



KOHTUTE AASTARAAMAT 2017

Toimetuskolleegium: Andres Parmas (Tallinna Ringkonna-
kohtu kohtunik), Nele Parrest (riigikohtunik), Sten Lind (Tallinna
Ringkonnakohtu kohtunik), Janar Jäätma (Tartu Halduskohtu
kohtunik), Kai Härmand (Justiitsministeeriumi õiguspoliitika ase-
kantsler)

Tegevtoimetaja: Maarja Oras
Keeletoimetaja: Vilve Torn
Väljaandja: Riigikohus
Kujundus ja trükk: AS Ajakirjade Kirjastus

TOETUSÕIGUSE VAIDLUSED RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI 2017. A PRAKTIKAS

Liina Reisberg, Riigikohtu õigusteabe- ja koolitusosakonna analüütik

Sissejuhatus

Toetusõiguseks võib kokkuvõtvalt nimetada riiklike toetuste ja Euroopa Liidu toetuste valdkonda. Selle sees on põllumajanduse ja maaelu arengu toetuste, Euroopa Kalandusfondi toetuste ja turukorralduslike toetuste valdkonna korraldamine Eestis tervikuna ühe haldusorgani, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti (PRIA) ülesanne. Toetusõigus on lai valdkond – see on eesti õiguskirjanduses lähemat kajastamist leidnud karistusõiguse prisma,¹ kuivõrd majandustegevuse soodustamiseks eraldatud avalike vahendite kasutamisega seotud pettuste eest on ette nähtud karistusõiguslik vastutus (karistusseadustiku § 210, soodustuskelmus). Ka 2017. aastal saadeti PRIA-ga seotud kuritegusid prokuratuuri 18 (6 kriminaalasja), mille kahju ulatus pisut üle nelja miljoni euro (4 132 390 eurot).² Seoses Riigikohtu halduskolleeegiumi värske praktikaga on siinse artikli huvi keskmes aga kitsalt PRIA pädevusse kuuluva toetusõiguse kui haldusõiguse eriosa probleemid.

Esmalt tuleb kindlasti ära märkida valdkonna ulatuslikkus nii rahalises kui ka haldusmenetluste rohkuse plaanis. 2017. aastal maksis PRIA 21 085 kliendile kokku 306 705 759 eurot ameti vahendatud toetusi. 13 toetusesaajal ületasid saadud summad miljon eurot. Suurima osa, üle kolmandiku mullu makstud toetustest moodustasid 15 liiki pindala- ja loomapõhised otsetoetused ja üleminekutoetused – kokku 143,2 mln eurot. Toetuste abil hooldatakse Eestis ligi miljonit hektarit põllumajandusmaad ja poollooduslikke kooslusi. 2017. aastal välja makstud 306,7 mln eurost pärines 248,9 mln eurot Euroopa Liidu eelarvest, ülejäänud Eesti riigilt.³ Arvukate haldusmenetluste pealt koguneb omajagu kohtupraktikat: see viitab teema olulisusele isikute jaoks ja samas õigusliku olukorra kohatisele eba-selgusele.

Selleks, et näha Riigikohtu toetusõiguslaste lahendite tähendust, tuleb neid vaa-

¹ Ingrid Ajangu, Soodustuskelmuse ja selle alamkoosseisude rakendamine, *Juridica* VIII/2015, lk 564–571.

² Andmed on saadud Politsei- ja Piirivalveameti analüüsibüroolt 27.02.2018.

³ PRIA koduleht, uudised, PRIA maksis eelmisel aastal toetusteks 306,7 miljonit eurot, arvutivõrgus: http://www.pria.ee/et/uudised/pria_maksis_eelmisel_aastal_toetusteks_3067_miljonit_eurot.html (20.02.2018).

