



Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie: 10.06.2024 nr 5-24-7/6

Meie: 12.08.2024 nr 1.4-5/2845-1

**Regionaal- ja põllumajandusministri arvamus
PSJV asjas nr 5-24-7**

Austatud Kadri Nõmm

Täname võimaluse eest esitada Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-7 regionaal- ja põllumajandusministri arvamus riigihalduse ministri 26. veebruari 2020. a määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ § 19 lõike 2 põhiseaduspärasuse osas.

Asjaolud

1. Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi *RTK*) rahuldab 26.08.2021 otsusega Põltsamaa vallale rahastamise taotluse siseriikliku meetme „Energiatõhususe ja taastuvenergia edendamine avaliku sektori hoonetes“ raames toetuse saaja projekti „Põltsamaa valla õppehoone energiatõhususe parendamine“ elluviimiseks (edaspidi *26.08.2021 toetusotsus*). Toetuse maksmine toimub riigihalduse ministri 26. veebruari 2020. a määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ alusel.

2. Põltsamaa vald viis läbi riigihanke nr 232226 „Põltsamaa Lille tn õppehoone projekteerimisehitustööd“. Hankemenetluse tulemusel sõlmiti edukaks tunnistatud pakkujaga töövõtuleping.

3. RTK tegi 24.11.2022 finantskorrektsiooni tegemise otsuse nr 11.2-8/1197. RTK tugines otsuse tegemisel meetme määruse § 19 lõike 1 punktile 3 ja lõikele 2 ning luges hankega seotud kuludest mitteabikõlblikuks 40 979,70 eurot, millest toetus moodustas 25 227,01 eurot ja omafinantseering 14 752,69 eurot (edaspidi *24.11.2022 toetuse tagasinõudmise otsus*). Põltsamaa vald esitas 27.12.2022 RTK-le vaide, milles RTK jättis 2.02.2023 vaideotsusega rahuldamata. Põltsamaa vald vaidlustas toetuse tagasinõudmise otsuse ja vaideotsuse halduskohtus.

5. Tallinna Halduskohus võttis 9.03.2023 kaebuse menetlusse ja rahuldab selle 21.05.2024 otsusega nr 3-23-518, tühistades RTK 24.11.2022 toetuse tagasinõudmise otsuse ja 02.02.2023 vaideotsuse. Punktiga 3 tunnistas halduskohus riigihalduse ministri 26. veebruari 2020. a määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ § 19 lõike 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis selle kohaldamata. Halduskohus esitas Riigikohtule taotluse otsuse punkti 3 osas põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamiseks.

6. Riigikohus kaasas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (edaspidi ka *ministeerium*) 10.06.2024 ja palus regionaal- ja põllumajandusministril anda algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas arvamus hiljemalt 12. augustiks 2024. a.

Regionaal- ja põllumajandusministri arvamus

Riigihalduse ministri 26. veebruari 2020. a määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ (edaspidi *meetme määrus*) § 19 lõige 2 ei ole vastuolus atmosfääriõhu kaitse seadusega ja on põhiseadusega kooskõlas.

1. Meetme määrus on kehtestatud atmosfääriõhu kaitse seaduse (edaspidi *AÕKS*) § 161 lõike 3 ja § 182¹ lõike 5 alusel, ehkki viimasele määruse preambulis ekslikult ei viidata.

AÕKS § 161 lõike 1 kohaselt laekub (paiksete heiteallikate ja õhusõiduki käitajate lubatud heitkoguse ühikute müügist) enampakkumisel saadud tulu riigieelarvesse ning seda kasutatakse kooskõlas riigi eelarvestrateegiaga. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt võib tulu kasutamise eest vastutav minister kehtestada lõike 1 kohaselt riigi eelarvestrateegias määratud meetmete elluviimiseks määrusega enampakkumisest saadud tulu kasutamise tingimused ja korra.

