahvuskultuuri rikastamise ja piirkondliku kättesaadavuse tagamise eesmärki. Tegemist on kvalitatiivsete kriteeriumitega, mida hindab 9-liikmeline ekspertide komisjon. Kuna EAS § 16 lg-s 3 sätestatud põhimõtted on üldsõnalised, andis vastustaja nende rakendamiseks halduseeskirja käskkirja nr 157 kujul. Selline tegevus on õiguspärane. Komisjon hindas taotlusi käskkirja nr 157 alusel. Selles nähti ette hinnete andmine, et EAS § 16 lg-s 3 toodud kriteeriumeid saaks hinnata võimalikult objektiivselt. Komisjoni liikmete hinded ei sisalda kaebaja puhul suuri kõikumisi. Komisjon hindas kaebaja tegevuse rahvuskultuurilist tähendust võrdluses teistega. Ka muud teatrid pakuvad sarnast repertuaari. Seetõttu ei tõuse kaebaja selles kategoorias esile. Suurem vanemaegaline publiku osakaal ei ole etendusasutuse eripära. Komisjoni protokollist nähtub, et komisjon on võtnud arvesse erinevaid asjaolusid ja andnud hinnangu erinevatele asjaoludele tervikuna. Käskkirja nr 157 p 6.3.2 ei moonuta seadusandja tahet ega ole sellega vastuolus. Lähtuvalt EAS § 16 lg-st 3 hinnatakse etendusasutuste tegevuse regionaalset tähendust, sõltumata sellest, kas tal on statsionaarne etenduspaik ja kus see asub. Seda mõistet ei ole EAS-s täpsemalt lahti seletatud. Käskkirjas on arvesse võetava asjaoluna välja toodud nii eri paikades antavad etendused kui ka etendusasutuste tähtsus regioonis, kus taotleja tegutseb. Seadusandja tahe on säilitada paindlikkus, mis võimaldab hinnata etendusasutusi, kellel puudub statsionaarne etenduspaik ja kes annab etendusi piirkondades, kus etenduste kättesaadavus on üldiselt väherahuldav. Samuti saab hinnata etendusasutusi, sh suuremates linnades, kellel on statsionaarne etenduspaik piirkonnas, kus ta tegutseb. Regionaalne tähendus on rahvuskultuuri vaimse rikkuse suurendamine teatrikunstile ligipääsu tagamise kaudu ehk piirkondliku kättesaadavuse olulisus. Seda tagab nii piirkonnas statsionaarselt asuv teater kui ka teatrite antavad külalisetendused väljaspool oma statsionaarset asukohta. Kaebaja arusaama kohaselt peaksid kõik Eestis tegutsevad etendusasutused tegema hulgaliselt külalisetendusi, et nad saaksid olla regionaalselt tähenduslikud. Etenduste puhul on aga oluline ka ruum (toimumiskoht), mis on kunstilise terviku üks osa. Statsionaarsete etendusasutuste puhul on

etendused kunstiliselt kõige terviklikumad neis ruumides, kuhu nad on loodud. Külalisetenduste andmine väljaspool statsionaarset saali tähendab enamasti lavastuse muutmist ja kohandamist, sest tehnilised tingimused on nt rahvamajades väga erinevad. See asjaolu kitsendab statsionaarsete etendusasutuste võimalusi külalisetenduste andmiseks statsionaarsest ruumist erinevates kohtades, võrreldes etendusasutusega, kelle kontseptsioon ongi luua etendusi, mida saab mängida erinevates saalides. Kriteeriumite täpsustamine on õigusselguse tagamiseks lubatav, sest EAS § 16 seletuskiri, Riigikogu stenogramm ega muud materjalid ei aita seadusandja tahte mõistmisele oluliselt kaasa. Kaebajaga ei saa nõustuda, et piirkondlikku kättesaadavust saab tagada ainult nn rändteatri vormis. Selline arusaam kitsendab liialt EAS § 16 lg 3 eesmärki. Alusetu on väide, et paikseid teatreid on upitatud üle lävendi. Ka paiksel teatril on roll etendustegevuse kättesaadavuse tagamisel piirkonnas, kus ta tegutseb. Samuti ei saa nõustuda kaebajaga, et etenduskunstide piirkondlik kättesaadavus Tallinnas, Harjumaal või Põhja-Eestis on ebaolulisem kui mujal. Kaebaja seisukoha järgimine viiks taotlejate ebavõrdse kohtlemiseni. Komisjon arvestas iga taotleja omapära piirkondliku kättesaadavuse tagamisel. Komisjon hindas regionaalset tähendust koondhindega 4,11, mis on teistest taotlejatest kõrgem. Samas ei tähenda üksnes paljude etenduste andmine üle Eesti, et kaebaja taotlust tulnuks hinnata maksimaalse hindega. Komisjon võttis arvesse, et kaebaja korraldab valdkondlikke tegevusi erinevates Eesti piirkondades harva.

