



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUMÄÄRUS

<b>Kohtuasja number</b>	5-24-7
<b>Määruse kuupäev</b>	23. september 2024
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Saale Laos, Ivo Pilving, Nele Siitam ja Urmas Volens
<b>Kohtuasi</b>	Riigihalduse ministri 26. veebruari 2020. a määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ § 19 lg 2 põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Tallinna Halduskohtu 21. mai 2024. a otsus asjas nr 3-23-518
<b>Menetlusosalised</b>	Põltsamaa vald Riigi Tugiteenuste keskus Õiguskantsler Regionaalminister Rahandusminister Justiitsminister
<b>Asja läbivaatamise viis</b>	Kirjalik menetlus

### RESOLUTSIOON

- 1. Jätta Tallinna Halduskohtu 21. mai 2024. a taotlus läbi vaatamata.**
- 2. Mõista Eesti Vabariigilt Põltsamaa valla kasuks välja menetluskulu 2745 eurot.**

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- 1.** Põltsamaa vald korraldas avatud hankemenetluse ning sõlmis 15. märtsil 2021 3 SELTSIMEEST OÜ-ga Põltsamaa Lille tn õppehoone projekteerimis-ehitustööde töövõtulepingu.
- 2.** Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) rahaldas 26. augusti 2021. a otsusega nr 11.2-8/1050 Põltsamaa valla toetuse taotluse Põltsamaa valla õppehoone energiatõhusamaks muutmiseks. RTK tugines otsuse tegemisel riigihalduse ministri 26. veebruari 2020. a määrusele nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ (määrus nr 7).
- 3.** RTK luges 24. novembri 2022. a **finantskorrektsiooni otsusega** nr 11.2-8/1197 mitteabikõlblikuks kuluks 40 979,70 eurot. RTK vähendas määruse nr 7 § 19 lg 1 p 3 ja lg 2 alusel abikõlblikke kulusid 10%. RTK märkis, et hankemenetluses kvalifitseeriti pakkuja, kes ei vastanud

kvalifitseerimistingimustele, ning sõlmitud hankelepingu tingimusi muudeti oluliselt täitmisaegse tagatise garantiikirja osas ja see muudatus ei vastanud riigihangete seaduse (RHS) § 123 lg-le 1.

**4. Põltsamaa vald** esitas finantskorrektsiooni otsuse peale vaide, mille RTK jättis 2. veebruari 2023. a vaideotsusega nr 11.2-8/23/164 rahuldamata.

**5. Põltsamaa vald** esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse** RTK 24. novembri 2022. a otsuse ja 2. veebruari 2023. a vaideotsuse tühistamiseks.

**6. Tallinna Halduskohus** rahuldab 21. mai 2024. a **otsusega** kaebuse, tühistas RTK 24. novembri 2022. a otsuse ja 2. veebruari 2023. a vaideotsuse ning tunnistas määruse nr 7 § 19 lg 2 põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks ja jättis normi kohaldamata. Halduskohus esitas kokkuvõtlikult järgmised põhjendused:

- 1) hankija kvalifitseeris pakkuja, kes ei vastanud kvalifitseerimistingimustele. Sellega rikkus hankija RHS § 3 p-e 1 ja 2, § 98 lg-t 5 ja § 104 lg-t 8. RTK on seega õigesti leidnud, et hankija kvalifitseeris pakkuja, kes tegelikult kvalifitseerimise tingimustele ei vastanud;
- 2) teise viidatud rikkumise aspektist ei ole kaebaja hankelepingu tingimusi oluliselt muutnud. Täitmistagatise garantiikirja asendamist 10%-lise tagatissumma kinnipidamisega igakordsest arvest ei saa lugeda hankelepingu üldise olemuse muutmiseks RHS § 123 lg 2 mõttes. Selles osas on RTK otsus õigusvastane;
- 3) kaebust ei tule rahuldada mitte osaliselt, vaid tervikuna, sest RTK otsuse aluseks oleva määruse nr 7 § 19 lg 2 on põhiseadusega vastuolus;
- 4) tagasinõutava summa suurus määrati määruse nr 7 § 19 lg 2 alusel. Määruse nr 7 aluseks oleva atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 161 lg 3 sätestab ministrile volituse kehtestada riigi eelarvestrateegias määratud meetmete elluviimiseks enampakkumisest saadud tulu kasutamise tingimused ja kord. AÕKS § 161 lg 3 ei anna ministrile õigust kehtestada määrusega tagasinõude määramise aluseid ega nende määra. Kuivõrd määruse nr 7 § 19 lg 2 sätestab tagasinõude ulatuse, on määrus vastuolus PS §-dest 94 ja 113 tuleneva seadusereservatsiooni klausliga, mille kohaselt peab avalik-õiguslikud rahalised kohustused olema sätestatud seadusega;
- 5) Riigikohus analüüsis sarnast küsimust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-2. Riigikohtu praktika kinnitab, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid tuleb sätestada seadusega. AÕKS-s puudub täpsem toetuste tagasinõudmise kord.

## MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

**7. Põltsamaa vald** on vastuses seisukohal, et määruse nr 7 § 19 lg 2 pole asjassepuutuv norm, kuid kui see säte lugeda asjassepuutuvaks, siis see on põhiseadusega vastuolus kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

- 1) kaebaja ei rikkunud hanke korraldamisel määruses nr 7 sätestatud kohustusi. Määruse nr 7 § 19 lg 2 kohaldub üksnes nende kohustuste suhtes, mis on sätestatud määruses nr 7, mitte riigihangete seaduses. Kuna määruse nr 7 § 19 lg 2 kohaldamise eeldused polnud täidetud, siis ei puutu see norm asjasse;
- 2) määruse nr 7 § 19 lg 2 pole põhiseadusega vastuolus halduskohtu viidatud põhjendustel, sest kui toetuse andmise ja kasutamise tingimuste määrusega kehtestamiseks oli volitusnorm, siis ei ole vaja eraldi volitust toetuse tagasinõudmise aluste ja määra kohta;
- 3) määruse nr 7 § 19 lg 2 on põhiseadusega vastuolus põhjusel, et normis puudub otsustusdiskretsioon. Proportsionaalne pole see, et igasuguse riigihangete seaduse rikkumise korral tuleb igal juhul 10% toetussummast tagasi nõuda.

**8. RTK on vastuses** seisukohal, et määruse nr 7 § 19 lg 2 pole põhiseadusega vastuolus kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

- 1) määruse nr 7 § 19 lg 2 aluseks olev volitusnorm on sätestatud AÕKS § 182<sup>1</sup> lg-s 5;
- 2) kui toetuste andmise ja kasutamise üksikasjad on suures ulatuses määratud kindlaks seadusandja volitusnormide alusel antud määrustega, on asjakohane, et ka toetuste tagasinõudmise üksikasjad reguleeritakse määruse tasandil. Sellises olukorras on finantskorrektsiooni protsendilise ulatuse kehtestamine määrusega lubatav (vt RKPJKo 28. juuni 2023, nr 5-23-2). Määruse nr 7 § 19 lg 2 ei kehtesta intensiivset põhiõiguste piirangut ja seetõttu on määruse tasandil lubatud sätestada tagasinõudmise üksikasjad;
- 3) toetuse tagasinõudmine kaebaja toime pandud rikkumiste tõttu ei olnud kaebajale üllatuslik;
- 4) toetuse saamise õigus tekib isikul siis, kui ta on järginud toetuse kasutamisel kehtivat õigust. Toetuse saaja peab arvestama, et toetus küsitakse tagasi alates 10%-st kuni 100%-ni vastavalt rikkumise olemusele.

**9. Õiguskantsler on vastuses** seisukohal, et määruse nr 7 § 19 lg 2 on vastuolus PS §-dega 94 ja 113 kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

- 1) määruse nr 7 § 19 lg 2 on asjassepuutuv norm. RTK kohaldas seda normi otsuse tegemisel. Kui määrus tunnistatakse kehtetuks, tuleb AÕKS § 182<sup>1</sup> lg 1 alusel teha uus tagasinõudmise otsus. Sellisel juhul tuleb RTK-l langetada kaalutletud ja proportsionaalne otsus. Vaidlust pole võimalik lahendada normide põhiseaduskonformse tõlgendamise teel. Määrade kehtestamiseks puudus volitusnorm. Kui volitusnormi jaatada, polnud see piisavalt selge ja täpne. Asuda saaks ka seisukohale, et kuna seaduses täpsemad juhised puuduvad, siis ei saa haldusorgan tagasinõuet esitada;
- 2) määrade kehtestamiseks puudus volitusnorm. Avalik-õigusliku toetuse tagasinõudmine on PS § 113 kaitsealas. Seaduses puudub norm, mis volitaks ministrit kehtestama tagasinõude protsendid. Protsentides väljenduvate määrade kehtestamine ei ole seaduse täpsustamine, vaid uute reeglite kehtestamine;
- 3) toetuse tagasinõudmine piirab omandipõhiõigust erineva intensiivsusega. Riive intensiivsus sõltub sellest, kui suur on tagasinõutav summa;
- 4) kui kohus leiab, et AÕKS § 182<sup>1</sup> lg 5 volitab ministrit määrama tagasinõude protsendid, siis tuleb kontrollida volitusnormi põhiseaduspärasust. Volitusnorm pole tagastusnõude määrade osas piisavalt selge ja täpne.