data kohtupraktika laiemas pildis. 2017. aastal jõudis Eesti kohtutes jõustunud kohtulahendini 29 vaidlust, milles üheks menetlusosaliseks oli PRIA: 5 Riigikohtus, 9 Tartu Ringkonnakohtus ja 12 Tartu Halduskohtus.⁴ Seega möödunud aasta toetusõiguse vaidlustest 17% moodustasid Riigikohtu lahendid, mis ei ole sugugi tagasihoidlik osakaal. Kui panna eelnevad numbrid ka ajateljele ja võrrelda möödunud viie aasta statistikat, siis PRIA vaidluste arv Riigikohtu halduskolleegiumis oli vastavalt: 2012 – 0, 2013 – 2, 2014 – 9, 2015 – 5, 2016 – 1 ja 2017 – 5 asja. Paralleelselt lahendas kriminaalkolleegium PRIA-ga seotud majanduskuritegude kriminaalasju vahemikus 2013–2016 igal aastal üks kuni kaks, 2017. aastal neid ei olnud. 2012. aastal lahendas Riigikohtu tsiviilkolleegium kahel korral küsimust toetusnõuete arestimise võimalikkusest täitemenetluses. Niisiis, toetusõigust puudutavate vaidluste hulk on Riigikohtu erinevates kolleegiumites olnud viimasel viiel aastal esindatud küll erinevas mahus, ent samas pidevalt.

Läbi aegade on Riigikohtusse kokku jõudnud 59 PRIA toetusi puudutanud vaidlust. Ühelt poolt on see arv küllaltki suur, ja võib öelda, et on kogunenud märkimisväärne hulk lahendeid samas valdkonnas. Teisalt on valdkonna ühtseks pidamine tinglik juba haldus- ja kriminaalasjadeks jagunemise tõttu; samuti tuleb haldusasjade puhul arvestada, et PRIA menetleb mitmeid eri liiki toetusi, mis omakorda on reguleeritud paljude Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidega. Niisiis, sissevaade statistikasse räägib meile toetusvaidluste olulisusest nii majanduslikus kui ka arvulises plaanis. Seetõttu on mõtet uurida, kust need võrsuvad.

1. Toetusõiguse vaidlused haldus- ja ringkonnakohtutes 2017. aastal

Mis liiki toetusõiguse vaidlusi tekib? Haldusõiguslike vaidluste iseloomu juures on märkimisväärsed järgmised aspektid: seotus Euroopa Liidu õigusega, formaliseeritud haldusmenetlus ja tinglikult võttes on kohtupraktika järjepidevuse seisukohalt erisuseks võrreldes muude haldusõiguse valdkondadega ehk ka planeeritud etapilisus, s.o programmiperioodide vaheldumine,⁵ mis toob kaasa uued normid, mis võivad suuremal või vähemal määral eelmistest erineda ja tekitada küsimusi, milliseid õigusakte kohustuse rikkumise hindamisel ning kontrolli- ja tagasinõudemenetluses kohaldada.

Kõige ilmsem ja olulisem mõjur, mis toetusõiguse spetsiifiliseks muudab, on selle suur seotus Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (ELÜPS)⁶ § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades Euroopa Liidu õigusaktide ja ELÜPS-i erisusi. ELÜPS-i ja selle rakendusaktide tõlgendamisele lisandub küsimus kohalduvast Euroopa Liidu õigusest. Seega eesmäärke ja põhimõtteid tuleb otsida ka Euroopa Liidu õigusaktidest, kuhu need on killunenud. Euroopa Liidu

⁴ Üks vaidlus Tallinna Ringkonnakohtus oli selline, kus PRIA osales menetluses kaasatud isikuna.

⁵ Praegu on käimas maaelu arengu toetuste programmiperiood 2014–2020. Eelmine kestis aastatel 2007–2013.

⁶ Vastu võetud 19.11.2014. RT I, 04.12.2014, 3.