8. Tallinna Halduskohus jättis **24.08.2022 otsusega** kaebuse rahuldamata ja menetluskulud poolte endi kanda.

Asja lahendamisel ei ole vaja hinnata komisjoni töökorraldust üldiselt, vaid asjaolusid, mis võisid mõjutada kaebaja taotlusele antud hinnangut. Vastustaja kehtestas 2022. a taotlusvooru jaoks halduseeskirja (käskkirja nr 157), millega täpsustas EAS § 16 lg-s 3 sätestatud põhimõtteid. Selleks oli vastustajal pädevus olemas. 2019. ja 2021. a taotlusvoorudes puudus selline halduseeskiri, mistõttu varasem kohtupraktika ei ole asjakohane. Komisjonil oli EAS § 17 lg-st 1 ja § 19 lg-st 1 tulenevalt pädevus otsustada hindamiskaala üle, lähtudes eelarvest ja taotluste mahust. Vastustaja ei saanud ette teada, kui suures ulatuses ületab taotletav maht eelarvet, mistõttu ei olnud mõttekas koostada halduseeskirja raha jaotamise kohta. See polnud ka vajalik, sest komisjon hindas taotluste kvaliteeti, selle alusel moodustus pingerida ja komisjon pidi seejärel otsustama, kuidas jaotada raha positiivse hinde (koondhinne üle 5) saanute vahel. Komisjoni hinnangud kaebaja taotlusele ja sellega koosmõjus antud hinnad on jälgitavad.

Käskkirjas nr 248 kasutatud väljend „koosolekud protokollitakse“ tähendab, et komisjon võib koostada ka ühe protokoll. Komisjon koostas koondprotokoll 18.01.2022 ning selle allkirjastasid kooskõlas käskkirjaga nr 248 esimees ja protokollija. Kõik komisjoni liikmed ei pidanud protokoll allkirjastama. Pole tähtsust, millistele komisjoni liikmetele, kuidas ja millal protokoll saadeti. Oluline on see, et vastustaja lähtus komisjoni 18.01.2022 protokollist. Vastustaja tutvustas kaebajale protokoll 18.01.2022 ja kaebajal oli enne haldusakti andmist võimalik esitada vastuväited. Kaebaja ei esitanud oma seisukohta.

Vastustaja kehtestas praktika ühtlustamiseks ja kaalutlusõiguse ühetaoliseks kohaldamiseks õiguspäraselt halduseeskirja (käskkirja nr 157) ning komisjon lähtus sellest taotlustele hinnanguid ja hindeid andes. Tegemist on riigi raha jaotamisega toetuse vormis ja ministril on lai otsustusruum, kuidas EAS § 16 lg 3 eesmärgist lähtuvalt raha jaotada. Puudub käskkirja nr 157 vastuolu EAS-ga. Vastustaja andis komisjonile taotluste hindamiseks raamid (käskkirja nr 157 p-d 6.3.1 ja 6.3.2), kuid komisjonil säilis teatav otsustusruum. Kuna taotluste maht ületas eelarvet ca 1,5 miljonit eurot, oli komisjon pädev hindama, kuidas jaotada raha taotluste vahel. Komisjoni välja töötatud raha jaotamise põhimõtted ei kahjusta kaebaja õigusi. Kaebaja võttis

määratud toetuse 58 800 eurot vastu ega teinud vastustajale haldusmenetluses komisjoni töö kohta etteheiteid.

Kaebaja väited tema õiguste rikkumiste kohta on otsitud. Komisjoni protokollist nähtub, kuidas on välja arvatud arvestuslik maksimaalne toetusmäär (EAS § 16 lg-d 1 ja 2, käskkirja nr 157 suunised). Õige ei ole väide, et komisjon ei arvestanud tema kuludega (protokolli lk 43).

Käskkirja nr 157 kohaselt arvestab komisjon etendusasutuse rahvuskultuurilist tähendust hinnates tema panust valdkonna arengusse; etendusasutuse uudsust; valdkondlikku eripära; algupärandite loomist ja Eesti dramaturgia kasutamist; etendusasutuse planeeritavaid populariseerivaid tegevusi (dramaturgia arendamine, töötoad, vestlused vms); etendusasutuse rahvusvahelist tegevust Eesti rahvuskultuuri tutvustamisel ning teisi rahvuskultuurilisele tähendusele iseloomulikke asjaolusid (p 6.3.1.). Neid mõisteid ei ole käskkirjas nr 157 täpsustatud, st komisjon saab neid sisustada, lähtudes konkreetsest taotlusest. Komisjon tõi kaebaja puhul välja asjaolud, mida võeti arvesse (protokolli p 1.11, lk 43–44). Mh võeti arvesse, et kaebaja pöörab tähelepanu eakale publikule, kuid komisjoni hinnangul ei olnud see valdkondlik eripära. Sellega saab nõustuda, sest publik on sihtrühm, kuid teatri tegevusvaldkond on nt tantsu- või sõnaline valdkond. Kaebaja on 2022. a repertuaari kohta märkinud, et tegeleb sõnalavastustega. See on tema valdkond, mille eripära komisjon hindas. Vaatamata repertuaari teatud rikastamisele leidis komisjon, et kaebajale ei saa anda kõrgemat hinnet kui 1,89. Kaebaja on väitnud, et see hinnang on arusaamatu, kuid ei ole välja toonud, mida komisjon jättis arvesse võtmata. Komisjon koosneb 9 eksperdist ja hinnete andmisel ei olnud suuri kõikumisi. Kohus ei saa asuda komisjoni asemele ja öelda, et hinne oleks pidanud olema kõrgem.

