|  |  |
| --- | --- |
| **Kohus** | Tallinna Halduskohus |
| **Kohtunik** | Maret Hallikma |
| **Otsuse tegemise aeg ja koht** | 18.03.2024, Tallinn |
| **Haldusasja number** | 3-22-2397 |
| **Haldusasi** | Valka valla kaebus Riigi Tugiteenuste Keskuse 17.06.2022 finantskorrektsiooni otsuse nr 12 ja 10.10.2022 vaideotsuse nr 11.1-13/0995 tühistamiseks |
| **Menetlusosalised ja nende esindajad** | Kaebaja – Valka vald, lepinguline esindaja advokaat Allar Laugesaar  Vastustaja – Riigi Tugiteenuste Keskus, volitatud esindaja Katri Oja  Kolmas isik – Valga vald, lepinguline esindaja advokaat Janar Kuus |
| **Asja läbivaatamise vorm** | 15.12.2023 kohtuistungil ja kirjalikus menetluses |
| **Resolutsioon**   1. **Rahuldada Valka valla kaebus.** 2. **Tühistada Riigi Tugiteenuste Keskuse 17.06.2022 finantskorrektsiooni otsus nr 12 ja 10.10.2022 vaideotsus nr 11.1-13/0995.** 3. **Jätta rahuldamata vastustaja taotlus eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult.** 4. **Mõista Riigi Tugiteenuste Keskuselt Valka valla kasuks välja menetluskulud** 3620,8 **eurot ja Valga valla kasuks menetluskulud 2550 eurot. Muus osas jätta menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda.** | |
| **Edasikaebamise kord**  Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul arvates otsuse avalikult teatavakstegemisest, s.o **hiljemalt 17.04.2024**. Vastuseks menetlusosalise poolt esitatud apellatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva. Kui apellant soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda apellatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses. | |

**ASJAOLUD JA EELNEV MENETLUSE KÄIK**

1. Valka Vallavolikogu (projekti juhtpartner) esitas programmi Interreg V-A Estonia-Latvia raames taotluse projektile Est-Lat 51 „Valga-Valka kaksiklinna keskuse arendamine“ (edaspidi projekt) toetuse saamiseks.
2. Projekti juhtpartner ja Eesti Vabariik Rahandusministeeriumi kaudu sõlmisid projekti elluviimiseks toetuslepingu 13.11.2017. Projekti kestuseks oli 3 aastat (alates 01.06.2017 kuni 31.05.2020).
3. Projekti juhtpartner Valka Vallavalitsus ja Valga Linnavalitsus (nüüdne Valga Vallavalitsus, projektipartner) sõlmisid projekti elluviimiseks koostöölepingu 04.09.2017.
4. Projekti teostamiseks viidi läbi riigihange (viitenumbriga 206895). Hankelepingu objektiks oli „Valga- Valka kaksiklinna ühise linnaruumi ehitamine“ vastavalt hankedokumentidele ja töövõtja poolt esitatud pakkumusele. Hankelepingu objektiks olnud tööd on teostatud. Projekt on ellu viidud.
5. 16.08.2021 kuni 23.02.2022 viidi läbi projekti audit järgmiste aruannete osas: aruanne 8.1, periood 01.10.2019 – 31.01.2020, 9 094,77 €; aruanne 9.1, periood 01.02.2020 – 31.05.2020, 419 687,15 €; aruanne 10.1, periood 01.06.2020 – 30.09.2020, 1 323 633,35 €. Läbiviidud auditi kohta koostati 23.02.2022 lõpparuanne (edaspidi auditi aruanne), milles leiti, et rahastust on kasutatud olulistes aspektides sihipäraselt, mõistlikult ja otstarbekalt ning vastavalt toetuslepingus ja programmi juhendis sätestatud eesmärkidele ja nõuetele. Samas esitati arvamus, et projektipartner Valga Vallavalitsus ei ole riigihanget viitenumbriga 206895 viinud läbi kooskõlas riigihangete seadusega.
6. RTK tegi 17.06.2022 läbiviidud auditi alusel finantskorrektsiooni otsuse nr 12 (edaspidi finantskorrektsiooni otsus, dtl 11-22, tõlge 61-71). Finantskorrektsiooni otsusega otsustati kohaldada finantskorrektsiooni määra 25%. Valga Vallavalitsus peab toetusena saadud 340 513,66 eurot üle kandma Valka Vallavolikogule. Valka Vallavolikogu peab tagastama 353 257,56 eurot. Nimetatud summad tuleb Valka Vallavolikogul tasuda Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumile 60 päeva jooksul.
7. Finantskorrektsiooni otsuse (FKO) tegemise aluseks olevateks asjaoludeks on otsuse kohaselt rikkumised riigihanke (viitenumbriga 206895) läbiviimisel. Kokkuvõtvalt osundas FKO järgmistele probleemidele:
   1. Projekti partner Valga Vallavalitsuse korraldatud riigihange sisaldas riigihanke seadusega (RHS) vastuolus olevat, konkurentsi piiravat valikukriteeriumit, mille kohaselt pidi pakkuja käive olema viimase kolme majandusaasta jooksul  keskmiselt vähemalt 6 000 000 eurot;
8. Nii Valka Vallavolikogu kui ka Valga Vallavalitsus olid teinud olulisi muudatusi  hanketeates või hankedokumentides esitatud lepingu elementides: 1)  lepingu täitmise tähtaja pikendati; 2) tasu tööde eest maksti enne kasutusloa kinnitamist, mis ei olnud kooskõlas sõlmitud lepingu tingimustega.
9. Valka vald esitas 17.06.2022 otsuse peale vaide, mille RTK jättis 10.10.2022 vaideotsusega nr 11.1-13/0995 (vaideotsus) rahuldamata.
10. Tallinna Halduskohtule saabus 09.11.2022 Valka valla kaebus RTK finantskorrektsiooni otsuse ja vaideotsuse tühistamiseks..
11. Tallinna Halduskohus võttis 14.11.2022 määrusega kaebuse menetlusse, tunnistas vastustajaks RTK ja kaasas kolmanda isikuna menetlusse Valga valla.
12. RTK esitas kaebusele vastuse 16.05.2022.
13. Kaebaja esitas täiendavad seisukohad 11.01.2023.
14. Tallinna Ringkonnakohtu 10.02.2023 määrusega on esialgse õiguskaitse korras RTK finantskorrektsiooni otsuse täitmine peatatud.
15. Kohus vaatas asja läbi 15.012.2023 kohtuistungil.

**MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD**

# *Kaebaja seisukohad*

1. Kaebaja on seisukohal, et 17.06.2022 otsus ja 10.10.2022 vaideotsus on tervikuna ebaõiged ning tuleb tühistada.
2. Finantskorrektsiooni otsuse tegemise aluseks olevaks etteheiteks on riigihanke (viitenumbriga 206895) alusdokumentides sätestatud pakkuja keskmise käibe nõue. Hankedokumentide kohaselt oli nõutav, et pakkujate majandusliku- ja finantsseisundi valikukriteeriumite nõuetele vastamiseks, peab pakkuja ehituskäeve peab olema viimase kolme majandusaasta jooksul keskmiselt vähemalt 6 000 000 eurot (hanketeate punkt III.1.2). Auditi aruandes ja finantskorrektsiooni otsuses on asutud seisukohale, et eeltoodud nõue ületab RHS sätestatud maksimaalset käibenõude piiri.
   1. Hanke eeldatav kogumaksumus oli 3,66 miljonit eurot, mille puhul käibenõue 6 miljonit eurot RHS § 100 lõikes 3 märgitud määra ei ületa. Hanke kogumaksumust tuleb igal juhul arvesse võtta, sest hanke osadeks jagamine on tingitud sellest, et tööd toimuvad nii Eestis kui ka Lätis. Tegemist on Eesti-Läti koostööprojekti olemusest tuleneva eripäraga, mida ei saa eirata. Ühes riigis asuvate tööde tellimise korral oleks toimunud hange ilma osadeks jagamata.
   2. Käibenõue on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikli 58 lõikega 3, mille kohaselt hankija võib siiski kehtestada ettevõtjatelt nõutava minimaalse aastakäibe nõude seoses lepingu osade rühmadega juhuks, kui eduka pakkujaga sõlmitakse lepingud mitme sellise osa kohta, mida tuleb täita samaaegselt.
   3. Hanketingimused ei välistanud, et ka ühele osale sai pakkumuse esitada. Hanke osadele ei olnud seatud käibenõuet. Seega olukorras, kus potentsiaalne pakkuja oleks soovinud pakkumust esitada vaid ühele osale, oleks see võimalik olnud.
3. Teiseks finantskorrektsiooni otsuse tegemise põhjuseks on asjaolu, et väidetavalt on lepingu täitmise tähtaega on 33% pikendatud. Kaebaja selle etteheitega ei nõustu. Lepingu täitmise tähtaeg ei pikene, kui lepingu täitmise algus viibib. Lepingu täitmise tähtaeg jäi samaks. Lepingut ei sõlmitud mõistliku aja jooksul pärast pakkumuste esitamise tähtaega, kuna Valka vallal puudus ilma riigi vastava loata võimalus lepingut allkirjastada. Seetõttu tekkis olukord, kus tööde algusajaks sai detsember, mil ei ole tehnoloogiliselt võimalik kaevetöid teostada samamoodi nagu suvekuudel. Täiesti asjatundmatu on auditi aruandes esitatud väide, et kuna lepingu periood oli 9 kuud, siis pidi mingi osa tööde tegemisest igal juhul talvel toimuma. On suur vahe, kas talvel tehakse kaevetööd või muud tööd. Antud juhul arvestasid kõik pakkujad, et kaevetööd saab teostada suvel. Pakkujate ebavõrdse kohtlemise momenti antud juhul ei eksisteerinud – ükskõik milline töövõtja oleks saanud täpselt samasuguse kohtlemise osaliseks (ilmastikutingimuste tõttu tehnoloogilise pausi rakendamine).
4. Kolmandaks finantskorrektsiooni otsuse tegemise aluseks on asjaolu, et lõppmakse on tasutud ilma kasutuslubasid hankimata. Kaebaja selgitab, et antud juhul esitas töövõtja kasutusloa aluseks olevad dokumendid enne viimase akti allkirjastamist. Kasutusloa saamise aluseks olnud dokumendid olid korras ja pärast akti allkirjastamist täiendavaid märkusi ei olnud. Tööde eest tasumine toimus pärast tööde nõuetekohast teostamist, aktide allkirjastamist, kasutusloaks vajalike dokumentide esitamist ja nende kontrollimist. Leping oli juba täidetud ja lepingu muutmist ei toimunud. Kasutusloa väljastamise viibimine ei ole lepingu muutmine. Kasutusloa nõue on hankes eelkõige dokumentide korrasoleku tagamiseks ja see on vajalik eelkõige olukorras, kus hankija ja kasutusloa andja ei ole sama isik. Kui kasutusluba menetleb hankija ise, siis olukorras, kus kõik nõutud dokumendid olid üle antud ja kontrollitud, loeti kasutusloa nõue täidetuks.
5. Finantskorrektsiooni otsuses määrati tagasinõude suuruseks 25%. Kaebaja hinnangul ei ole see proportsionaalne. Kaebaja hinnangul on protsendi valikul tehtud kaalutlusvigasid. Finantskorrektsiooni otsuse tegemisel on kaalutlusõigust valesti kohaldatud, kuna otsuse tegemisel on sisuliselt lähtutud vaid auditi aruande soovitustest. Sisuline kaalumine on jäetud teostamata. Olukorras, kus otsuse tegijale on jäetud väga suur kaalutlusruum (sisuliselt 0 kuni 100%), peab otsuse tegija seda õigust sisuliselt teostama. Otsuse tegija ei saa veeretada otsustamiskohustust ja kaalutlusõigust soovituste tegija õlule.
6. Vastustaja selgitab oma 15.01.2024 vastuses kohtule, et FKO andmisel lähtus vastustaja otsuse tegemise ajal kehtinud Eesti-Läti programmdokumendi lisast 6 „Finantskorrektsioonide juhised“ (Annex 6. Guidelines to Financial Corrections). Kaebaja viitab, et toetuse andmise leping sõlmiti 13.11.2017 ning projekti teostamiseks läbi viidud riigihanke (viitenumbriga 206895) hanketeade avaldati 06.05.2019 Finantskorrektsiooni otsuse tegemise aluseks olnud lisa 6 on kehtestatud 07.02.2020 ehk pärast toetuse andmise lepingu sõlmimist ja hanketeate avaldamist. Lisa 6 sissejuhatuses märgitakse, et „Suuniseid rakendavad alates jaanuarist 2017 finantskontroll (FK), ühissekretariaat (ÜS) ja korraldusasutus (KA) kõigi Eesti-Läti programmi 2014-2020 poolt rahastatud projektide finantskorrektsioonide tegemisel.“ Tegemist on seega tagasiulatuva jõuga õigusaktiga, mis on vastuolus põhiseadusega. Vastustaja märgib ka ise, et „kuivõrd FKO andmise ajal ei olnud olemas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsust asjas 5-23-2, siis ei saanud vastustaja FKO andmisel võtta arvesse Riigikohtu seisukohti ja põhimõtteid kõnealuses kohtuasjas. Vastustaja lähtus FKO andmisel sellel ajal teadaolevast kehtivast praktikast.“ Sisuliselt tunnistab vastustaja sellega, et finantskontrolli otsus on tehtud õigusakti alusel, mis on põhiseadusega vastuolus. Eelnevast tulenevalt palub kaebaja tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata 07.02.2020 kehtestatud Eesti-Läti programmdokumendi lisa 6 „Finantskorrektsioonide juhised“ (Annex 6. Guidelines to Financial Corrections).