AÕKS § 182¹ lõike 5 kohaselt kehtestab kliimamuutuste leevendamiseks loodud kauplemisskeemide alusel antud toetuse tagasinõudmise ja -maksmise täpsustatud tingimused ja korra samuti valdkonna eest vastutav minister määrusega. Oma olemuselt on nii AÕKS § 161 lõike 3, kui ka § 182¹ lõige 5 tavapärased toetuse andmise tingimuste aluseks olevad volitusnormid, mida võib lisaks leida ka perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadusest (nt § 10), välissuhtlemisseadusest (§ 8 lg 4 ja 5) või ka riigieelarve seadusest (§ 53¹). Kõigi nende volitusnormide alusel kehtestatud toetuse andmise tingimustes on lisaks toetuse andmise tingimustele reguleeritud vähemal või rohkemal määral ka nende tagasinõudmise tingimused ja kord. Nii vaidlusaluse meetme määruse, kui ka paljude teiste toetusmeetmete määruste, kehtestamise aluseks olevad volitusnormid ei nimeta reeglina ka teisi tingimuste ja korra osaks olevaid elemente – taotlemise ja puuduste kõrvaldamise korra, abikõlblike kulude ja toetusosakaalude kehtestamise õiguse või otsustamise korra kohta ega ka toetuse andmise või tagasinõude määra, mis kõik on haldusmenetluse osaks ja mida toetusmeetmete määrustes siiski reguleeritakse.

Asjaolu, et formaalselt ei ole meetme määruses AÕKS § 182¹ lõikes 5 sätestatud volitusnormile eraldi viidatud, ei tähenda, et seaduses sätestatud volitusnorm määrusele ei kohalduks. Samuti ei tingi see asjaolu automaatselt määruses sätestatud tagasinõuete regulatsiooni vastuolu põhiseadusega. Eksimus on formaalne, kuid kuna toetuse tagasinõuete regulatsioon on toetuste andmise ja kasutamise tingimuste osaks ja tugineb AÕKS § 182¹ lõikes 5 sätestatud tagasinõude loogikale, on sisuline pädevus toetuse tagasinõudmise ja -maksmise täpsustatud tingimuste ja korra kehtestamiseks ministri määrusega olemas.

2. Halduskohus viitas, et AÕKS § 161 lõige 3 ega AÕKS § 182¹ lõige 5 ei sätesta sõnaliselt tagasinõude alam- ega ülemmäära, selle arvestamise aluseid ega muid eeldusi, mis tingib vaidlusaluste sätete sisulise vastuolu põhiseadusega.

Regionaal- ja põllumajandusminister leiab, et **hoolimata volitusnormi üldistusastmest ei ületa vaidlusalune meetme määruse § 19 lõige 2 ega ka § 19 tervikuna sisuliselt siiski seaduses sätestatud volitusnormidega etteantud raame.**

2.1. Meetme määruse § 19 lõige 2 ei võimalda taotlejalt nõuda tagasi rohkem ega esitada nõuet muus osas, kui see on seotud toetuse kasutamisega. Kuna menetlus on piiritletud antava toetusega, ei ole tegemist koormava avalik õigusliku kohustuse ja seetõttu Eesti

Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 113 kaitsealas oleva rahalise kohustuse kehtestamisega, vaid toetuse saamise kokkuleppe rikkumise tulemusel alusetult saadu tagastamisega, mis sarnaneb pigem leppetrahvile, kui avalik-õiguslikule maksele.

Riigikohus on mitmel korral¹ rõhutanud, et mida tugevamini on isiku õigused riivatud, seda selgem ja täpsem peab olema volitusnorm. See tähendab, et üldiselt sõnastatud volitusnormist ei saa tuletada õiguslikku alust väga intensiivselt põhiõigusi riivavale piirangule. Ühtlasi on Riigikohus rõhutanud, et seadusandja peab ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia piiramise seisukohalt olulised küsimused, kuid täitevvõimule võib delegeerida enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise.² Juhul, kui meetme määrus lubaks tagasi nõuda rohkem, kui on saadud toetus, tagasinõue puudutaks toetusmeetme või toetuslepingu väliseid asjaolusid või võimaldaks määrata rahalisi nõudeid toetuse andmise otsuse eelselt, oleks tagasinõude näol vaieldamatult tegu *PS* § 113 kaitsealas oleva trahvi või muu avalik-õigusliku maksega, mis piirab isiku õigusi ning vajab seetõttu täpset ja piiritletud volitusnormi.