õigusega tihedalt põimunud valdkonnad on Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise allikaks – nii küsiti 2017. aastal Euroopa Kohtult eelotsust kahes PRIA toetusi puudutavas vaidluses: Tartu Halduskohus küsis eelotsust Mardi talu asjas⁷ ja Riigikohus Järvelaeva asjas⁸. Menetlusosaliste taotlusi eelotsuse küsimiseks oli veelgi, kuid kohus jättis vastava taotluse rahuldamata⁹ või pikendas kohtulahendi teatavakstegemise aega, et kaaluda eelotsuse küsimise vajalikkust.¹⁰ Eelotsuse küsimise vajalikkust on kohtul palunud hinnata ka PRIA ise.¹¹

Toetusõiguslikud küsimused kohtupraktikas olid ELÜPS-i tõlgendamisega seotud, nt taotleja nõuetelevastavus,¹² tõendamisküsimused (kohapealse kontrolli tulemused¹³), kohustusliku vaidemenetluse menetlusnõuete rikkumine,¹⁴ toetuse kasutamise eesmärgipärasus¹⁵ ja toetuse saamiseks vajalike tingimuste kunstlik loomine.¹⁶ Lisaks tekkis huvitavaid probleeme riigihanke- ja maksumenetlusega piirnevates küsimustes¹⁷ ja paralleelselt toimunud kriminaalmenetlusega seoses.¹⁸

Teisalt, kui võrd toetuse saamise menetlus on olemuselt haldusmenetlus, siis peegeldus kohtupraktikast vastu palju haldusmenetluse üldküsimusi. Eelmise aasta Tartu Haldus- ja Ringkonnakohtu praktikas olid esil haldusõiguse üldküsimused nagu kättetoimetamine ePRIA-s,¹⁹ tähtaja arvutamine,²⁰ kaalutlusõiguse teostamine,²¹ taotleja hoolsuskohustuse täitmine,²² haldusorgani selgitamiskohustus²³ ja haldusakti motiveerimine.²⁴ Viimases küsimuses viidati mitmel korral²⁵ Riigikohtu 2013.–2014. aastal toetusetaotluste lahendamise kohta tehtud lahenditele, milles Riigikohus kujundas seisukoha, et PRIA-l on toetusetaotlusi puudutavate otsuste tegemisel piiratud põhjendamiskohustus, kuna taotlejal puudub subjektiivne õigus toetusele ja täiemahuline põhjendamiskohustus muudaks töö ebamõistlikult keeruliseks.²⁶ Seega PRIA läbiviidavate haldusmenetluste erisuste tõttu loetakse piisavaks, kui haldusaktis esitatakse üksnes konkreetsed asjaolud, mis on viinud otsuse tegemiseni, ja asjakohased kaalutlused tuuakse välja vaideotsuses. Võib öelda, et nende varasemate Riigikohtu lahendite mõju kestab praeguseni, sest

⁷ Tartu Halduskohtu eelotsusetaotlus 07.07.2017 haldusasjas number 3-17-674; asja number Euroopa Kohtus on C-435/17. Selles asjas oli küsimus, kas EL-i määruste eesmärgiks on tagada, et põllumajandustootja ei hävitaks oma tegevusega kivikalmeid kui mälestisi.

⁸ RKHKm 27.09.2017 haldusasjas nr 3-15-1188; asja number Euroopa Kohtus on C-580/17.

⁹ Nt TtRKo 21.02.2017 haldusasjas nr 3-15-1566, p 14; TtRHKm 20.10.2017 haldusasjas nr 3-17-1464.

¹⁰ TtRHKm 18.12.2017 haldusasjas nr 3-17-1466.

¹¹ TtRKo 04.04.2017 haldusasjas nr 3-14-52367, p 14; TtRKo 16.03.2017 haldusasjas nr 3-15-1791, p 5.

¹² TtHKO 17.11.2017 haldusasjas nr 3-17-417.

¹³ TtRKo 26.10.2017 haldusasjas nr 3-16-1481.

¹⁴ TtHKO 02.02.2017 haldusasjas nr 3-16-1700.

¹⁵ TtRKo 19.09.2017 haldusasjas nr 3-16-1550.

¹⁶ TtRKo 31.10.2017 haldusasjas nr 3-16-1582; TtHKO 02.03.2017 haldusasjas nr 3-16-1173.

¹⁷ TtRKo 04.04.2017 haldusasjas nr 3-14-52367 (riigihange).

¹⁸ TtHKO 28.04.2017 haldusasjas nr 3-16-2450; TtRKo 07.03.2017 haldusasjas nr 3-15-2542.

¹⁹ TtHKO 30.08.2017 haldusasjas nr 3-17-664.