***Vastustaja seisukohad***

1. Vastustaja vaidleb kaebusele täies ulatuses vastu ning leiab, et see on põhjendamatu ja tuleb jätta rahuldamata.
2. Hankes oli seatud pakkuja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimistingimusena nõue, et „Pakkuja käive ehituse tegevusalal peab olema vähemalt 6 000 000 eurot keskmiselt viimase kolme majandusaasta kohta.“. Hange oli jagatud osadeks, mille suurused olid vastavalt 1,46 miljonit eurot ja 2,2 miljonit eurot. Kogu hanke eeldatav maksumus oli 3,66 miljonit eurot.
   1. RHS § 100 lg 3 kohaselt võib hankija nõuda pakkujal netokäibe olemasolu summas, mis ei või olla suurem kui kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus ning kui hankija on jaganud riigihanke ühe menetluse raames osadeks, võib ta kehtestada sellise pakkuja netokäibele, kes esitab pakkumuse või taotluse rohkem kui ühe osa suhtes, suurema nõude proportsionaalselt osade eeldatava maksumusega.
   2. Vaidlust ei ole selles, et pakkuja võis esitada pakkumuse mõlemale osale või ka ainult ühele. Sellegipoolest ei ole käibenõudele seatud kvalifitseerimistingimuses sõnaselgelt öeldud, et käibenõue kehtib sellisena üksnes juhul, kui pakkuja esitab mõlemale osale pakkumuse ja sõlmitakse üks hankeleping.
   3. Vastustaja möönab, et RHS § 100 lg-st 3 tulenev piirang käibenõude suurusele ei ole absoluutne ning teatud juhtudel on lubatud kehtestada ka suurem käibenõue. Siiski tuleb sellisel juhul suurema nõude esitamist riigihanke alusdokumentides põhjendada ning tagada, et seatud tingimus oleks proportsionaalne hanke eseme ja mahuga nagu nõuab RHS § 3 p 1 ja 2 ning § 98 lg 1.
   4. Mis aga puutub kolmanda isiku väitesse, et vastustaja on oma 23.05.2019 kirjaga kinnitanud käibenõude põhjendatust, siis vastustaja selle väitega ei nõustu. Viidatud 23.05.2019 kirjast ei nähtu, et vastustaja on hinnanud tingimuse õiguspärasust vaidlusaluses küsimuses. Liiatigi on vastustaja tegevus toetuse saajate nõustamisel hangete läbiviimisel selgelt nõustava funktsiooniga. Nõustamise raames tehtud ettepanekud ei ole pooltele õiguslikult siduvad ning seetõttu käsitatavad eelhaldusaktina HMS § 52 tähenduses. Vastutus hangete läbiviimisel lasub RHS kohaselt hankijal.
3. Teiseks vaidlusaluseks küsimuseks on hankelepingu muutmine täitmisaja osas. Hankelepingu muutmine on lubatud üksnes kooskõlas RHS § 123 lg-ga 1 ja selles nimetatud alustel. Muudel juhtudel, sh majanduslikel kaalutlustel nagu uue hanke läbiviimisel lepingu hinna eeldatav kallinemine, ei ole lepingu muutmine lubatud.
   1. Hanketeate kohaselt on lepingu täitmise aeg 9 kuud alates lepingu sõlmimisest. Sama on sätestatud ka hankelepingu projekti p-s 4.1 ja tehnilise kirjelduse p-s 6. Hankeleping sõlmiti 09.12.2019 täitmise tähtajaga 09.09.2020. Hankelepingu lisa 1 kohaselt kohaldasid lepingupooled mh RHS § 123 lg 1 p 1 alusel perioodil 20.12.2019-16.03.2020 tehnilist pausi ning hankelepingu täitmise uueks tähtajaks määrati 07.12.2020. Vastustaja on veendunud, et täitmisaega ei olnud RHS-ga lubatud muuta.
4. Riigihanke alusdokumentide kohaselt avaldati hange 06.05.2019 pakkumuste tähtajaga 03.07.2019. Hanketeate kohaselt oli lepingu kestuseks 9 kuud ning esitatud pakkumused pidid jõus olema minimaalselt kaks kuud, s.o vähemalt 03.09.2020. Samas ei olnud riigihanke alusdokumentides tehnilist pausi töödes ja selle võrra lepingu täitmisaja pikenemist ette nähtud, mistõttu pidid kõik hankest huvitatud isikud ja ka hankija lähtuma teadmisest, et hankelepingu täitmise aeg võib jääda sügis-talvisesse heitlike ilmadega perioodi, mil mh kaevetööd võivad osutuda keerukamaks või lausa võimatuks. Sellest tulenevalt ei saa tehnilise pausi pidamisele kohalduda ka RHS § 123 lg 1 p 2 või p 4. Ka hoolsale hankijale pidi lepingu täitmisaja sattumine sügis-talvisesse perioodi olema hanketingimuste kohaselt ettenähtav (vt ka Euroopa Kohtu otsus liidetud asjades C-441/22 ja C-443/22. Kui halduskohus leiab, et viidatud Euroopa Kohtu otsus ei ole praegusel juhul tähtsust omav, siis taotleb vastustaja eelotsuse küsimist Euroopa Kohtult selgitamaks esiteks, kas hankelepingu täitmise tähtaja (lepingu kestuse) muutmine on hankedirektiivi 2014/24/EL artikkel 72 lg 4 tähenduses oluline muudatus ning teiseks, kas hankelepingu sõlmimise viibimine hankelepingu sõlmimiseks ettenähtud rahaliste vahendite leidmise eesmärgil ja sellest hankelepingu hilisemast sõlmimisest tingituna lepingu täitmise perioodi jäämine osaliselt tavapäraste talviste ilmastikutingimustega ajaperioodi saab olla hankedirektiivi 2014/24/EL artikkel 72 lg 1 punkti c tähenduses hoolsale hankijale ettenägematuks olukorraks.
5. Kolmandaks vaidlusmomendiks on maksetingimuste muutmine. Nimelt tehakse riigihanke alusdokumentide koosseisus oleva hankelepingu projekti p 6.5 kohaselt lõpparveldus lepingu objektiks olevate tööde üleandmise-vastuvõtmise akti allkirjastamise ja kasutusloa väljastamise järel koostatud arve alusel 10 (kümne) kalendripäeva jooksul pärast arve saamist ning töövõtja poolt esitatav viimane arve ei tohi olla väiksem kui 10% lepingu hinnast, et oleks tagatud tellija võimalikud nõuded. Seega pidid kõik hankest huvitatud isikud arvestama, et viimane makse toimub peale kasutusloa väljastamist, st võib toimuda oluliselt hiljem peale tööde teostamist, ning pidid arvestama tingimusest tuleneva survega ettevõtja likviidsusele. Ei ole välistatud, et taoline maksetingimus mõjutas hankes osalemisest huvitatud isikute ringi ning mõni pakkuja võis jätta seetõttu oma pakkumuse esitamata. Käesleval juhul on tööde üleandmise-vastuvõtmise akt on kuupäevaga 10.11.2020. Kasutusload on väljastatud 03.02.2021. Viimane makse tehti 10.12.2020, seega enne kasutuslubade väljastamist.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu (EL) määruse nr 1303/2013 art 143 lg 2 kohaselt teevad liikmesriigid eeskirjade eiramisega seoses nõutavad finantskorrektsioonid ning seejuures võtavad arvesse eeskirjade eiramise olemust ja keerukust ning fondidele tekitatud rahalist kahju ja kohaldavad proportsionaalseid korrektsioone. Eeskirjade eiramisena käsitatakse liidu õiguse või selle kohaldamisega seotud liikmesriigi õiguse rikkumist, mis tuleneb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisega seotud ettevõtja tegevusest või tegevusetusest, mis on mõjutanud või oleks võinud kahjustavalt mõjutada liidu eelarvet põhjendamata kuluartikli liidu eelarvest debiteerimise tõttu (määruse nr 1303/2013 art 2 p 36).
7. Vaidlusaluse FKO andmisel lähtus vastustaja kõnealuse otsuse tegemise ajal kehtinud Eesti-Läti programmdokumendi lisast 6 „Finantskorrektsioonide juhised“ (Annex 6. Guidelines to Financial Corrections). Kuivõrd FKO andmise ajal ei olnud olemas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsust asjas 5-23-2, siis ei saanud vastustaja FKO andmisel võtta arvesse Riigikohtu seisukohti ja põhimõtteid kõnealuses kohtuasjas. Vastustaja lähtus FKO andmisel sellel ajal teadaolevast kehtivast praktikast.