Komisjon andis kaebajale teistest taotlejatest kõrgema hinde regionaalse tähenduse eest – 4,11. Komisjon tõi kaebaja eripärana välja, et ta annab palju etendusi kohtades, kus etendused muidu ei ole kättesaadavad. Miks kaebaja ei väärinud hinnet 5, otsustasid komisjoni liikmed. Kaebaja ei ole välja toonud, mida komisjon jättis arvesse võtmata. See, et kaebaja ei nõustu vastustaja põhimõtetega regionaalse tähenduse hindamisel, ei muuda komisjoni tegevust ja sellele järgnenud vastustaja raha jaotamise otsust õigusvastaseks. Vastustaja on põhjendatult välja toonud erinevad tegutsemismudelid, mis suurendavad etenduste regionaalset kättesaadavust.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

9. Vana Baskini Teater OÜ palub **apellatsioonkaebuses** tühistada halduskohtu otsus ja teha uus otsus, millega rahuldada tema kaebus ning jätta menetluskulud vastustaja kanda.

Komisjon otsustas toetuse jaotamise enne, kui oli selgunud 2022. a-ks määratud toetuste eelarve maht. Komisjoni viimane koosolek toimus 10.01.2022, kuid lõplik eelarve selgus alles 18.01.2022. Komisjoni 18.01.2022 protokollis, millele minister vaidlustatud haldusaktis tugines, on viidatud ainult komisjoni 18.11.2021–08.12.2021 koosolekutele. Vastustaja väited 10.01.2022 koosoleku toimumise kohta ei ole usutavad. Seega ei tegutsenud komisjon kooskõlas käskkirjas nr 157 kehtestatud nõuetega.

Toetuse jagamise reeglid tulenevad EAS §-dest 16–19 ja käskkirjast nr 157. Komisjoni 18.01.2022 protokollist ei nähtu kõigi käskkirjast nr 157 tulenevate kriteeriumite hindamist. Käskkiri nr 157 ei ole halduseeskiri, nagu leidis halduskohus, vaid eelhaldusakt ja seda tuli taotluste hindamisel järgida. Kultuuriministri 03.02.2022 käskkiri ja komisjoni 18.01.2022 protokoll on käskkirjaga nr 157 vastuolus. Käskkiri nr 157 ei võimalda rahuldada taotlusi sellise skaala alusel, nagu komisjon seda tegi (10-pallisel skaalal üle 7,80 punkti saanud taotlused 90% taotlussummast jne). Samuti ei võimalda käskkiri nr 157 arvutada taotlusele rahvuskultuurilise ja regionaalse tähenduse eest punkte komisjoni liikmete antud punktide keskmisena.

Kuigi vaidlustatud käskkirja õiguspärasuse kontrollimine võib eeldada mingil määral õigusväliste teadmiste olemasolu, on tegemist kaebaja õiguste intensiivse riivega ja taotluste hindamise aluseks olev õiguslik raamistik on tihe. Seega pidi halduskohus kontrollima vaidlustatud käskkirja põhjendusi sisuliselt (vt Riigikohtu 20.06.2022 otsus nr 3-20-2474, p 20). Halduskohus piirdus 18.01.2022 protokolliga põhjenduste kordamisega.

Õige pole halduskohtu seisukoht, et komisjon võis kõigi koosolekute kohta koostada ühe protokoll. Käskkirja nr 248 p 7.10 kohaselt tuli protokoll koostada 5 tööpäeva jooksul koosoleku toimumisest ja selle pidi saatma komisjoni liikmetele. Seda nõuet on rikutud, sest komisjoni kõigi istungite kohta koostati vaid üks koondprotokoll. Selliselt ei ole võimalik jälgida komisjoni ettepaneku kujunemist. Täidetud pole ka käskkirja nr 248 p-st 7.7 tulenev nõue, mille kohaselt pidi komisjoni ettepanek kujunema konsensuslikult või eriarvamuse korral hääletuse tulemusena, mitte käskkirjas nr 157 märgitud hindepunktide järgi.

Komisjoni põhjendused kriteeriumi „rahvuskultuuriline tähendus“ kohta ei ole asjakohased. Kui kaebaja pöörab olulist tähelepanu ka eakale publikule, on selge, et kaebaja panustab ka valdkondlikku eripärasse. Seda eriti siis, kui teised etendusasutused ei suuna oma etenduskunsti sellisele auditoriumile. Valdkondliku eripära defineeribki publik ja selle vastuvõtlikkus teatud etenduskunsti suhtes. Arusaamatu on komisjoni selgitus, et repertuaari mitmekesistamine, sh algupärandite lavastamine ei mõjuta olulisel määral kaebaja panust valdkonna arengusse ega kaebaja loomingulist uudsust. Kaebaja on lavale toonud Eesti rahvuskultuuriliselt oluliste persoonide elu ja loomingut tutvustavaid näidendeid. Kui kaebaja repertuaaris olevatest lavastustest ligikaudu pooled põhinevad Eesti dramaturgial ja kaebaja tegevus on suunatud Eesti publikule, sh tuuakse välja ka algupärandeid, on tegemist rahvuskultuurilise tegevusega. Komisjon paistab samastavat mõisteid „rahvuskultuuriline tähendus“ ja „rahvusvaheline tegevus“, mis pole asjakohane, sest esimene rõhutab Eestiga seotud loomingut ja teine kõrget kunstilist taset, millel ei pruugi olla Eestiga mingit seost. Komisjoni antud punktid on ebaõiged ja kaebajat alavääristavad.