2.2 Vaidlusaluse meetme määru § 19 lõige 2 ei kujuta endast intensiivselt põhiõigusi riivavat piirangut ega välju ka RTK 26.08.2021 toetusotsuse raamidest. Toetuse andmine on isiku jaoks haldusmenetluse tulemusel ja haldusaktiga eraldatav hüve, mis põhineb toetuse saaja enda taotlusel, haldusmenetluse seaduses sätestatud menetlusnormidel, meetme määru § 19 lõige 2 sätestatud tingimustel ja (menetlus)korral ning nende tingimuste ja korra kohaldamisega on toetuse saaja toetuse vastu võtmisel (või kasutamise lepingu sõlmimisel) ka nõustunud. On tavapärane, et meetme määru § 19 lõige 2 kehtestatakse tingimused toetuse eesmärgile, kasutamisele, abikõlblikele kuludele, toetuse määrale, aga ka tingimused (nõuded), mida toetuse saaja peab täitma. Sellised nõuded võivad tuleneda toetuse saajale ka eriseadusest nagu on antud asjas kaebaja kohustus järgida riigihangete seaduse nõudeid. Nõuete järgimine tagab, et toetuse saaja saab projekti, mille tarbeks toetust taotletakse, ka päriselt ellu viia. Avaliku sektori asutusest toetuse saaja ei saa avalike vahendite heaperemeheliku kasutamise eesmärgi tõttu mööda vaadata riigihanke seaduses sätestatud kohustustest, sõltumata sellest, kas meetme määru § 19 lõige 2 viitab või mitte. Antud asjas oli toetuse saaja hankija riigihangete seaduse tähenduses, mistõttu on ta kohustatud sõltumata meetme määru § 19 lõige 2 hankemenetluse läbi viimisel järgima riigihangete seaduses sätestatud reegleid. Toetuse saaja oleks pidanud arvestama riigihanke reeglitega ka juhul, kui oleks kavandanud projekti elluviimist ilma toetuseta. Hankereeglite järgimise olulisust rõhutavad siiski ka meetme määru § 17 punktid 1, 2 ja 4 ning § 19 lõige 2 ehk tegemist on antud asjas tingimustega, mis on toetuse saaja vaatest paratamatult toetusotsuse eesmärgipärase täitmise eelduseks. Selliselt ei saa 24.11.2022 toetuse tagasinõudmise otsuses ette heidetud rikkumiste tuvastamine ja nende eest tagasinõude esitamine tulla toetuse saajale ka üllatusena. Ühtlasi ei saa toetuse saaja sellises olukorras eeldada, et temalt mingil juhul ja osas toetust tagasi ei nõuta, kui ta omapoolseid kohustusi täiel määral täita ei suuda. Tegemist oli seega kindlalt piiritletud toetuse kasutamise raamides toimuva tagasinõudega, põhjusel, et toetuse saaja ei suutnud täita kokku lepitud tingimusi.

2.3. Oma sisult ei erine eriseaduse alusel antava toetuse tagasinõudmine mistahes muust haldusaktiga haldusmenetluse seaduse alusel otsustuskorras antava rahalise või ainelise soodustuse tagasinõudmisest, mille tagasinõudmiseks annab alused haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 66 lõike 2 punkt 4 ja § 69 lõige 1 ja mida saab iga haldusorgan kohaldada HMS-ist tulenevalt. Seega ei välistaks ka riigihalduse ministri määru § 19 lõige 2 tagasinõuete regulatsiooni puudumine iseenesest toetusotsuse muutmist, selle osalist või täielikku kehtetuks tunnistamist ning sealt edasi ka tagasinõude kohaldamist. Isegi, kui Riigikohus leiab, et meetme määru § 19 lõige 2 on seaduse volitusnormi ületamise tõttu põhiseadusega vastuolus, ei saa

¹ Vt Riigikohtu 31.10.2022 otsus asjas nr 5-22-4, p 66.

² Vt Riigikohtu 15.12.2008 otsus asjas nr 3-4-1-14-08, p 34

kahtluse alla seada RTK pädevust rikkumist tuvastada, toetusotsust muuta või kehtetuks tunnistada ainuüksi juba HMS § 66 lg 2 toodud alustel ning vajadusel nõuda toetuse tagastamist HMS § 69 lg 1 alustel. Tulem ei tohiks sõltuda sellest, millise sätte alla RTK tagasinõude kvalifitseerib.