   1. Rahastamisleping toetusprojekti Est-Lat 51 „Valga – Valka Twin Town Centre Development“ (eesti keeles „Valga–Valka kaksiklinna keskuse arendus“) ellu viimiseks sõlmiti 13.11.2017 vastustaja ja projekti juhtpartneri Valka valla vahel. Viidatud rahastamislepingu punktis 12 on kirjeldatud toetuse tagasinõudmise protsessi ja viidatud programmdokumendi lisale finantskorrektsioonide kohta kui korrektsiooni tegemise alusele. Viidatud finantskorrektsioonide juhis võeti programmi seirekomitee poolt esmakordselt vastu detsembris 2018.
   2. Rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtinud programmdokumendi versiooni p 5.3 kohaselt on projekti kulud abikõlblikud, kui nende puhul on järgitud riigihanke reegleid. Programmdokumendi p-s 5.5 kirjeldati täpsemalt nõudeid riigihangetele ning p-s 7.15 selgitati finantskorrektsioonide tegemise vajadust ja aluseid. Kõnealuses punktis 7.15 ei ole korrektsiooni määrasid välja toodud. Eeldus oli, et täpsemad korrektsioonimäärad kehtestab programmdokumendi lisaks olev finantskorrektsioonide juhis.
   3. Samas ei saa eeltoodud asjaoludest lähtuvalt järeldada, et vaidlusalune FKO on automaatselt õigusvastane. Kuivõrd rahastamislepingu sõlmimise ajal oli programmdokumendis selgelt sätestatud, et projektis toimunud rikkumiste, sh riigihangete valdkonna rikkumiste puhul vähendatakse toetust, siis ei saanud olla juhtpartnerile üllatuslik, et rikkumisele kaasneb finantskorrektsioon. Küsimus saab olla üksnes kohaldatavas korrektsioonimääras.
   4. Programmdokumendi p-s 7.15 on märgitud, et rikkumisena käsitletakse mh Euroopa Komisjoni riigihangete nõuete rikkumisi. Euroopa Komisjon on andnud hinnangu erinevatele riigihangete valdkonna rikkumistele oma juhises. Rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtis Euroopa Komisjoni 19.12.2013 otsusega C(2013) 9527 final vastu võetud juhis. Viidatud juhise p 2.1 tabeli positsioon 9 kohaselt on õigusvastase või diskrimineeriva valikukriteeriumi kehtestamise korral Euroopa Komisjoni poolt ootuspärane rakendada minimaalselt 5%-list korrektsiooni ning p 2.3 positsioon 22 kohaselt õigusvastase olulise hankelepingu muudatuse korral 25%-list korrektsiooni. Kuigi vaidlusaluses FKO-s on viidatud otsuse andmisel kehtinud Euroopa Komisjoni finantskorrektsioonide juhisele, s.o 2019. aastal vastu võetud juhisele, ei olnud kõnealuste rikkumiste sisu ega oodatavad korrektsioonimäärad võrreldes varem kehtinud Euroopa Komisjoni juhisega muutunud.
   5. Kuivõrd nii kaebaja kui ka kolmas isik on oma seisukohtades arvamusel, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.06.2023 otsuses väljendatud järeldustest tulenevalt on toetuse saajate õigustatud ootusega kooskõlas lähenemine, mille kohaselt kohaldatakse nende projektidele üksnes projekti rahastamise otsuse ajal kehtinud õigusaktide redaktsioone, st antud juhul rahastamislepingu sõlmimise hetkel kehtinut, siis ei saa poolte vahel olla vaidlust selles, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu (EL) määrus nr 1303/2013 pooltevahelisele õiguslikule suhtele kohaldub. Kõnealune määrus kehtis juba rahastamislepingu sõlmimise ajal ning sellele on viidatud Valka valla ja vastustaja vahel 13.11.2017 sõlmitud rahastamislepingu artiklis 1.
   6. Ebaõige on kaebaja viide, et rahastamislepingu artiklist 1 tulenevalt saavad projektile olla kohaldatavad vaid sellised programmidokumendid, mis olid lepingu sõlmimise ajal programmi veebisaidil avaldatud. Nimelt on rahastamislepingu artikkel 6 punkti 7 kohaselt juhtivpartner kohustatud kontrollima regulaarselt e-MSis ja programmi veebisaidilt ([www.estlat.ee](http://www.estlat.ee)) programmiga seotud dokumentide viimast ajakohastatud versiooni, et tagada vastavus uuendustele. Sätte kohaselt avaldab korraldusasutus/sekretariaat uuendused programmi juhendi, aruandevormide ja muude programmiga seotud dokumentide muudatuste kohta programmi veebisaidil ([www.estlat.eu](http://www.estlat.eu)). Seega ei saanud kaebaja ega ka kolmas isik eeldada rahastamislepingu artiklis 1 avaldatud õigusaktide loendist, et kohaldamisele kuuluvad lepingu sõlmimise ajal kehtivad normid, ja seda eriti olukorras, kus lepingus oli sõnaselgelt pandud kaebajale kohustus seirata programmdokumendi ja selle lisade uuendusi ning lähtuda oma tegevustes nende dokumentide ajakohastest versioonidest.
   7. Sellega seonduvalt on arusaamatu ka kaebaja väide, et kui sellise lisa tulevikus kehtima hakkamist oleks soovitud, siis tulnuks programmdokumendis ja rahastamislepingus otsesõnu märkida, et toetuse osas hakkab kehtima mingi täiendav regulatsioon. Rahastamislepingu artikkel 6 punktis 7 oligi sellist olukorda reguleeritud, mistõttu kaebaja väljendatud eeldus projekti elluviimise ajal kehtima hakanud õigusnormide, sh finantskorrektsioonide juhendi kohaldamise võimalusest on täidetud.
   8. Vaidlustatud finantskorrektsiooni õigusliku alusega seonduvalt omab praeguses juhtumis tähtsust ka asjaolu, et rikkumisega seotud riigihange nr 206895 viidi läbi ajal, mil kehtis juba programmdokumendi lisana finantskorrektsioonide juhis, mis omakorda sidus korrektsioonimäärade leidmise Euroopa Komisjoni otsusega finantskorrektsioonide kohta (Komisjoni 14.05.2019 otsus nr C(2019) 3452 final).
   9. Kui aga kohus selle käsitlusega ei nõustu ja leiab, et vaatamata kaebaja ja vastustaja vahel rahastamislepingus kokkulepitule, pidi vastustaja vaidlustatud finantskorrektsiooni otsuse andmisel lähtuma vaid rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtinud õigusnormidest, siis jääb vastustaja 15.01.2024 seisukohas märgitu juurde, et vaidlusalusest finantskorrektsiooniotsusest nähtuvad põhjendused ja kaalutlused, miks kohaldati rikkumistele korrektsioonimäärana vastavalt 5% ja 25%, st vastustaja on korrektsioonimäära lähtuvalt rikkumise iseloomust ja raskusastmest kaalunud.
8. Vastustaja peab vajalikuks juhtida kohtu tähelepanu asjaolule, et isegi kui kohus peaks asuma seisukohale, et rakendatud määrasid ei ole FKO-s piisavalt kaalutletud ja tegemist on olulise rikkumisega, mis toob kaasa FKO kehtetuks tunnistamise, lahendab see vaidluse poolte jaoks üksnes tehniliselt, aga mitte sisuliselt. Sellises olukorras tuleks vastustajal anda samadel asjaoludel uus finantskorrektsiooni otsus. Vastustaja, olles analüüsinud täiendavalt rikkumise olemust ja asjaolusid ning kaebaja väiteid väidetava finantsmõju puudumise kohta, ei näe täna ühtegi argumenti, mis põhjendaks netokäibe nõude osas väiksema kui 5%-lise korrektsiooni ja lepingumuudatuse osas väiksema kui 25%-lise korrektsiooni tegemise. Seega tähendaks vastavasisuline kohtuotsus uut pooltevahelist vaidlust samadel asjaoludel, mis aga tooks pooltele kaasa täiendava aja- ja menetluskulu. Sellest tulenevalt palub vastustaja olenemata FKO õigusliku aluse küsimustest lahendada asi siiski sisuliselt, sh hinnates ka rikkumise esinemist ja vajadust korrektsiooni teha.