Komisjon hindas vääralt ka kriteeriumit „regionaalne tähendus“. Komisjoni põhjendused on sisutühjad. Maksimumpunktide saamiseks oluks justkui tähtis valdkondlikult oluline tegevus, kuid ei selgu, miks ei vasta sellele kaebaja taotluses kirjeldatud vestlusõhtute ja õppepraktika korraldamine üle Eesti. Komisjon võimendab madalama hindepunkti põhjendusena kaebaja kõrvaltegevust. Kaebajast regionaalsemat teatrit on Eestis raske leida. Selle kriteeriumi eest pidanuks kaebaja saada 5 punkti. Varem on kaebaja regionaalsele tähendusele antud väga kõrge hinne ja puuduvad põhjendused, millised asjaolud on varasemaga võrreldes halvenenud.

Halduskohtu otsus on tehtud kiirustades ja pealiskaudselt. Halduskohus ei oleks tohtinud arvestada tõendeid, mille vastustaja esitas pärast selleks antud tähtaega, sest sellega pannakse vastustaja eelisseisundisse. Põhjendatud pole etteheide, et kaebaja ei esitanud 18.01.2022 protokollile vastuväiteid, sest toetuse üle otsustas minister, mitte komisjon.

10. Kultuuriministeeriumi asemel vastustajana menetlusse kaasatud kultuuriminister palub jätta apellatsioonkaebus rahuldamata. Vastustaja jääb varem esitatud seisukohtade juurde ja nõustub halduskohtu otsuse põhjendustega.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

11. Vaidlus käib selle üle, kas vastustaja toimis õiguspäraselt, kui rahuldas kaebaja taotluse määrata talle 2022. a-ks tegevustoetus 98 000 eurot üksnes 60% ulatuses.

12. EAS (kuni 31.10.2022 kehtinud redaktsioonis) § 16 lg 1 sätestab, et etendusasutusele määratakse toetus etenduse või kontserdi külastaja toetusena. Sellega hüvitatakse etendusasutusele külastaja teenindamise tegeliku kulu ja arvestusliku piletihinna vahe. Toetuse määramise alus on Kultuuriministeeriumi tellitav külastajate arv ja uute lavastuste või kontserdikavade arv ning nende teenindamiseks tehtavad kulutused, mis tulenevad töötajate tasustamisest ja vara haldamisest. EAS § 16 lg 2 kohaselt lähtutakse arvestusliku piletihinna arvutamisel etendusasutuse asukohast, Statistikaameti andmetest kohalike elanike keskmise sissetuleku kohta ja külastajate peamistest sihtrühmadest. EAS § 16 lg 3 näeb ette, et munitsipaal- ja eraetendusasutusele toetuse määramisel arvestatakse ka etendusasutuse tegevuse rahvuskultuurilist ja regionaalset tähendust.

13. EAS § 17 lg 1 sätestab, et etendusasutusele riigieelarves toetuse kavandamiseks ja jaotamiseks moodustab valdkonna eest vastutav minister nõuandva komisjoni, mille ülesannete täitmise tähtajad, komisjoni esimees ja liikmed ning teenindav struktuuriüksus määratakse valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga. EAS § 17 lg 4 järgi kehtestab komisjoni töökorra valdkonna eest vastutav minister.

14. Etendusasutus esitab taotluse ministrile EAS §-s 18 ette nähtud korras. EAS § 19 lg 1 sätestab, et komisjon hindab etendusasutuse vastavust EAS § 2 lg-s 1 nimetatud nõuetele ja teeb, lähtudes EAS §-s 16 sätestatud põhimõtetest, ministrile ettepaneku mh toetuse jagamise kohta jooksvaks aastaks, lähtudes konkreetse aasta riigieelarvest etendusasutustele ettenähtud summast. Lõpliku otsuse riigieelarvest toetussummade jaotamise kohta teeb komisjoni ettepanekuid arvestades kultuuriminister (EAS § 19 lg 2).

15. Kultuuriminister on kehtestanud Kultuuriministeeriumi toetuse taotluse menetlemise üldise korra (käskkiri nr 248) ning moodustanud EAS § 17 lg-te 1 ja 4 alusel 2022. a tegevustoetuse taotluste hindamise komisjoni ja kinnitanud selle töökorra (käskkiri nr 157). Komisjon hindas taotlusi ja tegi seejärel kultuuriministrile EAS § 19 lg-s 1 nimetud ettepaneku 18.01.2022. Komisjoni hindamise tulemused ja põhjendused on kantud 18.01.2022 allkirjastatud protokollile.

16. Kultuuriminister nõustus 03.02.2022 käskkirjas komisjoni ettepanekuga, arvestades 18.01.2022 protokollis toodud põhjendusi. Selle tulemusel eraldati toetus 14 taotlejale 19-st, kusjuures ühtki taotlust ei rahuldatud täies mahus. Kultuuriminister rahuldas 03.02.2022 käskkirja p-ga 1.11 kaebaja taotluse 58 800 euro ulatuses, mis moodustas 60% kaebaja taotletud rahast.

II

17. Kaebajal on vastustaja tegevusele suur hulk vormilisi ja sisulisi etteheiteid. Seejuures on kaebaja tõstatanud küsimuse, millise standardi järgi peaks kohus kultuuriministri 03.02.2022 käskkirja õiguspärasust kontrollima (vt kontrolli standardite kohta täpsemalt Riigikohtu 11.12.2020 otsus nr 3-20-1198, p-d 13–16).