2.4 Kuna HMS n.ö võistlevaid menetlusi eraldi ei reguleeri ning igasse eriseadusesse täpselt piiritletud menetlusregulatsiooni ja tingimuslike volitusnormide ettenägemine ei ole otstarbekas ega piirangute vähest intensiivsust arvestades alati ka vajalik, võib konkreetsetes meetmetes muuhulgas tagasinõude tingimuste ja korra täpsustamine olla paratamatu. On selge, et juba saadud (kuid alati mitte välja makstud) toetuse tagasinõue on toetuse saaja jaoks riivav ja soovimatu tagajärg, kuid teisti ei ole võistlevas toetuse andmise menetluses toetuse eesmärkide saavutamist võimalik tõsisema rikkumise avastamisel tagada. Toetuse andja ei saa toetuse andmise otsuste tegemisel välistada kõiki riske, kui taotleja kinnitab nendega toimetulekut. Kõiki riske ei suuda ette näha ka toetuse saaja, kuid sellest hoolimata tuleb olla valmis ootamatuteks tagajärgedeks ka toetuse saamise otsuse järgselt. **Vajadusel toetusotsuse avamise, muutmise või suisa kehtetuks tunnistamine ja selle tulemina toetuse tagasinõudmine on oluline instrument toetuste eesmärgipärase kasutamise kontrollimisel, kuid selle ulatus sõltub palju konkreetsest toetusmeetmest ja asjaolust, kellele on meede suunatud. Seetõttu on asjakohane reguleerida täpsustavaid tingimusi just rakendusakti (määruse) tasandil.**

3. Meetme määruse § 19 lõike 2 sätestatud tagasinõude miinimumvahemik on 10% ja maksimaalne 100%, ehk põhimõtteliselt peab toetuse saaja juba toetuse taotlust esitades arvestama, et toetusega seotud nõudeid mitte järgides tuleb tal sõltuvalt rikkumise raskusest tasuda vähemalt 10%-lise toetuse osa tagastamisega. **Konkreetsena määrata piiritlemine ei saa tingida meetme määruse § 19 lõike 2 vastuolu põhiseadusega, kuivõrd määrata täpsustamata jätmisel oleks vaikimisi määraks 0-100% sõltuvalt rikkumise ulatusest. Konkreetsema määrata sätestamisel on leppetrahvile sarnanev iseloom, mille eesmärk on taotlejat teavitada tagasinõude määrast enne taotluse esitamist ning seeläbi suunata toetuse saajat toetusvahendeid kasutama hoolikalt ja õiguspäraselt.** Lisaks on rikkumiste menetlemine ka menetlevale asutusele täiendav kulu, mistõttu on olnud 10%-lise määrata kehtestamine määruse andja toonane otstarbekusvalik. Riigikohus on leidnud, et alust normi põhiseadusvastasuse motiivil kehtetuks tunnistada ei ole, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Samuti tuleb eelistada tõlgendust, mis tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse³

Milliseks kujuneb täpsemalt tagasinõutav toetuse osa, selgitab RTK välja toetusotsuse muutmise menetluse käigus (sh tugineb lisaks meetme määrusele ka HMS § 64 ja § 66 lg 2 punktidele 2-4) läbi kaalutusõiguse. Eeldusel, et rikkumised on tuvastatud õigesti ega ole vabandatavad formaalse eksimusega, mis ei mõjutanud asja otsustamist, ei ole 10%-line määr taotlejale põhjendamatult koormav. Kuna tagastatav osa ei puuduta toetuse saaja omaosalust ega tule tasuda omavahenditest, siis ole ka 10%-line toetuse summalt tagastatav miinimummäär toetuse saajale ebaproportsionaalselt koormav.

4. Halduskohus viitas otsuses Riigikohtu 28.06.2023 otsusele asjas nr 5-23-2⁴ ja järeldas, et kuna antud asjas puudub seos otsekohalduva EL määrusega nr 1303/2013 ning selle koosmõjuga STS § 45 lõikele 1 (otsuse p 65-67), pole tagasinõude tingimuste ettenägemine meetme määrukses seaduses sisalduva volitusnormi puudumise tõttu võimalik. Samas jäi kohtul välja toomata sama Riigikohtu lahendi punktis 64 antud selgitused, mille kohaselt **käsitletakse toetusotsusega eraldatud vahendite tagasinõudmist mitte karistuse või avalik-õigusliku koormisena, vaid alusetult saadud soodustuse tagastamisena.** Riigikohus leidis, et toetuste

³ Vt nt Riigikohtu 12.12.2017 otsus nr 5-17-12/9 p 32.