**Kolmanda isiku, Valga valla seisukohad**

1. Kolmas isik nõustub kaebaja poolt kaebuses esitatud põhjendustega ning palub kohtul kaebus rahuldada.
2. Kolmas isik on seisukohal, et vastustaja ei ole kaalutlusõiguse rakendamisel seaduses sätestatud nõudeid järginud (kaalutlusõigus pole eesmärgipärane, arvestamata on jäetud mitmed olulised asjaolud, juhindutud pole juhistest finantskorrektsioonide tegemiseks ja kaalumata on jäetud vajadus nõuda toetus tagasi maksimaalses määras ehk 25 % ulatuses). Vastustaja väidab ise otsuses, et rahastust on kasutatud olulistes aspektides sihipäraselt, mõistlikult ja otstarbekalt ning vastavalt toetuslepingus ja programmi juhendis sätestatud eesmärkidele ja nõuetele. Miks aga vaatamata sellele nõuab vastustaja toetuse maksimaalses määras tagasi, seda vastustaja ei põhjenda.
3. Samas ei ole vaidlusalune otsus õigusvastane üksnes põhjusel, et vastustaja teostas õigusvastaselt kaalutlusõigust redutseeritud kujul, vaid otsuses esitatud etteheited väidetavate rikkumiste kohta ei ole kooskõlas ka kehtiva õigusega. Hankemenetluses järgiti kõiki RHS sätteid, sh RHS § 3 nõutud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.
   1. Riigihanke läbiviimisel ei ole rikutud käibenõuet. Hanketeate p-s III.1.2) oli kehtestatud nõue, et pakkuja käive ehituse tegevusalal peab olema vähemalt 6 000 000 eurot keskmiselt viimase kolme majandusaasta kohta. See käibenõue 6 000 000 eurot oli kehtestatud üldnõudena, mitte mõlema hanke osa kohta eraldi ja seda kolmanda isiku väidet kinnitab muuhulgas asjaolu, et hanke osade kohta täpsustavaid nõudeid hankija poolt ei kehtestatud. Kuna hanke eeldatav maksumus oli 3 600 000 eurot, siis ei ületa see RHS § 100 lg 3 kehtestatud nõuet.
   2. Vastustaja on oma 23.05.2019 kirjas kinnitanud taolise käibenõude põhjendatust, juhtides üksnes tähelepanu, et kui nõue on pakkujale, mitte pakkumusele, siis on tarvis vastavustingimuste alt nõue viia kvalifitseerimistingimuste alla. Seega sai ka vastustaja väga hästi aru, et tegemist on käibenõudega, mis kehtib üldnõudena mõlema hanke osa kohta kokku (pakkujale), mitte eraldi. Vastasel korral oleks vastustaja nõudnud kolmandalt isikult RHS § 100 lg 3 teise lause alusel alusdokumentides vastava vajaduse põhjendamist ja ei oleks teinud vahet mõistetel „pakkuja“ ja „pakkumus“.
4. Hankelepingu tähtaja pikendamine on kooskõlas seadusega.
   1. Kolmas isik peab oluliseks märkida, et kui hankelepingu täitmise algus viibib hankijast tulenevatel põhjustel, siis ei ole see käsitletav lepingu täitmise tähtaja pikendamisena. Hanketeate kohaselt oli pakkumuste avamine 05.06.2019. Seega oli pakkujatel põhjust eeldada, et hankeleping sõlmitakse juuni lõpuks 2019. a ja ta saab töödega alustada 2019. a suvel. Hankija oli aga sunnitud pikendama pakkumuste esitamise tähtaega kuni 03. juuli 2019. a. Pakkumuste jõusoleku aeg oli kaks kuud. Paraku hankijast mitte sõltuvatel asjaoludel ei suudetud koheselt leida tööde täiendavat finantseerimisvõimalust ja seetõttu sõlmiti hankeleping alles 9. detsembril 2019. a. Eelnevalt oli hankija sunnitud küsima pakkumuste jõusoleku tähtaja pikendamist kuni 01. märtsini 2020. a. Hankes osalevad pakkujad olid nõus jõusoleku tähtaja pikendamisega. Ühtlasi andis pakkuja TREV 2 Grupp AS teada, et nad ei ole valmis taolistel ebasoodsatel asjaoludel lepinguga edasi minema. Töö spetsiifika nägi ette kaevetöödega alustamist, mis eeldas vähemalt mõistlikke ilmaolusid kolme esimese lepingukuu jooksul. Pakkumust esitades eeldas töövõtja, et need saavad olema suvelõpukuud, mitte talvekuud. Vastavalt taotlusele rakendati tehnilist pausi kuni 16. märtsini 2020. a (lisatud).
   2. Üldteada asjaoluks on see, et talvekuudel kaevetööde teostamine on oluliselt kallim ja aeganõudvam kui suvekuudel. Seetõttu ei saa hankelepingu perioodi edasilükkamist pidada pakkujale soodustuse andmisena, sest vastasel korral oleks iga pakkumuse jõusoleku tähtaja pikendamine kellelegi soodustuse tegemine. Teiseks variandiks oli võimalus korraldada uus hange, kuid sel juhul oleks maksumus kujunenud ligikaudu 15-20% kallimaks. Kui pakkuja oleks keeldunud hankelepingut sõlmimast või lepingust taganenud, oleks hankija pidanud sõlmima lepingu järgmise pakkujaga, mis oleks oma korda tähendanud lisakulu 1 309 571 eurot. Sisuliselt puudus hankijal isegi selline võimalus, sest järgmise pakkumuse maksumus ületas rahvusvahelist piirmäära. See aga oleks tähendanud automaatselt valet menetlusliigi valikut.
5. Lõppmakse tasumine enne kasutuslubade väljastamist ei ole käsitletav ühegi RHS § 123 lg 2 loetletud olulise muudatusena.
6. Miks peab vastustaja lõppmakse tasumist enne kasutusloa väljastamist oluliseks muudatuseks, seda vastustaja pole põhjendanud. Ütleb ju RHS § 123 lg 2 selgesõnaliselt, et muudatus on oluline, kui sellega muudetakse hankelepingu üldist olemust märkimisväärselt. Oluliseks saab pidada näiteks sellist hankelepingu muudatust, mis oleks kaasa toonud pakkujate ringi suurenemise või asetaks pakkujate pingerivi ümber. Tulenevalt RHS § 123 lg 1 p 7 on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui muudatuse väärtusest sõltumata ei ole muudatus suur. Lõppmakse tasumise ajaks oli pakkumuse esitaja kolmandale isikule esitanud kasutusloa väljastamiseks vajalikud dokumendid ja seetõttu ei saa lõppmakse tasumist enne kasutusloa väljastamist pidada oluliseks hankelepingu muudatuseks. Oma väite tõendamiseks esitas kolmas isik oma 08.12.2022 menetlusdokumendi lisana 2 ehitusspetsialisti Kairid Leksi kinnituskirja, milles on selgesõnaliselt öeldud, et kasutusloa taotluse aluseks olevad dokumendid esitati lepingupartneri (hankelepingu nr 8-1.10/183) AS TREV-2 Grupp poolt Valga Vallavalitsusele e-kirja teel 04.12.2020. Kõik saadetud dokumendid olid korras ning täiendavaid dokumente juurde hiljem ei olnud vaja küsida . Oluline on siinkohal märkida, et kasutuslubasid väljastab kolmas isik ise ja seega on ka eluliselt usutav, et kui kõik kasutusloa väljastamise aluseks olevad dokumendid olid pakkuja poolt esitatud ja kolmanda isiku poolt kontrollitud, siis puudus vajadus venitada lõppmakse tegemisega. On ka väheusutav, et kui potentsiaalne pakkuja oleks teadnud, et ta saab lõppmakse kätte ca 2 kuud enne kasutusloa väljastamist, siis oleks ta osalenud hankemenetluses. Tegemist oli ilmselgelt hankija formaalse rikkumisega, mis ei andnud pakkujale mingisugust eelist.
7. Vastustaja väidab oma 15.01.2024 menetlusdokumendis, et vaidlusaluse finantskorrektsiooni otsuse nr 12 andmisel lähtus vastustaja kõnealuse otsuse tegemise ajal kehtinud Eesti-Läti programmdokumendi lisast 6 „Finantskorrektsiooni juhised“. Samas esitas vastustaja nimetatud menetlusdokumendi lisana 1 toetuslepingu projekti „Valga-Valka kaksiklinna keskuse arendamine“ elluviimiseks, mis on sõlmitud Rahandusministeeriumi ja Valka Kihelkonna Duuma vahel novembris 2017.a. Toetuslepingu artiklis 1 on aga selgesõnaliselt öeldud, et programmi dokumendid on: programmi juhend, selle lisad ja muud asjakohased programmidokumendid, mis on avaldatud programmi veebisaidil www.estlat.eu. Ühtlasi on nimetatud lepingu artiklis 12 kokku lepitud, et kui korraldusasutus peab mingeid kulusid rahastamiskõlbmatuks vastavalt artiklis 1 (kohaldatav õigusraamistik) nimetatud õigusraamistikule, algatatakse tagasinõudmismenetlus, mis põhineb programmi juhendile lisatud finantskorrektsioonide suunistel. Seega sai vastustaja finantskorrektsiooni otsuse tegemisel juhinduda üksnes nendest programmi juhenditest, mis olid toetuslepingu sõlmimise hetkel veebisaidil www.estlat.eu avaldatud. Küll aga tunnistab vastustaja selgesõnaliselt, et toetuslepingu sõlmimise ajal ei olnud finantskorrektsioonide juhist vastu võetud. Nimelt väidab vastustaja, et finantskorrektsioonide juhis võeti programmi seirekomitee poolt esmakordselt vastu detsembris 2018. a. Järelikult ei saanud vastustaja kohaldada üldse neid juhiseid, mis on vastu võetud peale toetuslepingu sõlmimist novembris 2017. a, sh juhist, millele on vastustaja tuginenud finantskorrektsiooni otsuse nr 12 vastuvõtmisel.
8. Käesoleva vaidluse puhul ei oma tähtsust vastustaja väide, et vaidlusaluse haldusakti andmise ajal ei olnud olemas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsust asjas nr 5-23-2. Riigikohtu lahendi puudumine vastustaja poolt vaidlusaluse haldusakti andmisel ei muuda olematuks asjaolu, et vastustaja on õigusvastaselt asunud kohaldama kokkulepitust erinevat regulatsiooni ja isegi sellist regulatsiooni, mida polnud hankemenetluse (viitenumbriga 206895) läbiviimise ajal olemas. Isegi siis, kui toetusleping oleks lubanud vastustajal kohaldada ka hilisemaid juhiseid, ei saa vastustaja nõuda kaebajalt ja kolmandalt isikult selliste juhiste järgimist, mida polnud isegi riigihanke avaldamisel olemas. Samas ei ole toetuslepingus kokku lepitud, et toetuse saaja peab juhinduma Euroopa Komisjoni 19.12.2013 otsusega C(2013) 9527 vastu võetud juhisest. Vastustaja pole esitanud ka põhjendusi selle kohta, et miks tuli kolmandal isikul juhinduda regulatsioonist, milles pole kokku lepitud. Toetuslepingu artiklis 1 on toodud kõik õiguslikud alused, millest tuli juhtivpartneril ehk kaebajal juhinduda, kuid selle loetelu hulgas pole vastustaja poolt kohtule esitatud Euroopa Komisjoni 19.12.2013 otsusega C(2013) 9527 vastu võetud juhist.
   1. Järelikult tuleneb eelnevast, et finantskorrektsiooni otsuse tegemisel on vastustaja poolt aluseks võetud ebaõiged õigusaktid ja juhised.