18. Ringkonnakohus leiab, et kohus saab täies mahus kontrollida, kas vastustaja järgis toetuse andmise otsustamisel vormi- ja menetlusnõudeid, samuti hinnata kaebaja väidete ja kogutud tõendite alusel seda, kas vastustaja võttis toetuse määramisel aluseks õiged algandmed (nt EAS § 16 lg-tes 1 ja 2 nimetatud arvutuste tegemisel) ja tuvastas õigesti muud taolised faktilised asjaolud. See ei eelda kunstiliste, esteetiliste vms ekspertteadmisel põhinevate hinnangute andmist, vaid faktilise olukorra hindamist ja õigusmõistete sisustamist.

19. Hinnangut kaebaja tegevuse rahvuskultuurilisele ja regionaalsele tähendusele (EAS § 16 lg 3) tuleb kontrollida, lähtuvalt n-ö ratsionaalsuse testist. See täiskontrollist mõnevõrra nõrgem kontrollistandard tähendab ennekõike selgitamist, kas vastustaja on arvestanud õigusnormi

eesmärki, õiguse üldpõhimõtteid, üksnes asjakohaseid fakte ning kõiki asjakohaseid fakte. Seejuures tuleb silmas pidada, et faktidel rajavaid hinnangulisi otsustusi ei ole võimalik tõendada, vaid neid on üksnes võimalik põhjendada. Ringkonnakohus võtab selle kontrollistandardi seadmisel arvesse, et kõnealused kriteeriumid on sätestatud EAS § 16 lg-s 3 üldiselt, kuid need on täpsemalt sisustatud käskkirjas nr 157 (vt täpsemalt allpool). Kuigi kaebajal ei ole subjektiivset õigust EAS §-s 16 nimetatud toetusele, moodustab taotletud toetuse summa märkimisväärse osa tema 2022. a-ks kavandatud eelarvest. Siiski eeldab EAS § 16 lg-s 3 nimetatud kriteeriumite sisustamine ka spetsiifilistel õigusvälistel teadmistel ja kogemustel põhinevate hinnangute andmist, mis ei allu õiguse mõõdupuudele.

20. Kuna kaebajal ei ole õigust esitada kaebust avalikes huvides (vt HKMS § 44), tuleb kohtul hinnata vaid neid väiteid, mis seonduvad kaebaja subjektiivsete õiguste riivega. Seega jäävad siinse asja lahendamisel tähelepanuta sellised kaebaja välja toodud probleemid etendusasutuste tegevustoetuste menetlemisel, mis ei mõjutanud kaebaja taotluse lahendamist.

III

21. Kaebaja leiab apellatsioonkaebuses, et vastustaja ei sisustanud ega arvestanud toetuse määramisel õigesti EAS § 16 lg-s 3 nimetatud kriteeriume, s.o kaebaja tegevuse rahvuskultuurilist ja regionaalset tähendust.

22. Neid EAS-s üldsõnaliselt nimetatud kriteeriume on kultuuriminister täpsustanud käskkirjas nr 157, mille p 6.3.1. kohaselt arvestab komisjon rahvuskultuurilist tähendust hinnates etendusasutuse panust valdkonna arengusse, etendusasutuse uudsust, valdkondlikku eripära, algupärandite loomist ja Eesti dramaturgia kasutamist, etendusasutuse planeeritavaid populariseerivaid tegevusi (dramaturgia arendamine, töötoad, vestlused vms), etendusasutuse rahvusvahelist tegevust Eesti rahvuskultuuri tutvustamisel ning teisi rahvuskultuurilisele tähendusele iseloomulikke asjaolusid. Käskkirja nr 157 p 6.3.2 järgi arvestab komisjon regionaalset tähendust hinnates etendusasutuse statsionaarse etenduspaiga asukohta, etendusasutuse tähtsust regioonis, kus ta tegutseb, etenduste andmist ja muude valdkondlikult oluliste tegevuste korraldamist erinevates Eesti piirkondades ning teisi regionaalsele tähendusele iseloomulikke asjaolusid (p 6.3.2).

23. Käskkirja nr 157 p-d 6.3.1 ja 6.3.2 ei anna lõplikku loetelu asjaoludest, mida komisjonil tuleb hinnata. Nende punktide eesmärk on abistada ja suunata komisjoni taotluste hindamisel ning tagada seeläbi EAS § 16 lg-s 3 sätestatud kriteeriumite ühtne ja ühetaoline kohaldamine (vt ka EAS § 19 lg 1). Kui kultuuriminister kehtestas EAS § 16 lg-s 3 sätestatud kriteeriumite sisustamiseks suunised, ei tohtinud komisjon neist mõjuva põhjuseta kõrvale kalduda selliselt, et käskkirjas nr 157 toodu asemel hinnatakse hoopis muid asjaolusid. Käskkirja nr 157 p-d 6.3.1 ja 6.3.2 jätavad komisjonile siiski võimaluse arvestada ka konkreetse taotlejaga seotud asjaolusid, mida ei ole seal otsesõnu nimetatud, kuid mis seonduvad rahvuskultuurilise või regionaalse tähendusega.

24. Komisjon hindas kõnealuseid kriteeriume oma liikmete etenduskunstide valdkonna ekspertteadmistele tuginedes. Kaebajale olid käskkirjast nr 157 teada kõigi komisjoni liikmete nimed, kuid ta ei ole ühegi liikme puhul viidanud tema ebapiisavale erialasele pädevusele, huvide konfliktile vms asjaoludele, mis võinuks mõjutada kaebaja taotlusele antavat lõpphinnangut. Komisjon põhjendas 18.01.2022 protokollis oma seisukohta piisaval määral. Kaebaja väited ei anna alust arvata, et komisjon tegi kaebaja taotluse hindamisel sisulisi vigu, mis mõjutaks lõpptulemust. Ringkonnakohus nõustub selles osas halduskohtu otsuse põhjendustega ega korda neid (HKMS § 201 lg 4) ning selgitab vastuseks apellatsioonkaebuse väidetele järgmist.