**10. Regionaal- ja põllumajandusminister on vastuses** seisukohal, et määruse nr 7 § 19 lg 2 on põhiseaduspärane kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

- 1) määruse nr 7 preambulis on ekslikult jäänud viitamata AÕKS § 182<sup>1</sup> lg-le 5. Tegemist on formaalse eksimusega, mis ei too kaasa põhiseadusvastasust;
- 2) määrus nr 7 ei ületa volitusnormi piire. Minister ei saa nõuda tagasi toetust suuremas määras, kui toetuse summa;
- 3) kuna tegemist on soodustusega, ei ole see koormav avalik-õiguslik kohustus PS § 113 mõttes. Toetuse tagasinõudmine sarnaneb leppetrahvile;
- 4) määruse nr 7 § 19 lg 2 ei riiva intensiivselt kaebaja põhiõigusi. Riigi antud hüve nõuti osaliselt tagasi. On tavapärane, et meetme määrusega kehtestatakse tingimused toetuse kasutamisele, toetuse määrale ja toetuse saajale. Avaliku sektori antud raha peab kasutama heaperemehelikult ning selleks tuleb järgida riigihangete seaduses sätestatud norme. Kaebaja oli hankija ja ta oli kohustatud riigihangete seadust järgima sõltumata sellest, kas ta sai projekti jaoks toetust või mitte. Kaebaja ei saanud eeldada, et temalt toetust tagasi ei nõuta, kui taotleja oma kohustusi ei täida;
- 5) toetuse eesmärgipärase kasutamise tagab see, kui toetust saab tagasi nõuda. Täpsustavaid tingimusi on asjakohane reguleerida määruse tasandil;
- 6) toetuse taotleja peab arvestama, et toetuse minimaalne tagasi nõutav summa on 10% ja seda sõltumata rikkumise raskusest. Selle kaudu tagatakse, et toetust kasutatakse hoolikalt ja õiguspäraselt;

- 7) 10%-line määr kehtestati otstarbekuse kaalutlusel, sest rikkumiste menetlemine on haldusorganile lisakulu;
- 8) kui tegemist pole formaalse eksimusega ja rikkumine on õigesti tuvastatud, ei ole 10%-lise määra kehtestamine põhjendamatult koormav;
- 9) toetuse tagasinõudmine pole karistus. Isikutel puudub subjektiivne õigus toetust nõuda ja tegemist polnud intensiivse piiranguga;
- 10) täitevvõimul on õigus vaidlusaluseid tingimusi üldisema volitusnormi alusel määrusega täpsustada. Tegemist oli võistlevas menetluses antud toetusega, mille saamiseks ei olnud taotlejatel subjektiivset õigust.

**11. Justiitsminister on vastuses** seisukohal, et määruse nr 7 § 19 lg 2 on antud volitust ületades ja seetõttu põhiseadusega vastuolus kokkuvõtlikult järgmistel põhjendustel:

- 1) määruse nr 7 § 19 lg 2 on asjassepuutuv norm, sest sellest sõltus, kas vastustaja tohtis kaebajale antavat toetust tuvastatud rikkumise tõttu 10% vähendada. Kui see norm on põhiseadusega vastuolus, siis saanuks sobivama tagasinõude määra kindlaks teha kaalutusõiguse alusel;
- 2) määruse nr 7 § 19 lg 2 kehtestamisega on ületatud volitusnormi piire. Seadusandja ei volitanud ministrit kehtestama tagasinõude protsendilist ulatust. Määrus on seetõttu vastuolus PS § 3 lg-ga 1, § 94 lg-ga 2 ja §-ga 113. Puudub otsekohalduv Euroopa Liidu õigus.