# KOHTU SEISUKOHT JA PÕHJENDUSED

1. Analüüsinud menetlusosaliste seisukohti ja lisatud tõendeid leian, et kaebus on põhjendatud ja tuleb rahuldada. Leian, et vaidlustatud finantskorrektsiooni otsus on õigusvastane, sest selles viidatud fiantskorrektsiooni määrade kohaldamiseks puudub õiguslik alus.
2. Selguse huvides toon veelkord lühidalt välja vaildusaluse finantskorrektsiooni otsuse tegemisele eelnenud asjaolud:
   1. Valka Vallavolikogu (projekti juhtpartner) esitas programmi Interreg V-A Estonia-Latvia raames taotluse projektile Est-Lat 51 „Valga-Valka kaksiklinna keskuse arendamine“ (edaspidi projekt) toetuse saamiseks.
   2. Projekti juhtpartner ja Eesti Vabariik Rahandusministeeriumi kaudu sõlmisid projekti elluviimiseks toetuslepingu 13.11.2017 (dtl 553-570, tõlge dtl 571-586). Projekti kestuseks oli 3 aastat (alates 01.06.2017 kuni 31.05.2020).
   3. Projekti juhtpartner Valka Vallavalitsus ja Valga Linnavalitsus (nüüdne Valga Vallavalitsus, projektipartner) sõlmisid projekti elluviimiseks koostöölepingu 04.09.2017.
   4. Projekti teostamiseks viidi läbi riigihange (viitenumbriga 206895). Hankelepingu objektiks oli „Valga- Valka kaksiklinna ühise linnaruumi ehitamine“ vastavalt hankedokumentidele ja töövõtja poolt esitatud pakkumusele. Hankelepingu objektiks olnud tööd on teostatud. Projekt on ellu viidud.
   5. 16.08.2021 kuni 23.02.2022 viidi läbi projekti audit järgmiste aruannete osas: aruanne 8.1, periood 01.10.2019 – 31.01.2020, 9 094,77 €; aruanne 9.1, periood 01.02.2020 – 31.05.2020, 419 687,15 €; aruanne 10.1, periood 01.06.2020 – 30.09.2020, 1 323 633,35 €. Läbiviidud auditi kohta koostati 23.02.2022 lõpparuanne (edaspidi auditi aruanne), milles leiti, et rahastust on kasutatud olulistes aspektides sihipäraselt, mõistlikult ja otstarbekalt ning vastavalt toetuslepingus ja programmi juhendis sätestatud eesmärkidele ja nõuetele. Samas esitati arvamus, et projektipartner Valga Vallavalitsus ei ole riigihanget viitenumbriga 206895 viinud läbi kooskõlas riigihangete seadusega.
   6. RTK tegi 17.06.2022 läbiviidud auditi alusel finantskorrektsiooni otsuse nr 12 (edaspidi finantskorrektsiooni otsus, dtl 11-22, tõlge 61-71). Finantskorrektsiooni otsusega otsustati kohaldada finantskorrektsiooni määra 25%. Valga Vallavalitsus peab toetusena saadud 340 513,66 eurot üle kandma Valka Vallavolikogule. Valka Vallavolikogu peab tagastama 353 257,56 eurot. Nimetatud summad tuleb Valka Vallavolikogul tasuda Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumile 60 päeva jooksul.
   7. Finantskorrektsiooni otsuse (FKO) tegemise aluseks olevateks asjaoludeks on otsuse kohaselt rikkumised riigihanke (viitenumbriga 206895) läbiviimisel. Kokkuvõtvalt osundas FKO järgmistele probleemidele:
   8. Projekti partner Valga Vallavalitsuse korraldatud riigihange sisaldas riigihanke seadusega (RHS) vastuolus olevat, konkurentsi piiravat valikukriteeriumit, mille kohaselt pidi pakkuja käive olema viimase kolme majandusaasta jooksul  keskmiselt vähemalt 6 000 000 eurot;
   9. Nii Valka Vallavolikogu kui ka Valga Vallavalitsus olid teinud olulisi muudatusi  hanketeates või hankedokumentides esitatud lepingu elementides: 1)  lepingu täitmise tähtaja pikendati; 2) tasu tööde eest maksti enne kasutusloa kinnitamist, mis ei olnud kooskõlas sõlmitud lepingu tingimustega.
3. RTK märgib vaidlustatud finantskorrektsiooni otsuses, et otsuse õiguslikuks aluseks on mh:
   1. Struktuuritoetuse seaduse 2014-2020 (STS2014-2010, § 57 lõige 6, mille kohaselt lähtutakse finantskorrektsiooni otsuse tegemisel ETK programmis[[1]](#footnote-1) või sama paragrahvi lõike 7 alusel kehtestatud finantskorrektsiooni otsuse tegemise korrast. Vastustaja märgib, et käesoleval juhul põhineb finantskorrektsiooni otsus ETK programmi kohaselt programmis osalevates riikides kehtestatud korral.
   2. Eesti–Läti programmi 2014–2020 finantskorrektsioonide suunised, milles on sätestatud mitmesugused kuni 5%, 10%, 25% ja 100% korrektsioonid, mida kohaldatakse lepingujärgsete kulude suhtes.
   3. Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavad finantseeskirjad ehk Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18.07.2018 määruse (EÜ, Euratom) 2018/1046 artikli 2 punkt 59, mille kohaselt tähendab „usaldusväärne finantsjuhtimine“ eelarve täitmist vastavalt säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetele. Määruse nr 2018/1046 artikli 186 punkti 3 alapunkti f kohaselt peavad projekti täitmiseks kasutatavad vahendid olema mõistlikud, põhjendatud ja vastama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, eelkõige säästlikkuse ja tõhususe osas.
   4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.12.2013 määruse (ühissätete määrus) nr 1303/2013 artikli 143 lõige 2, mille kohaselt vastutavad eeskirjade rikkumise uurimise, nõutavate finantskorrektsioonide tegemise ja tagasinõudmiste eest eeskätt liikmesriigid.
   5. Euroopa Liidu Nõukogu 18. 12.1995 määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 4 lõige 1, milles sätestatakse, et eeskirjade rikkumisega kaasneb põhjendamatult saadud soodustuse tühistamine. Sama määruse artikli 5 lõike 1 punktis d sätestatakse, et tahtlike või hooletusest tingitud eeskirjade rikkumise korral võivad kaasneda järgmised halduskaristused: ühenduse eeskirjadega antud soodustuse täielik või osaline äravõtmine, isegi kui ettevõtja on sellest soodustusest alusetult ainult osaliselt kasu saanud.
   6. Eesti-Läti programmi 2014-2020 programmi käsiraamat, mille peatüki 4.4 kohaselt vastutab põhipartner õigeaegse ja korrektse aruandluse eest, tagades, et austatakse ja järgitakse EL-i ja riiklikke õigusakte, mis käsitlevad finantsjuhtimist ja -kontrolli (finantskontroll), riigihankeid, teavitamist ja avalikustamist ning riigiabi, ning mida projektipartnerid järgivad.
   7. Programmi käsiraamatu lisa 6, peatükk 2.5 „Tagasimaksed korraldusasutusele“, mille kohaselt on põhipartner vastavalt finantskorrektsiooni otsuses sätestatule kohustatud toetuse tagasi maksma 60 kalendripäeva jooksul alates finantskorrektsiooni otsuse jõustumisest määratud summas ja kuupäeval.
4. Märgin, et üheski eelpoolviidatud dokumendis ei ole põhjalikumalt reguleeritud finantskorrektsioonide tegemise reeglistikku sh ei ole kehtestatud rakendatavaid finantskorrektsiooni määrasid.
5. Kohtule esitatud seisukohtades korrigeeris vastustaja otsuses viidatut, asudes seisukohale et:
6. FKO andmisel lähtus vastustaja otsuse tegemise ajal kehtinud Eesti-Läti programmdokumendi lisast 6 „Finantskorrektsioonide juhised“ (Annex 6. Guidelines to Financial Corrections). Rahastamisleping toetusprojekti Est-Lat 51 „Valga – Valka Twin Town Centre Development“ (eesti keeles „Valga–Valka kaksiklinna keskuse arendus“) ellu viimiseks sõlmiti 13.11.2017 vastustaja ja projekti juhtpartneri Valka valla vahel. Rahastamislepingu punktis 12 on kirjeldatud toetuse tagasinõudmise protsessi ja viidatud programmdokumendi lisale finantskorrektsioonide kohta kui korrektsiooni tegemise alusele.
   1. Vastustaja möönab seejuures, et rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtinud programmdokumendi[[2]](#footnote-2) versiooni p-s 7.15, milles selgitati finantskorrektsioonide tegemise vajadust ja aluseid, ei olnud korrektsiooni määrasid välja toodud. Vastustaja selgituste kohaselt oli eelduseks, et täpsemad korrektsioonimäärad kehtestab programmdokumendi lisaks olev finantskorrektsioonide juhis. Viidatud finantskorrektsioonide juhis võeti programmi seirekomitee poolt esmakordselt vastu detsembris 2018.
7. Seega järeldub vastustaja seisukohtadest, et asjakohase rahastamislepingu (dtl 553-570, tõlge dtl 571-586) ajal ei olnud ühegi õigusaktiga finantskorrektsiooni määrasid kehtestatud. Lepingus on üksnes kirjeldatud toetuse tagasinõudmise protsessi ning viidaud pragrammdokumendi lisale 6, mille lepingu sõlmimise ajal kehtinud versioonis (dtl 587-590, tõlge dtl 291-594) ei olnud korrektsiooni määrasid välja toodud. Vastustaja selgituste kohaselt oli eeldus, et täpsemad korrektsioonimäärad kehtestab programmdokumendi lisaks olev finantskorrektsioonide juhis. Vastavasiuline juhis kehtestati esmakordselt detsembris 2018. Lisaks kehtis rahastamislepingu sõlmimise ajal Euroopa Komisjoni 19.12.2013 otsusega C(2013) 9527 final vastu võetud juhis (dtl 595-603, tõlge dtl 604-613), mis andis soovituslikud suunised rakendatavate finantskorrektsiooni määrade osas.