25. Komisjon võttis kaebaja tegevuse rahvuskultuurilise tähenduse hindamisel arvesse, et kaebaja pöörab olulist tähelepanu eakale publikule, tema repertuaar on muutunud mõnevõrra mitmekesisemaks, repertuaaris olevatest lavastustest ligikaudu pooled põhinevad Eesti dramaturgial ja kaebaja tegevus on suunatud Eesti publikule, sh tuuakse välja ka algupärandeid. Teisalt on komisjon arvestanud ka seda, et kaebaja on Teatriliidu auhindade jagamisel pälvinud nominatsioone vaid ühe 2018. a lavastuse eest, mille puhul oli nominatsioonide puhul määrav koostöö Tallinna Linnateatriga, ning kaebajal ei ole planeeritud rahvusvahelisi tegevusi ja reeglina ka lisategevusi. Komisjon ei väitnud, et kaebaja tegevus ei panusta üldse valdkonna arengusse (või enamgi, et kaebaja tegevusel puudub täielikult rahvuskultuuriline tähendus), vaid leidis, et isegi eespool nimetatud asjaolusid kogumine arvestades ei saa kaebaja panust hinnata oluliseks. Kaebaja tegevust hinnati võrdluses teiste sama valdkonna etendusasutustega ja komisjoni hinnangul ei eristunud kaebaja neist oma tegevusega. Valdkonnana, millesse panustamist komisjon hindas, oli asjakohane mõista kaebaja tegevusvaldkonda (sõnateater), mitte tema peamise publiku vanust. Komisjon ei samastanud mõisteid „rahvuskultuuriline tähendus“ ja „rahvusvaheline tegevus“, vaid hindas rahvusvahelist tegevust kui ühte rahvuskultuurilise tegevuse väljundit.

26. Kaebaja tegevuse regionaalset tähendust hindas komisjon iseenesest kõrgeks, kuid märkis, et kuna muid valdkondlikult olulisi tegevusi korraldab kaebaja erinevates Eesti piirkondades harva, ei saa pidada tema regionaalset tähendust väga kõrgeks. Selline hinnang ei ole asjakohatu, eriti kuna kaebaja sai selle kriteeriumi eest kõigist taotlejatest kõrgeima hinde. Komisjon väärtustas seda, et kaebaja annab etendusi terves Eestis, kuid arvestas lisaks muude asjaoludega. Komisjon ei väitnud, et kaebajal täielikult puuduvad Eesti erinevates piirkondades kõrvaltegevused (nt taotluses kirjeldatud vestlusõhtud), vaid märkis, et valdkondlikult olulisi tegevusi toimub harva. Vastustaja on kohtumenetluses piisavalt põhjendanud ka seda, miks ei peaks n-ö paikseid teatreid hindama selle kriteeriumi juures oluliselt madalamalt kui neid teatreid, kes annavad etendusi üle Eesti (vt 13.05.2022 seisukoha p 18, dtl 277) – mõlemad tagavad rahvuskultuuri piirkondlikku kättesaadavust ja on seetõttu regionaalselt tähenduslikud.

IV

27. Kaebaja väidab, et komisjoni hindamismetoodika ei olnud kooskõlas käskkirjaga nr 157, samuti toob välja mitmeid menetluslikke rikkumisi taotluse menetlemisel.

28. EAS ei reguleeri täpsemalt, kuidas tuleb hinnata etendusasutuse tegevuse rahvuskultuurilist ja regionaalset tähendust. Käskkirja nr 157 p 6.3.3 näeb ette, et mõlemat kriteeriumit hinnatakse 5-pallisel skaalal hinnetega „väga madal“ (1 punkt), „madal“ (2 punkti), „keskmine“ (3 punkti), „kõrge“ (4 punkti), „väga kõrge“ (5 punkti). Saadud tulemused liidetakse ja saadakse koondhinne 10-pallisel skaalal, mille tulemusena tekib pingerida.

29. Kaebaja sai nimetatud kriteeriumite eest 5-palli skaalal hinneteks 1,89 ja 4,11, mis moodustasid 9 komisjoni liikme antud hinnete keskmisena, ning tema koondhinne 10-pallisel skaalal oli seega 6,00. Kaebaja arusaam, et käskkirja nr 157 p 6.3.3 sõnastuse kohaselt tulnuks liita komisjoni liikmete antud hinnete summad (s.o kaebaja puhul oleks tulemuseks 17 + 37 punkti), ei ole õige. Kõnealust punkti saab mõistlikult sisustada nii, et liita tuleb komisjoni, mitte selle üksikute liikmete antud hinded, sest käskkirja nr 157 p-s 6 reguleeritakse komisjoni kui kollegiaalse organi, mitte selle üksikute liikmete tegevust taotluste hindamisel. Kuna igal taotlejal on võimalik saada komisjonilt kummagi kriteeriumi eest maksimaalselt 5 punkti, ei teki kaebaja tõstatatud küsimust, et kuidas on võimalik moodustada pärast hinnete liitmist koondhinne 10-pallisel skaalal. Käskkirja nr 157 ei saa tõlgendada selliselt, et see muutub sisutuks. Seega puudub kaebaja taotluse hindamise vastuolu käskkirja nr 157 p-ga 6.3.3.