²⁰ TtRKo 28.03.2017 haldusasjas nr 3-16-1004.

²¹ TtRKo 19.09.2017 haldusasjas nr 3-16-1550.

²² TtHKO 22.02.2017 haldusasjas nr 3-16-1728; TtHKO 20.02.2017 haldusasjas nr 3-16-1703.

²³ TtRKo 26.09.2017 haldusasjas nr 3-16-2675.

²⁴ TtHKO 20.02.2017 haldusasjas nr 3-16-1703, p 15.

²⁵ TtHKO 20.02.2017 haldusasjas nr 3-16-1703, p 15; TtHKO 8. veebruar 2017 haldusasjas nr 3-16-1523, p 36; TtRKo 01.06.2017 haldusasjas nr 3-16-1579.

²⁶ RKHKo 30.06.2014 haldusasjas nr 3-3-1-39-14, p 10; RKHKo 04.04.2013 haldusasjas nr 3-3-1-77-12 ja RKHKo 10.04.2014 haldusasjas nr 3-3-1-16-14.

need on praeguse kohtupraktika aluseks.

Kui vaadata, millised asjad sellest suurest pildist jõudsid 2017. aastal Riigikohtusse, siis need olid küsimus kohalduvast Euroopa Liidu õigusest (mis päädis eelotsuse küsimisega Euroopa Kohtust), ELÜPS-i tõlgendamine, seosed riigihanke- ja maksumenetlusega. Kõrvaltvaatajana näib, et menetluskünnise ületasid seega olemuslikult keerulisemad asjad. Haldusõiguse üldküsimuste osas saab lähtuda varasemast, üsna järjepidevast kohtupraktikast.

2. Riigikohtu praktika

2.1. Eelotsusetaotlus

Riigikohtu PRIA vaidlustest mõjub tahes-tahtmata kõige olulisemana see, mis jõudis kündma Euroopa Kohtu merd – vaidlus **MTÜ Järvelaev asjas**.²⁷ Riigikohtu eelotsusetaotlus puudutas *Leader*-programmi toetust. See määrati taotlejale kalepurjeka²⁸ soetamiseks. Riigikohtus vaieldi selle üle, kas kaebaja on rikkunud *Leader*-meetme raames saadud projektitoetuse kasutamise tingimusi ja kas oli alus temalt toetuse tagasinõudmiseks. Peamiselt heitis PRIA kaebajale ette, et ta ei kasutanud investeringuobjekti (kalepurjekat) ise, vaid üüris selle välja. Vaidlust ei olnud iseenesest selles, et üürnik kasutas purjekat samal viisil, nagu oli kirjeldatud toetuse taotluses.

Euroopa Kohtult eelotsuse küsimise põhjus seisnes mh selles, et Riigikohtul tekkis küsimus kohalduvast õigusest. Menetluse kestel olid jõustunud uued EL-i õigusaktid ja tuli hinnata, milline õigus kohaldub. Lisaks ei olnud selge, kas liikmesriik võib tegevuse kestvust, mis on juba reguleeritud EL-i määrusega, reguleerida EL-i õigusest rangemalt. Antud asjas tuli hinnata, kas investeringuobjekti üürile andmine toetuse saanud MTÜ poolt teisele MTÜ-le oli käsitatav tegevuse olulise muutusena, „mis mõjutab investeringu laadi või rakendamistingimusi või annab alusetu eelise mõnele ettevõtjale või avalik-õiguslikule organile“ või hoopis olulise muutusena, „mis tuleneb kas infrastruktuuriüksuse omandi laadi muutusest või tootliku tegevuse lakkamisest või ümberpaigutamisest“. Samuti tuli hinnata, kas kestvuse nõude sisu ja toetuse tagasinõudmise alus tuleb leida varasemast või uuest EL-i määrusest.