8. Finatskorrektsioon on oma olemuselt avalik-õiguslik rahaline kohustus, mille osas kehtib PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldine seadusereservatsiooni põhimõte. Kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ning vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (RKPSJKo asjas nr 5-23-2 p 69). Vaidlust ei ole, et nii rahastamislepingu sõlmimise, asjakohase riigihanke läbiviimise kui ka finantskorrektsiooni otsuse tegemise ajal ei olnud kehtestatud siseriiklikku õigusakti, mis määraks kindlaks rakendatavad finantskorretsiooni määrad ja nende kohaldamise alused.
9. Vastustaja on vaidlustatavas otsuses finantskorrektsiooni määrade kohaldamisel juhindunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu (EL) määrusest nr 1303/2013, mis on küll otsekohalduv, kuid ka selles määruses ei ole finantskorretktsiooni määrasid kehtestatud. Määruse artikli 143 lõige 2 näeb üksnes ette, et liikmesriigid teevad eeskirjade eiramisega seoses nõutavad finantskorrektsioonid ning seejuures võtavad arvesse eeskirjade eiramise olemust ja keerukust ning fondidele tekitatud rahalist kahju ja kohaldavad proportsionaalseid korrektsioone.
10. Eelpoolviidatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas (nr 5-23-2) leidis Riigikohus, et EL määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides. Riigisiseste rakendussätete puudumise korral võib olla vajalik finantskorrektsiooni otsus teha otse määruse nr 1303/2013 artikli 143 lõike 2 alusel. Arvestades aga selle sättega liikmesriikidele antud otsustusõigust finantskorrektsiooni suuruse määramisel, on tegemist olukorraga, kus EL määruse rakendamiseks võib, kui see riigisisesest õigusest tuleneb, vastu võtta riigisiseseid üldkohustuslikke õigusakte, millega teostatakse EL määrusega antud otsustusõigust (vt otsuse punktis 67-68 ja seal viidatud kohtupraktika). Käesolevas asjas kohalduvaks riigisiseseks õiguseks on STS2014−2020, mille rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtinud versiooni § 54 lg 1 nägi ette, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab määruse nr 1299/2013 artikli 18 lõike 3 tähenduses kulude abikõlblikkuse määramise tingimused ja korra, arvestades ETK programmis, määruse nr 1299/2013 artikli 18 lõike 2 kohases ETK programmi seirekomisjoni otsuses nig muudes õigusaktides sätestatut. Sellist korda rahastamislepingu sõlmise ajal kehtestatud ei olnud.
11. STS2014−2020 § 54 lõike 6 kohaselt võetakse finantskorrektsiooni osuse tegemisel aluseks ETK programmis kehtestatud finantskorrektsiooni otsuse tegemise kord või riigisiseselt kehtestatud finantskorrektsiooni otsuse tegemise kord, kui ETK programm seda ette näeb. Käesoleval juhul on tegemist esimesena mainitud olukorraga, kuivõrd rahastamislepingu p 12 viitab finantskorrektsioonide tegemise osas Eesti-Läti programmdokumendile ja täpsemalt selle lisale 6 „Finantskorrektsioonide juhised“. Selles dokumendis on asjakohaseks sätteks punkt 7.15, milles on selgitatud finantskorrektsioonide tegemise vajadust ja aluseid. Vaidlust ei ole, et ei punktis 7.15 ega mujal selles dokumendis ei ole rahastamislepingu sõlmise ajal kehtinud versioonis korrektsioonimäärasid sätestatud. Täpsemad korrektsioonimäärad kehestati programmi seirekomitee poolt esmakordselt vastu detsembris 2018 (vaidlustatud otsuses on samas tuginetud programmidokumendi versioonile alates 07.02.2020 (dtl 185-196)). Seega ei olnud rahastamislepingu sõlmimise ajal finantskorrektsioonide määrasid kehtestatud ei asjakohases programmdokumendis ega siseriiklikus õiguses.
12. Rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtis Euroopa Komisjoni 19.12.2013 otsusega C(2013) 9527 final vastu võetud juhis (dtl 595-603, tõlge dtl 604-613), mis andis soovituslikud suunised rakendatavate finantskorrektsiooni määrade osas. Viidatud juhised ei saa aga olla piisavaks õiguslikuks aluseks finantskorrektsiooni rakendamisel, kuivõrd tegemist on üksnes soovituslike juhistega. Liiatigi on juhised antud kooskõlas määruse nr 1303/2013 artikliga 144 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid [---], artikli 101 lõikega 8, mis mõlemad reguleerivad üksnes Euroopa Komisjoni enda tehtavaid finantskorrektsioone (vt RKPSJKo asjas nr 5-23-2 p 77). Seega ei ole komisjoni suunistel siduvat toimet. Ka Euroopa Kohus on aga mitu korda kinnitanud, et nn pehme õiguse aktid ei ole õiguslikult siduvad (EKo 15.09.2016, C-28/15, Koninklijke KPN jt, p 34)[[3]](#footnote-3). Komisjoni suunisteid ei ole avaldatud Euroopa Liidu Teatajas, nagu nõuab Euroopa Liidu toimimise leping. Täitmiseks kohustuslik saab olla üksnes avaldatud õigusakt. (ELTS art 279; vt ka EKo 12.07.2012, C-146/11, Pimix). Suuniseid ei ole tõlgitud ka eesti keelde. Siinjures osundan, et rahastamislepingu ajal kehtinud prorgammidokument võeti vastustaja väidete kohaselt vastu seirekomitee kirjaliku hääletuse tulemusena, kuid protokollilist otsust dokumendi kohta eraldi vormistatud ei ole (vt vastustaja 13.02.2024 seisukoht kohtule dtl 629-637). Seega tuleb asuda seisukohale, et ka nimetatud suunistest ei saa tuletada finantskorrektsiooni määrade õiguslikku alust.
13. Nõustun kaebaja ja kolmanda isikuga, et käesoleva vaidluse puhul ei oma tähtsust vastustaja väide, et vaidlusaluse haldusakti andmise ajal ei olnud olemas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.06. 2023 otsust asjas nr 5-23-2. Riigikohtu lahendi puudumine vaidlusaluse haldusakti andmisel ei muuda olematuks asjaolu, et vastustaja on õigusvastaselt asunud kohaldama regulatsiooni, mida polnud rahastamislepingu sõlmimise ajal olemas ning juhindud finantskorrektsiooni määradest, mida ei ole kehtestatud ühegi õigusaktiga.
14. Asjakohane ei ole ka vastustaja viide sellele, et rikkumisega seotud riigihange nr 206895 viidi läbi ajal, mil kehtis juba programmdokumendi lisana finantskorrektsioonide juhis, mis omakorda sidus korrektsioonimäärade leidmise Euroopa Komisjoni otsusega finantskorrektsioonide kohta (Komisjoni 14.05.2019 otsus nr C(2019) 3452 final). Toetuse vähendamine on oma olemuselt koormav õiguslik tagajärg (PS §-d 32, 113) ning toetuse taotlejal peab olema võimalik toetuse saamisel sellega arvestada, seda ka olukorras, kus EL õigusest ei tulene siseriikliku reeglistiku kehtestamise kohustust. Käesoleval juhul kaebajal seda võimalik teha ei olnud. Vastustaja ei saa nõuda kaebajalt ja kolmandalt isikult selliste reeglite järgimist, mida ei olnud olemas rahastamislepingu sõlmise hetkel. Finantskorrektsiooni kohaldamisel saab vastustaja juhinduda üksnes neist materiaalõiguse normidest, mis kehtisid talle toetuse andmise ajal. Asjaolu, et tegemist on toetuse vähendamise või tagasinõudmisega liidu finantshuvide kaitsmise eesmärgil, ei õigusta olukorda, kus finantskorrektsiooni rakendamisel kohaldatakse reeglistikku, mis ei kehtinud toetuse andmise ajal.
15. Eeltoodut kokkuvõttes leian, et vaidlustatud finantskorrektsiooni otsus on õigusvastane, sest selles on kohaldatud finantskorrektsioonide määrasid, mille kohaldamiseks puudus õiguslik alus kuivõrd rahastamislepingu sõlmimise ajal ei olnud finantskorrektsiooni määrasid kehtestatud kohase õigusaktiga ei siseriiklikult ega EL tasandil.
16. Kuivõrd vaidlustatav otsus on õigusvastane üksnes eeltoodud põhjustel, ei ole vajalik analüüsida kaebaja ja kolmanda isiku teisi põhistusi ja väiteid sh seisukohti finantskorrektsiooni rakendamise sisulise õigsuse osas. Samuti ei ole tarvidust eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult hankedirektiivi 2014/24/EL sätete kohaldamise osas nagu taotles vastustaja. Kaebaja on esitanud taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata 07.02.2020 kehtestatud Eesti-Läti programmdokumendi lisa 6 „Finantskorrektsioonide juhised“ (Annex 6. Guidelines to Financial Corrections). Vastuseks sellele taotlusele märgin, et kuivõrd tegu ei ole õigusaktiga, ei kuulud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-lst 2 tulenevalt sellisedokumendi põhiseaduslikkuse hindamine selle seaduse reguleerimisalasse.
17. Eelnevast tulenevalt rahuldan kaebuse Riigi Tugiteenuste Keskuse 17.06.2022 finantskorrektsiooni otsuse nr 12 ja 10.10.2022 vaideotsuse nr 11.1-13/0995 tühistamise nõudes.
18. Selguse huvides ning arvestades vastustaja levinud halduspraktikat, pean vajalikuks märkida, et olukorras, kus kohus on tuvastanud vaidlustatud finantskorrektsiooni otsuse õigusvastasuse seetõttu, et otsus on antud ilma õigusliku aluseta, ei ole vastustajal alust anda samadel asjaoludel uut finantskorrektsiooni otsust.