30. Käskkirja nr 157 p 6.3.4 kohaselt arvestab komisjon toetussumma ettepaneku tegemisel munitsipaal- või eraetendusasutusele antud koondhinde ja olemasolevate vahendite mahuga. Taotlused, mis said koondhindeks 5 punkti ja alla selle, jäetakse rahuldamata. Komisjon teeb kultuuriministrile ettepaneku selle kohta, kui mitme uue lavastuse või kontserdikava väljatoomist ning kui suurt külastajate hulka tellida igalt taotluse esitanud etendusasutuselt pingerea põhjal. Käskkirja nr 157 p 7.3 kohaselt on lubatud taotluse osaline rahuldamine, kui taotlusvooru esitatud taotluste rahaline maht ületab taotlusvooru eelarve või taotluses esitatud täies mahus planeeritud etendus- või kontserttegevuse tellimine ei ole põhjendatud.

31. Komisjon tegi ministrile 18.01.2022 ettepaneku rahuldada hinnete põhjal kujunenud pingerea alusel taotlused järgnevalt: 10-pallisel skaalal üle 7,80 punkti saanud taotlused 90% ulatuses, 7,50–7,79 punkti saanud taotlused 80% ulatuses, 6,50–7,49 punkti saanud taotlused 70% ulatuses ning 5,00–6,49 punkti saanud taotlused 60% ulatuses taotlussumma mahust. Komisjon tegi ministrile ettepaneku tellida kaebajalt arvestuslikult üks uuslavastus (18 378 eurot), 39 etendust (40 422 eurot) ja 5423 külastajat ning anda toetust 58 800 eurot, s.o 60% taotletud summast. Minister lähtus sellest ettepanekust. Ringkonnakohtu hinnangul on see piisavalt selge ja läbipaistev viis toetuse jagamiseks olukorras, kus taotluste summa on oluliselt suurem kui riigieelarves selleks eraldatud vahendite maht ning kõigi toetusele kvalifitseerunud taotluste täies mahus rahuldamine ei ole võimalik. Komisjoni ettepanek arvestab ühelt poolt taotleja koondhinnet (asukohta pingereas) ja teiselt poolt olemasolevaid vahendeid.

32. Käskkirja nr 157 p 6.2 järgi arvutatakse toetuse maksimaalne määr EAS § 16 lg-te 1 ja 2 alusel, arvestades p-s 6.2 toodud täpsemaid juhiseid. Kaebaja taotluse lahendamisel on arvestatud arvestusliku toetusmääraga. Kuna kaebaja ei ole apellatsioonkaebuses vastustajale ette heitnud konkreetseid eksimusi EAS § 16 lg-tes 1 ja 2 nimetatud arvutuste tegemisel, siis ringkonnakohus sellel küsimusel pikemalt ei peatu. Isegi kui 18.01.2022 protokollil kantud põhjendused võinuks selles osas olla põhjalikumad (vt ka apellatsioonkaebuse p 12), ei ole kaebaja väitnud, et lõpptulemus, s.o protokollis nimetatud maksimaalne arvestuslik toetusmäär oleks kaebaja puhul ebaõige. Lisaks on komisjoni ettepanekus arvestatud teisi EAS § 16 lg-s 3 nimetatud kriteeriumite hindamise tulemusi, s.o kaebajale antud koondhinnet ja selle alusel asetust pingereas.

33. Käskkirja nr 157 p 7.2 kohaselt lähtub komisjon oma töös käskkirja nr 248 p-dest 7.4–7.15. Kaebaja hinnangul ei oleks komisjon tohtinud anda kaebaja taotlusele hindeid, vaid oleks pidanud järgima käskkirja nr 248 p-i 7.7, mille esimese lause kohaselt võetakse otsus komisjonis vastu konsensuslikult ja eriarvamuste korral toimub hääletus. Pole vaidlust, et komisjoni 18.01.2022 protokollis ei ole protokollitud eriarvamusi või hääletamist (vt ka käskkirja nr 248 p 7.11.4). Kaebaja ei ole välja toonud ka seda, et mõni komisjoni liige oleks jäänud komisjoni ettepanekute osas eriarvamusele, kuid tema eriarvamus jäi protokollil kandmata. Protokollist saab seega järeldada, et komisjoni kui kollegiaalse organi otsus, millised taotlused ja millises ulatuses rahuldada, kujuneski kokkuvõttes konsensuslikult, arvestades eespool kirjeldatud hindamismetoodikat. See ei ole käskkirjaga nr 248 vastuolus. See käskkiri kehtestab toetuste andmise üldise korra, kuid selle kohaldamisel tuleb arvestada konkreetset toetust puudutava regulatsiooni erisustega (vt käskkirja nr 248 p-d 1.2 ja 1.3). Siinsel juhul reguleeriti 2022. a tegevustoetustega seotud taotluste hindamise kord ja ministrile ettepaneku tegemine käskkirjaga nr 157.