Millest see näide meile kõneleb? Kui kolmandas kohtuastmes pole veel selge, millist õigusakti tuleb asja lahendamiseks kohaldada, siis sunnib see küsima, kas tegu on õigusselguse probleemiga Euroopa Liidu ja Eesti õiguses. Uus ELÜPS kohaldub küll ka vanadele toetusevaidlustele, kuid viitab ainult uutele määrustele. Seaduse rakendamisel tekivad probleemid pooleliolevate toetusetaotluste menetlemisel kui ka toetuste väljamaksmisel ja kasutamise kontrollimisel. Peale selle, et on vaja täpseid rakendussätteid Eesti õiguses, osundab vaidlus ka teadaolevale

²⁷ RKHKm 27.09.2017 haldusasjas nr 3-15-1188.

²⁸ Kaletamine on põline kalastusviis Võrtsjärvel. Kalepurjekas on puust purjekas, mis vedas võrkkotti, millega kalu püüti.

tõsiasiaks, et Euroopa Liidu õigus on keeleliselt keeruline. Miks muidu jätab see liikmesriigi kõrgeima kohtu ette ebaselguse, millest ei saa üle muidu kui eelotsust küsides. Seda, et alles Riigikohtus saab selgeks, milline õigus kohaldub, on ette tulnud varemgi: 3. mai 2016. aasta otsuses asjas nr 3-3-1-5-16 (Laats) tegi Riigikohus kindlaks, et makstud toetus nõuti kaebajalt tagasi valel õiguslikul alusel. Arvestades, et PRIA jaoks on kohalduva õiguse leidmine igapäevane ülesanne, tuleb nõuda regulatsioonide piisavat õigusselgust. Kui üks Euroopa Liidu õigusakt viitab järgmisele ja see omakorda järgmisele, siis loob see ohu vigade tekkeks. Keerulisel õigusmaastikul orienteeruma õppimine ei ole efektiivne mitte kaasus kaasuse haaval, vaid efektiivsem oleks püüda vähemasti Eesti õiguses luua nii selged rakendusaktid ja viited EL-i õigusaktidele, kui vähegi võimalik, et kõigil haldusmenetluse osapooltel oleks lihtsam.

2.2. PRIA kaalutusõigus ja ELÜPS-i normide tõlgendamine

Toetuse tagasinõuet puudutav haldusasi nr 3-15-1791 (**OÜ Kopra Karjamõis**) võiks kõlama jääda selle poolest, et kohustuste täitmata jätmine on faktiküsimus, mis toob kaasa õiguses ette nähtud tagajärje. Taotlejal on kohustus kõiki reegleid tunda. Otsuses on välja toodud, et maaelu arenguprogrammides peavad liikmesriigid tagama tõhusa kontrolli – seda viib otsus ka ise ellu.

Täpsemalt, vaidlus PRIA ja mahepõllumajandusliku tootmise toetuse saaja vahel puudutas toetuse tagasinõuet juhul, kui toetuse saaja suurendas kohustusealuse maa pindala, mis käivitas uue viieaastase kohustusperioodi. Pindala suurendamine oli seotud sellega, et kaebaja andis osa mahetootmise kohustusega hõlmatud maad vahepeal ajutiselt üle teise isiku kasutusse, kes kohustusega hõlmatud maad veidi (0,1 ha võrra) suurendas. Tekkis küsimus kohustuse lõppemise hetkest. PRIA väitel pikenesid kaebaja kohustused ja kuivõrd ta neid ei täitnud, tekkis alus toetus tagasi nõuda. Seevastu kaebaja väitel olid tema kohustused lõppenud või siis oli tagasinõue ebaproportsionaalne, mh kuna kaebaja ei teadnud enda sõnul kohustusperioodi pikenedisest. Riigikohus leidis, et tagasinõue oli põhjendatud ja kohustuse vahepeal üle võtnud isik toimis kohustust suurendades ja uue kohustuse võtmist kinnitades teadlikult. Samuti hindas Riigikohus toetuse tagasinõude proportsionaalseks, kuivõrd kaebaja jättis enda kohustuse täitmata olukorras, kus tal oli võimalik saada teavet kohustusperioodi kestuse kohta.