***Menetluskulud***

1. Menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti (HKMS § 108 lg 1).   Menetluskulude väljamõistmiseks esitatakse kohtule enne kohtuvaidlusi menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid. Kohus mõistab välja vajalikud ja põhjendatud menetluskulud (HKMS § 109 lg 6). Menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust, samuti menetluse kestust. Õigusabikulude väljamõistmine ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ja tulemus peab olema õiglane. Väljamõistetavate menetluskulude umbkaudne suurus peab olema menetlusosalistele ettenähtav (RKHKo nr 3-3-1-67-14, p 32.1; RKHKo nr 3-3-1-21-15, p 16).
2. Kaebaja menetluskulud koosnevad riigilõivust 1070 eurot (riigilõiv kaebuselt 1050 eurot ja esialgse õiguskaitse taotluselt 20 eurot) ning õigusabi ja sellega seotud kuludest summas 2550,28 eurot (koos käibemaksuga).
   1. Kaebaja poolt esitatud arvetest nähtuvalt on õigusabiteenuse mahuks kokku ca 19,5 töötundi, mis hõlmab, kaebuse koostamist, vastustaja seisukohtadega tutvumist, vastustaja seisukohtadele vastuargumentide koostamist, kohtule tõlgete esitamist, suhtlemist kliendiga ning kohtuistungiks ettevalmistamist, istungil osalemist ja määruskaebuse koostamist. Õigusabi osutamise ajale lisandub kohtulistungile sõidule kulunud aeg (Tartu-Tallinn-Tartu), kokku 4 h 20 minutit (tunnitasu maksumuseks 55 eurot käibemaksuta) ja rongipiletite maksumus. Kokku on kaebaja õigusabiga seotud kulude maksumuseks 2550,28 eurot koos käibemaksuga. Kaebaja on kohtule kinnitanud, et ta ei saa õigusabikuludele lisatud käibemaksu sisendkäibemaksuna maha arvata.
   2. Arvestades asja mahukust, sisu, vaidlusaluse otsusega nõutava summa suurust ja selles käsitatavaid õiguslikke küsimusi, saab kaebaja õigusabikulusid pidada mõistlikuks. Samuti ei saa käesolevat vaidlust pidada selliseks vaidluseks, mis seondub kaebaja põhitegevusega, mille puhul haldusorgani kasuks õigusabikulude väljamõistmine on pigem erandlik.
   3. Seega tuleb vastustajalt välja mõista kaebaja kasuks viimase poolt kantud menetluskulud kokku 3620,8 eurot (riigilõiv 1070 eurot ja õigusabikulud 2550,28 eurot koos käibemaksuga).
3. Kolmas isik on asjasse kaasatud kaebaja poolel. Seega on kolmandal isikul HKMS § 108 lg 8 alusel õigus taotleda menetluskulude väljamõistmist vastustajalt.
4. Kolmanda isiku menetluskulud koosnevad õigusabikulust summas 3422,8 eurot (koos käibemaksuga).
   1. Kolmanda isiku poolt esitatud arvetest nähtuvalt on õigusabiteenuse mahuks kokku 25 h 20 min, mis asja materjalidega tuvumist, esialgse õigusakitsetaotluse ja kaebuse osas seisukoha koostamist, määruskaebuse koostamist, suhtlemist kliendiga ning kohtuistungiks ettevalmistamist, istungil osalemist ja vastustaja täiendavate seisukohtadega tuvumist ning nendele vastamist. Õigusabi osutamise ajale lisandub kohtulistungile sõidule kulunud aeg (Tartu-Tallinn-Tartu), kokku 4 tundi. Kolmas isik on kohtule kinnitanud, et ta ei saa õigusabikuludele lisatud käibemaksu sisendkäibemaksuna maha arvata. Käesolevat vaidlust ei saa pidada selliseks vaidluseks, mis seondub kaebaja põhitegevusega, mille puhul haldusorgani kasuks õigusabikulude väljamõistmine on pigem erandlik.
   2. Arvestades asja mahukust, sisu, vaidlusaluse otsusega nõutava summa suurust ja selles käsitatavaid õiguslikke küsimusi, leian, et vastustajalt tuleb kolmanda isiku kasuks välja mõista õigusabikulu sarnaselt kaebaja kasuks väljamõistetavate kuludega ehk kokku summas 2550 eurot (koos käibemaksuga).

(allkirjastatud digitaalselt)

Maret Hallikma

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 erisätete kohta, mis käsitlevad Euroopa Regionaalarengu Fondist toetuse andmist Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgil (ELT L 347, 20.12.2013, lk 259−280), artiklis 8 nimetatud koostööprogramm (STS2014-2010 § 1 lg 1 p 2). [↑](#footnote-ref-1)
2. Rahastamislepingu sõlmimise ajal kehtinud programmdokument oli vastu võetud 23.08.2017 programmi seirekomitee kirjaliku hääletuse tulemusena. Protokollilist otsust dokumendi vastuvõtmise kohta eraldi vormistatud ei ole (vt vastustaja 13.02.2024 seisukoht kohtule dtl 629-637). [↑](#footnote-ref-2)
3. Vt ka M. Parind. Euroopa Liidu Õigus. Eesti vaade. Tallinn 2022, lk 233 jj. [↑](#footnote-ref-3)