34. Kaebajal on kahtlus, et komisjonile ei olnud kultuuriministrile ettepaneku tegemise ajal teada 2022. a riigieelarves etendusasutuste toetuse maksmiseks eraldatud vahendite suurus, mistõttu ei olnud komisjoni ettepanek kooskõlas EAS-i ja käskkirjaga nr 157. Asja materjalide järgi kinnitas kultuuriminister ministeeriumi valitsemisala 2022. a eelarve 30.12.2021 käskkirjaga nr 234 ning muutis seda 18.01.2022 käskkirjaga nr 11, suurendades p-s 1.2

etendusasutustele tegevustoetuseks eraldatavat summat 228 710 euro võrra (dtl 376). Komisjon esitas oma ettepaneku ministrile samuti 18.01.2022. Kuigi sel päeval komisjoni koosolekut ei toimunud, on usutav, et komisjonile oli eelarvehahendite suurus põhimõtteliselt teada juba varem. Kuigi 18.01.2022 protokollis jäi komisjoni 10.01.2022 koosolek märkimata (s.o selles osas on protokoll puudustega), on vastustaja esitanud tõendid selle kohta, et sel päeval siiski toimus komisjoni koosolek ja seal osales ka kultuuriminister (vt dtl 297 jj). Puudub alus kahelda vastustaja selgituses, et komisjon tegi ministrile sellel koosolekul ettepaneku suurendada 2022. a eelarves etendusasutuste tegevustoetusele eraldatavad vahendeid ja minister nõustus sellega, sest minister otsustas suurendada etendusasutuste tegevustoetustele m aratud eelarvet 18.01.2022 käskkirjaga. Komisjoni 18.01.2022 ettepanekus ministrile on lähtunud lõplikust summast, mis oli 2022. a eelarves etendusasutuste tegevustoetuseks kasutada. Sellest summast lähtus ka minister vaidlustatud käskkirjas.

35. Puudub alus arvata, et komisjoni 18.01.2022 ettepaneku koostas keegi tundmatu isik komisjoni teadmata. Komisjoni 18.01.2022 protokollile, kus sisaldus komisjoni ettepanek ministrile, ei pidanud alla kirjutama k ik komisjoni liikmed, vaid üksnes komisjoni esimees ja protokollija (vt käskkirja nr 248 p 7.10). Kaebaja ei ole toonud välja asjaolusid, millest saaks järeldada, et tema õigusi võiks iseseisvalt rikkuda see, et komisjon on iga koosoleku eraldi protokollimise asemel koostanud kõigi 2022. a tegevustoetuste taotlusvooru koosolekute kohta ühe protokoll. Komisjoni 18.01.2022 protokoll, millele minister tugines 03.02.2022 käskkirjas, kajastab mh kaebaja taotluse kohta kultuuriministrile tehtud ettepanekut ja selle põhjendusi.

36. Halduskohus m aras 08.07.2022 m aruses asja lahendamiseks kirjalikus menetluses ning andis menetlusosalistele tähtaja – 12.08.2022 – täiendavate avalduste esitamiseks ning teise tähtaja – 19.08.2022 – teise menetlusosalise avaldustele vastamiseks. Vastustaja esitas 19.08.2022 täiendavad tõendid selle kohta, et komisjoni liikmed saatsid oma individuaalsed hindamislehed e-kirjaga. Samas on kaebaja oma 08.08.2022 seisukohas (p 20 jj) ette heitnud, et vastustaja ei ole esitanud kohtule tõendeid komisjoni liikmete antud hinnete kohta. Seega sisuliselt vastas vastustaja selles osas kaebaja 08.08.2022 avaldusele ning see oli lubatud kuni 19.08.2022. Kaebaja ei saanud küll esitada halduskohtule oma täiendavat arvamust uute tõendite kohta, kuid kaebajal oli võimalik esitada neile vastuväited apellatsioonkaebuses. Kaebaja ei ole ära näidanud, et 19.08.2022 tõendite vastuvõtmine tõi kaasa ebaõige kohtuotsuse. Käskkirjas nr 157 oli nimeliselt loetletud k ik komisjoni liikmed. Vastustaja 19.08.2022 tõendid näitavad, et komisjoni liikmed saatsid oma hindamistulemused e-kirjaga. Vastustaja esitas juba 13.05.2022 tabelid selle kohta, millised olid iga komisjoni liikme hinded kaebaja tegevuse rahvuskultuurilisele või regionaalsele tähendusele (dtl 251 jj). Tabelis ei ole nimetatud hindajaid nimeliselt, vaid numbriga, kuid siinse asja lahendus ei sõltu sellest, milline oli konkreetse komisjoni liikme poolt antud hinne kaebajale. Seega ei muuda asjaolu, et kaebaja ei tea konkreetse komisjoni liikme antud hindeid, vaidlustatud haldusakti kontrollimatuks ja toetuse m aramist läbipaistmatuks.

V

37. Kokkuvõttes leiab ringkonnakohus, et vastustaja ei teinud nii olulisi sisulisi, menetlus- või vormivigu, mille tõttu tuleks 03.02.2022 käskkirja p 1.11 t histada. Kuigi taotluste hindamise menetlus komisjonis kuni ministrile 18.01.2022 ettepaneku tegemiseni võinuks olla paremini dokumenteeritud, ei anna kaebaja väited alust arvata, et tema taotlus oleks tulnud rahuldada suuremas ulatuses kui 60%. Apellatsioonkaebus jääb seega rahuldamata ja halduskohtu otsus muutmata.

38. Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS   108 lg 1). Menetluskulude vastaspoolelt väljamõistmise eelduseks on menetluskulude nimekirja ja kuludokumentide

esitamine (HKMS § 109 lg-d 1 ja 1¹). Ringkonnakohus teeb otsuse kaebaja kahjuks, kuid vastustaja ei ole taotlenud kaebajalt menetluskulude väljamõistmist. Seega jäävad apellatsioonistme menetluskulud poolte endi kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)