Samas tuleb mõnda, et probleem võis olla ka siseriikliku normi ebaselguses, mis ei lasknud taotlejal täpselt nõuetest aru saada. Sama toetuse liigi kohta kogunes kohtupraktikat ka ringkonnakohtu tasemel: Tartu Ringkonnakohus tegi 21. veebruaril 2017 otsuse mahepõllumajandusliku tootmise toetuse tagastusnõude osas haldusasjas nr 3-15-1566.

Vastandina Kopra Karjamõisa lahendile, kus õigusaktid PRIA-le kaalutusruumi ette ei näinud, puudutas Riigikohtu lahend asjas nr 3-3-1-96-16 (**MTÜ Saarte Koostöökoogu**) finantskorrektsiooni kui PRIA suure kaalutusõigusega otsustust. Kompleksust lisas seos riigihankemenetlusega. Selles asjas rikkus MTÜ riigihangete seadust (RHS) sellega, et jättis korraldamata riigihanke, kuigi oli RHS-i

kohaselt hankija. Lisaks jagas mittetulundusühing teenused kunstlikult projekti eelarves nii, et iga teenuse maksumus jääks alla 5000 euro, eesmärgiga pääseda RHS-i nõuetest kolme võrreldava hinnapakumise võtmiseks.

Riigikohus toonitas, et rahalise korrektsiooni määramisel on PRIA-l suur kaalutlusruum: arvesse tuleb võtta tuvastatud eeskirjade eiramise laadi ja tõsidust, samuti Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) rahalise kaotuse taset.²⁹ Kolleegium ei pidanud 10%-list finantskorrektsiooni kaebaja puhul eba-proportsionaalselt suureks. Riigikohus leidis, et eelarve kunstliku tükeldamisega eiras kaebaja nii hinnapakumiste võtmise kui ka hanke korraldamise nõudeid. Asjaolu, et kaebaja jagas teenuste maksumuse eelarves kunstlikult selliselt, et mitte võtta hinnapakumisi, viitas halduskolleegiumi hinnangul kaebaja teadlikule ja tahtlikule tegevusele. Riigikohus märkis, et rikutud nõuete puhul oli tegemist oluliste nõuetega, mis peavad tagama EAFRD rahaliste vahendite arvel jagatud toetuste läbipaistva ja säästliku kasutamise.

Veel jõudis 2017. a Riigikohtusse vaidlus haldusasjas nr 3-3-1-4-17³⁰ (**Kaavere Kaubandus**), mille teemaks oli ELÜPS-i tõlgendamine. Täpsemalt tõlgendati ELÜPS-i 1. jaanuaril 2010 jõustunud redaktsiooni § 62 lõike 2 punkti 4, mille kohaselt tehakse taotluse rahuldamata jätmise otsus, kui taotluses on esitatud teadlikult valeandmeid või taotleja mõjutab taotluse menetlemist pettuse või ähvardusega või muul õigusvastasel viisil. Selles haldusasjas jäeti kaebaja taotlus rahuldamata põhjusel, et PRIA arvates esitas isik taotluses teadlikult valeandmeid. Valeandmed puudutasid taotleja tegevusi, mida ta oli nimetanud äriplaanis. Kolleegium selgitas, et teadliku valeandmete esitamise korral taotluse rahuldamata jätmiseks ei piisa üksnes tuvastamisest, et ükskõik millised taotluses esitatud andmed on ebaõiged ja isik oli sellest teadlik. Igasugused valeandmed ei saa kaasa tuua keelduvat otsust, eriti kui need sisalduvad äriplaanis, mis oma olemuselt on prognoos. Andmed, mille ebaõigsus toob kaasa taotluse rahuldamata jätmise, peavad olema esitatud taotleja või taotluse õigusaktiga kehtestatud nõuetele vastavuse kohta. Igal juhul peab olema tegemist andmetega, mille esitamist taotlejalt selgesõnaliselt nõutakse.