⁴ Vt Riigikohtu 28.06.2023 otsus asjas nr 5-23-2 p 64-67.

andmise ja kasutamise üksikasjad on suures ulatuses määratud kindlaks seadusandja volitusnormide alusel antud määrustega, mistõttu on asjakohane, et ka toetuste tagasinõudmise üksikasjad reguleeritakse määruse tasandil. Samuti rõhutas ka Riigikohus, et **finantskorrektsiooni kohaldamise eesmärk ei ole õigusrikkuja karistamine**, vaid alusetult saadu tagasinõudmine (vt nt Euroopa Kohtu (EK) 1. oktoobri 2020. a otsus asjas [C-743/18 Elme Messer Metalurgs](#))⁵. Lisaks järeldas kohus, et praegusel juhul ei ole tegemist intensiivse piiranguga, vaid toetuse saaja rikkumisest tingitult toetuse, mille saamisele ei ole isikutel algselt subjektiivset õigust (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 2. aprilli 2019. a otsus nr 3-16-1048/38, p 16 ja seal viidatud varasem praktika), tagasinõudmisega⁶.

Ehkki vaidlusalune meetme määruse § 19 lõige 2 ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu struktuurivahenditega, on kõnealuse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asja⁷ punktides 64 ja 70 toodud seisukohad kohaldatavad ka AÕKS § 161 lõike 3 ja AÕKS § 182¹ lõike 5 alusel kehtestatavatele tingimustele, mistõttu ei ole meetme määruse § 19 lõige 2 põhiseadusega vastuolus. Seda kokkuvõtlikult järgmistel põhjustel.

4.1. Vaidlusaluses sättes ette nähtud toetuste tagasinõudmise tingimused ja määrad on üheks osaks toetuse andmise tingimustest. Toetuse eraldamise üle otsustamine, aga ka eesmärgipärase kasutamise kontrollimine, on haldusmenetluse ja seega ka toetuse andmise tingimuste lahutamatud osad. Seni ei ole Riigikohtu praktika⁸ eeldanud, et kõik toetuse andmisega seotud tingimused (nt toetuse piirmäär ja otstarve) peaks eraldi väljatooduna sisalduma juba seaduse volitusnormis, vaid on nentunud täitevvõimu õigust neid tingimusi ka üldisema volitusnormi alusel rakendusaktis konkretiseerida sõltuvalt piirangu mõju intensiivsusest. Seetõttu puudub põhjus, miks eraldatud toetuse tagasinõudmise, kui toetuse andmise tingimuste osa, puhul peaks tuginema teistsugusele loogikale.

4.2. Tegemist on n.ö võistlevas menetluses antava toetuse saaja jaoks soodustava toetusega, millele ei ole isikul ettemääratud subjektiivset õigust. Erinevalt näiteks sotsiaaltoetusest ei saa võimalik toetuse tagasinõue tingida toetuse saajale selliseid ebasoodsaid tagajärgi, millega ta teoreetiliselt poleks pidanud juba toetuse taotlemisel arvestama. Toetuse tagasinõude rakendamine ja määr sõltub sellest, kas ja kui edukalt suudab toetuse saaja toetusotsuse ja toetuse kasutamise otsuse või lepinguga võetud kohustusi täita. Seega ei ole vaidlusaluse meetme määruse alusel antud toetuse tagasinõue oma intensiivsusest võrreldav alati ka teiste haldusmenetluses antavate toetusliikidega, mistõttu ei saa võistlevas menetluses antud soodustava iseloomuga toetuste tagasinõudmist mahutada PS § 113 kaitsealasse. Meetme määruse § 19 lõige 2 võimaldab tagasinõuet vaid seoses toetuse andmise tingimuste täitmisega ja sätestatud tagasinõude ulatus ei ole ebaproportsionaalne.

4.3. Toetuse täielik tagastamata jätmine hoolimata rikkumise tuvastamisest, tingiks toetuse saaja alusetu rikastumise olukorra ja riivaks põhjendamatult teiste taotlejate võrdsusõigusi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Hartman

Regionaal- ja põllumajandusminister

Martin Kulp

5885 1442 martin.kulp@agri.ee

⁵ Sama, punkt 64.

⁶ Sama, punkt 70.

⁷ Sama, punktid 64 ja 70.

⁸ Vt nt Riigikohtu 17.03.1999. a asi nr 3-4-1-1-99 p 14, 31.10.2022 otsus asjas nr 5-22-4 p 76, 07.11.2022 asjas nr 5-22-2 p 53, 28.06.2023 otsus asjas nr 5-23-2 p 64-67.