## **PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE**

**12.** Tallinna Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata määruse nr 7 § 19 lg 2, mis sätestab järgmist: „Kui toetuse saaja on rikkunud seoses hangete läbiviimisega talle käesolevas määruses kehtestatud kohustusi, nõutakse sõltuvalt rikkumise raskusest tagasi 10, 25, 50 või 100 protsenti hankелеpingule eraldatud toetusest.“

## **KOLLEEGIUMI SEISUKOHT**

**13.** Asja lahendamisel esimese või teise astme kohtu taotluse alusel (konkreetses normikontrolli menetlus) võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 esimene lause). Riigikohtu praktikast tulenevalt on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (vt RKÜKo 28. oktoober 2002, nr 3-4-1-5-02, p 15).

**14.** Sätte asjassepuutuvuse ja põhiseaduspärasuse üle otsustamiseks võib olla tarvis hinnata ka seda, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusvastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määravad põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse. Kui põhiseaduslikkuse järelevalve algatanud kohus on õigusnormi tunnistanud põhiseadusvastaseks ja jätnud selle kohaldamata väära tõlgenduse tõttu, võib tekkida olukord, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab kontrollima asjasse mittepuutuva normi põhiseadusele vastavust või tunnistama põhiseadusvastaseks normi, mis tegelikult on põhiseaduspärane. (vt RKPJKm 27. august 2024, nr 5-24-3, p 12 ja seal viidatud kohtupraktika.)

**15.** RTK viitas finantskorrektsiooni otsuse tegemise õigusliku alusena määruse nr 7 § 19 lg-le 2. Halduskohus asus seisukohale, et viidatud normi lauseosa „käesolevas määruses kehtestatud

kohustusi“ ei tähenda üksnes kohustust korraldada riigihange ja esitada rakendusüksusele sõlmitud hankeping (vt määruse nr 7 § 17 p-d 2 ja 4). Halduskohtu hinnangul tuli toetuse saajal riigihanke korraldamisel järgida ka teisi riigihangete seaduse norme. Määruse nr 7 § 17 ei sätesta toetuse saaja riigihanke kohustuste ammendavat loetelu.

**16.** Kolleegium ei jaga halduskohtu seisukohta määruse nr 7 § 19 lg 2 tõlgendamisel. Toetuse tagasinõudmise üldalused on sätestatud määruse nr 7 § 19 lg-s 1. Määruse nr 7 § 19 lg 2 sätestab toetuse tagasinõudmise erialuse hangetega seotud kohustuste osas. Sel juhul on tagasinõudmise eelduseks määrusega nr 7 sõnaselgelt kehtestatud kohustuste rikkumine.

**17.** Toetuse saajale hanke läbiviimisega kaasnevad kohustused on sätestatud määruse nr 7 §-s 17. Toetuse saaja on kohustatud küsima hanke korral, mille eeldatav maksumus jääb alla lihthanke piirmäära, kirjalikult kolm võrreldavat hinnapakumust piisava kvalifikatsiooniga ettevõtjatelt ja esitama saadud hinnapakumused nende küsimist tõendavate dokumentidega rakendusüksusele koos sõlmitud lepinguga, kui ostutehingu käibemaksuta summa on suurem kui 5000 eurot (määrus nr 7 § 17 p 1). Toetuse saajal on kohustus korraldada riigihange riigihangete registri kaudu, kui tellitav teenus või ostetav kaup ületab lihthanke piirmäära (määruse nr 7 § 17 p 2). Samuti on toetuse saaja kohustatud esitama rakendusüksusele hankepingu viivitamata pärast selle sõlmimist (määruse nr 7 § 17 p 4). Teisi kohustusi määruse nr 7 § 17 toetuse saajale hangete korraldamise kohta ei sätesta.

**18.** Asjaolust, et määruse nr 7 § 17 esimese lause kohaselt on toetuse saaja kohustatud projekti ellu viima vastavalt õigusaktidele, ei järeldu, et rakendusüksusel on õigus määruse nr 7 § 19 lg 2 alusel nõuda toetus tagasi ka siis, kui toetuse saaja rikkus riigihangete seadusest tulenevaid selliseid kohustusi, mida määruse nr 7 § 17 ei sisalda. Kui määruse andja tahteks oleks olnud, et toetuse saaja järgiks kõiki riigihangete seaduses sätestatud kohustusi, siis poleks ta määruse nr 7 §-s 17 eespool nimetatud hangete korraldamise kohustusi eraldi sõnaselgelt sätestanud ega viidanud ka määruse nr 7 § 19 lg 2 tagasinõudmise aluses just „käesolevas määruses kehtestatud“ kohustustele.