Praeguseks on ELÜPS-i muudetud ja kehtiva ELÜPS § 79 lg 4 p 3 alusel jäetakse taotlus rahuldamata, kui taotluses on esitatud valeandmeid. Seega on normi koosseisust välja jäetud taotluse element „teadlikult“, mis ei võimalda Riigikohtu praktikat sarnaste asjade puhul üksüheselt rakendada. Siiski on kasutatav see osa otsusest, milles rõhutatakse andmete olulisust taotluse kontekstis. Võib arvata, et valeandmete esitamist tuleb halduspraktikas ikka ette ja seeläbi aitab otsus sisustada valeandmete mõistet edasistes sarnastes asjades. Nagu eespool näidatud, tõlgendavad esimene ja teine kohtuaste ELÜPS-i sageli – seega pakub Kaavere Kaubanduse lahend edaspidiseks tõlgenduslikku kindlust.

²⁹ RKHKo 07.06.2017 haldusasjas nr 3-3-1-96-16, p 22.

³⁰ RKHKo 22.06.2017 haldusasjas nr 3-3-1-4-17.

2.3. Toetusõiguse seos maksuvaidlustega

Lisaks eespool käsitletud vaidlustele, milles kaebus on esitatud PRIA tegevuse peale, moodustasid omapärase kaasuste grupi maksuasjad, milles vaidlus tekkis PRIA käest toetuse saanud isiku ning Maksu- ja Tolliameti (MTA) vahel. Huvi äratavad need asjad seetõttu, et vaieldes raha kasutamise õiguspärasuse üle, võib juhtuda, et MTA-l ja PRIA-l on selles osas erinev seisukoht. Seda tüüpi asjades võib juhtuda ka see, et isikud püüavad enda käitumist sobitada PRIA nõuete jaoks, kuid see võib tekitada maksunduslikke kahtlusi MTA-s. Niisuguseid asju lahendas halduskolleegium 2017. aastal kahel korral.

Haldusasjas nr 3-3-1-53-16³¹ (**OÜ Põlluviljad**) kontrollis MTA osaühingu käibemaksu arvestuse ja deklareerimise õigsust seoses puhkemaja ehitustöödega. Maksuotsuses asuti seisukohale, et OÜ Põlluviljad ei ehitanud puhkemaja oma maksustatava käibe tarbeks, vaid eratarbeks, kusjuures ehitustööd olid korraldatud nii, et alltöövõtu vahendusel tegi ning kaudselt ka rahastas neid osaühing, mis kuulus kinnistu omanikele endile. Isikud löid MTA silmis teadlikult näiliku ostu-müügiahela, milles väljastatud arveid kasutati sisendkäibemaksu suurendamiseks. MTA ei näinud, et ettevõtjal oleks olemas olnud selge äriplaan.

Maksuvaidluse lahendamisel mängis rolli PRIA seisukoht toetusraha sihtotstarbelise kasutamise kohta. Kui vaidlus jõudis Riigikohtusse, siis sai just PRIA väidete ebapiisav uurimine kaalukeeleks, miks asi saadeti tagasi uueks lahendamiseks. Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul jätsid nii maksuhaldur kui ka kohtud piisava tähelepanuta asjaolud, mis seondusid PRIA-lt sihtotstarbelise toetuse saamise ja PRIA tehtud kontrolliga. PRIA oli kaebaja taotluse rahuldanud ja maksnud toetuse osade kaupa välja, lugedes oma otsustes kaebaja kuludokumentide alusel tehtud väljamaksete sihtotstarbelise kasutamise kaebaja, s.o OÜ Põlluviljad majandustegevuses (mitte kinnistu omanike erahuvides) tõendatuks. Riigikohus saatis asja uueks läbivaatamiseks, et muuhulgas selgitada, kas mitmed kaebajale etteheidetud skeemi lahendused, mida maksuhaldur ja kohtud pidasid küsitavaks ja mida tõlgendati kaebaja kahjuks, olid seotud kinnistuomanike ja kaebaja püüdega juhendada oma tegevuses PRIA toetuse saamiseks kehtestatud nõuetest. Kolleegium märkis, et ehkki maksuhaldur ei ole soetatud kauba või teenuse kasutusotstarbe hindamisel järgalt seotud PRIA põllumajandustoetuste menetlustes antavate hinnangutega ettevõtja tehtud kulutuste otstarbe kohta, peavad riigiasutused vastuolulisi otsustusi vältima. MTA ei või PRIA seisukohtadest meelevaldselt kõrvale kalduda, vaid peab asjaolude teistsugust hindamist põhjendama. Samuti peab kohus, kui ta kaldub maksuvaidlust lahendades kõrvale PRIA tuvastatud asjaoludest ja antud hinnangutest, põhjendama sisuliselt oma lahknevat seisukohta.