**19.** See, et toetuse saaja peab järgima lisaks määruse nr 7 §-le 17 teistest õigusaktidest tulenevaid kohustusi, ei tähenda, et kõik need kohustused on ühtviisi olulised toetuse eesmärkide saavutamiseks. Määruse nr 7 sõnastus ei kinnita määrusandja tahet kõiki võimalikke kohustusi ühtviisi sanktsioneerida just toetuse tagasinõudmisega.

**20.** Eespool märgitud keelelist tõlgendust toetavad ka süstemaatilised, teleoloogilised ja põhiseaduskonformsed argumendid. Riigihangete normid ei vaja tingimata täiendavat sanktsioneerimist toetuse tagasinõudmisega. Riigihangete seaduse igasuguse rikkumise korral toetuse tagasinõudmine vähemalt 10% ulatuses ei pruugiks igas olukorras tagada proportsionaalset tulemust. Riigihangete normide täiendaval sanktsioneerimisel toetuse tagasinõudmise kaudu saab olla legitiimne eesmärk, kui see aitab kaitsta spetsiifiliselt toetuste maksmisega seotud avalikke huve. Igasugune riigihangete seaduse rikkumine ei kahjusta riigi huve toetuse andjana. Riigihangete seaduse kõik normid ei teeni alati eesmärki riigi raha säästlikult kasutada, vaid võivad kulusid hoopis suurendada, kuigi on vajalikud nt konkurentide kaitseks.

**21.** Riigihangete seaduse järgimise tagamiseks on ka teisi meetmeid, nt teise pakkuja õigus riigihange vaidlustada, Rahandusministeeriumi järelevalve ning viimaks ka süüteomenetlus, millele viitab määruse nr 7 § 19 lg 3.

**22.** Toetuste rakendusüksustel ei pruugi olla sisulist pädevust kontrollida igakülgsest seda, kas riigihangete seaduse kõiki norme on järgitud. Määruse andja saab rakendusüksuse tegevust lihtsustada seeläbi, kui sätestab olulisemad riigihankealased kohustused määruses endas.

**23.** Määruse nr 7 § 19 lg 2 kitsa tõlgendamise kasuks räägib ka argument, et toetuse tagasinõudmine on olemuselt sanktsioon. Selliseid norme ei tohi PS § 23 lg 1 kohaselt tõlgendada laiendavalt. Seetõttu tuleb vaieldava tõlgenduse korral eelistada õigusi vähem piiravat, s.o kitsamat tõlgendust avarama tõlgenduse asemel.

**24.** Kaebaja ei rikkunud hangete korraldamisega talle määruse nr 7 § 17 p-des 1, 2 ja 4 kehtestatud kohustusi. Halduskohus tuvastas, et kohustus, mille rikkumist kaebajale ette heidetakse, on sätestatud riigihangete seaduses. Seetõttu pole määruse nr 7 § 19 lg 2 vaidluse lahendamisel asjassepuutuv ning halduskohtu taotlus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus tuleb jätta läbi vaatamata.

**25.** Põltsamaa vald taotleb õigusabikulu 2745 euro (sisaldab käibemaksu) hüvitamist. Põltsamaa vallale osutati õigusabi (arvamuse koostamine, õiguskantsleri arvamuse analüüs, kliendile ülevaate tegemine ja menetluskulude taotlemine) 12,50 tundi. Osutatud õigusteenuse tunnihind oli 180 eurot (ilma käibemaksuta). Kuna kaebaja ei ole käibemaksukohustuslane, siis palub ta õigusabikulu mõista välja koos käibemaksuga. PSJKS § 63 lg-st 1 tulenevalt hüvitatakse konkreetse normikontrolli menetluse PSJKS § 10 lg 1 p-s 3 nimetatud menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud (RKPKo 28. juuni 2023, nr 5-23-2, p 95 ja seal viidatud kohtupraktika). Kolleegiumi hinnangul on menetluskulu vajalik ja põhjendatud ning tuleb Eesti Vabariigilt Põltsamaa valla kasuks välja mõista (PSJKS § 63 lg 1).

(allkirjastatud digitaalselt)