2017. aasta lahendite seas oli ka teine sarnane maksuasi nr 3-15-1303³² (**Eesti Taastuenergia OÜ**), milles PRIA kui ühe haldusorgani seisukoht oli, et kaebaja tegevus toetuse taotlemisel ja sihtotstarbelisel kasutamisel majandustegevuses oli õiguspärane. Samas oli MTA kui teise haldusorgani seisukoht, et see oli õigusvastane. Ettevõttele tehtud maksuotsuse järgi osales osaühing maksupettuses, kui

³¹ RKHKo 26.01.2017 haldusasjas nr 3-3-1-53-16.

³² RKHKo 24.10.2017 haldusasjas nr 3-15-1303.

ostis kuivati teadlikult põhjendamatult turuhinnast mitu korda kõrgema hinnaga. Selline tehing tehti MTA arvates ettevõtlusest raha tulumaksuvabalt väljaviimise ning PRIA-lt suurema toetuse saamise eesmärgil. Maksuhaldur ei võtnud tehingu tegelikku hinda ületavat osa kui näilikku tehingut maksustamisel arvesse ning luges selle ettevõtlusega mitteseotud kuluks, millelt jäeti tulumaks deklareerimata ja tasumata. Ühtlasi vähendati kaebaja sisendkäibemaksu, lähtudes tehingu tegelikust hinnast. Ka selles asjas tõi kaebaja välja vastuolu kahe haldusorgani arvamuse vahel: PRIA-l erinevalt maksuhaldurist ei olnud pretensioone toetuse kasutamisele.

Riigikohus märkis asja lahendades, et tehingupooltel oli huvi teha tehing arvel näidatud hinnaga, kuna see võimaldas kaebajal taotleda PRIA-lt suuremat toetust. Olukorras, kus pooled soovisidki teha tehingu ja just selle kõrgema hinnaga, ei olnud tegemist näiliku tehinguga ning maksuhaldur ei saanud MKS § 83 lg 4 alusel tehingu hinda ja poolte maksukohustust oma äranägemise järgi muuta. Riigikohus osundas veel, et kuigi PRIA-lt suurema toetuse saamine võis olla tehingu eesmärk, ei saanud seda pidada maksueeliseks.

Kokkuvõtteks – ühe ja sama toetusraha kasutamine võib PRIA silmis olla õiguspärane (sihtotstarbeline) ja MTA silmis õigusvastane. Et vältida haldusorganite tegevuse ja hinnangute põhjendamatut vastuolulisust, tuleb neil, nagu ülal märgitud, asjaolude erinevat hindamist põhjendada.

Kokkuvõtte

Toetusõiguse valdkond, mida koordineerib PRIA, on kohalduva õiguse mõttes sedavõrd ulatuslik, et kohtupraktikas korduvate küsimuste ring ühe aasta lõikes praktiliselt puudub. Seda vaatamata sellele, et haldusmenetlusi on palju ja haldusmenetlus on formaliseeritud. PRIA kaalutusõiguse osas lisab keerukust see, et eri meetmetes ja menetlusetappides võivad ühed normid olla imperatiivsed ja teised kaalutusõigust andvad. Seega – kui kohtuotsuskäib ühe menetlusetapi kohta (nt toetuse määramine), ei ole see tavaliselt üheselt ülekantav teise menetlusetapi (nt toetuse väljamaksmise või järelkontrolli) vaidlusele. Sellegipoolest võib üldistada, et kuivõrd eestikeelses haldusõigusalas kiranduses pole toetusõiguse valdkonda põhjalikult analüüsitud, lisab iga Riigikohtu otsus menetluslikku kindlust. Kindlust on vaja seda enam, et kohalduva õiguse äratundmine võib olla niivõrd keeruline, et isegi Riigikohtul tuleb selleks Euroopa Kohtult abi küsida.