



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tartu Halduskohus
Kohtunik	Sirje Kaljumäe
Otsuse tegemise aeg ja koht	16. oktoober 2024, Tartu
Haldusasja number	3-24-994
Haldusasi	UAB "VETA" kaebus nõuetes tuvastada Ravimiameti 23.03.2023 esitatud arve nr 63537949 ning 04.03.2024 esitatud arve nr 11067765 õigusvastasus või alternatiivselt tühisus ning tuvastada, et UAB-l „VETA“ puudub arvete nr 63537949 ja nr 11067765 tasumise kohustus, või alternatiivselt Ravimiameti 23.03.2023 arve nr 63537949 ning 04.03.2024 arve nr 11067765 tühistamiseks
Menetlusosalised ja nende esindajad	Kaebaja – UAB "VETA", lepingulised esindajad vandeadvokaat Mart Blöndal ja vandeadvokaat Rauno Ligi Vastustaja – Ravimiamet, volitatud esindaja Andrus Varki
Asja läbivaatamine	Kohtuistungil 28. augustil 2024

RESOLUTSIOON

- Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata:**
 - 1.1. tervise- ja tööministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 „Ravimi müügiloo muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“ § 7 lg 5 11. juulist 2022 kuni 16. veebruarini 2024 kehtinud redaktsioonis;**
 - 1.2. ravimiseaduse § 77 lg 2² ning tervise- ja tööministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 „Ravimi müügiloo muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“ § 7 lg 5 alates 17. veebruarist 2024 kehtivas redaktsioonis osas, mis võimaldas määrata veterinaarravimi müügiloo haldamise tasu 2023. a eest.**
- Edastada kohtuotsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule**
- Rahuldada UAB "VETA" kaebus.**
- Tuvastada Ravimiameti 23.03.2023 esitatud arve nr 63537949 ning 04.03.2024 esitatud arve nr 11067765 õigusvastasus ning kaebajal nende arvetega määratud tasu maksmise kohustuse puudumine.**
- Mõista Ravimiametilt UAB "VETA" kasuks välja menetluskulu 7076 (seitse tuhat seitsekümmend kuus) eurot ja 37 senti ning kanda Advokaadibüroo COBALT OÜ arveldusarvele nr EE762200221001101088.**
- Ülejäänud menetluskulud jätta menetlusosaliste endi kanda.**

Edasikaebamise kord ja selgitused

Otsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tartu Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul arvates kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 181 lg 2).

Vastuseks esitatud apellatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse vastuapellatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS) § 184 lg 3).

Kui apellant soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb tal seda apellatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses (HKMS § 182 lg 1 p 9).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Ravimiamet (edaspidi ka vastustaja⁴) esitas 23. märtsil 2023 UAB VETA-le (edaspidi ka kaebaja) arve summa 52 353 eurot tasumiseks (edaspidi Arve nr 63537949, dtl 13-16; tõlge dtl 109-112). Arve aluseks olnud 11. juulil 2022 jõustunud tervise- ja tööministri määruse nr 55 „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“ (edaspidi määrus nr 55)¹ § 7 lg 5 kohaselt oli veterinaarravimi müügiloa hoidja kohustatud tasuma müügiloa tingimuste muudatuste, mis ei vaja hindamist, haldamiseks ja ravimite andmebaasis registreerimiseks aastatasu 1395 eurot veterinaarravimi müügiloa kohta.

1.1. Kaebaja avaldas vastustajale 2. juuni 2023. a pöördumises, et määruse nr 55 § 7 lg 5 ei võimalda tõlgendust, mille kohaselt võis vastustaja nõuda veterinaarravimi müügiloa kohta aastatasu sõltumata, kas muudatusi veterinaarravimi müügiloa osas on taotletud või mitte. Lisaks märkis kaebaja, et kuna aastatasu kehtestamiseks puudus tol hetkel kehtinud ravimiseaduse (RavS) redaktsiooni kohaselt vajalik volitusnorm, ei saanud määrusega ka aastatasu kehtestada.

1.2. Vastustaja selgitas kaebajale 6. juuli 2023. a kirjas nr JUR-1/2480-2 (dtl 25-27), et määruse nr 55 § 7 lg 5 kehtestas aastatasu veterinaarravimite müügilubadele ning Ravimiametil ei ole sellest võimalik kõrvale kalduda. Siiski nõustus vastustaja vastuses, et olukorras, kus müügiloa hoidjal on palju müügilubasid, võib veterinaarravimite haldustasu muutuda müügiloa hoidjale koormavaks, kui seejuures ei ole mitmete ravimite turustamist Eestis veel alustatud. Tekkinud olukorda arvestades, mõõnis vastustaja, et aastatasu regulatsioon võib vajada üle vaatamist.

1.3. Kaebaja palus 15. augusti 2023. a kirjas vastustajal uuesti hinnata kaebaja 2. juuni 2023. a taotlust aastatasu õiguspärasuse osas (dtl 28-29), kuid võrd vastustaja ei olnud kaebaja taotlusi sisuliselt hinnanud. Vastustaja sellele pöördumisele ei vastanud.

1.4. Sotsiaalministeerium teatas vastuseks kaebaja pöördumisele enda 17. oktoobri 2023. a kirjas (dtl 37), et „seaduse ja määruse koostõlgendamisel võib tekkida ebaselgusi“ ning „[v]ältimaks edaspidist õiguslikku mitmetimõistmist, soovib ministeerium koostöös Ravimiametiga korrigeerida ravimiseaduses toodud volitusnormi rakendusaktide kehtestamiseks. Samuti seda, et ministeerium on alustamas analüüsi määruse nr 55 rakendamise üle vaatamiseks“.

1.5. Sotsiaalministeerium esitas 26. oktoobril 2023 Riigikogu sotsiaalkomisjonile seoses eelnõuga 299 ettepaneku täiendada RavS §-i 77 lõikega 2² ja täiendades lõiget 3. Kaebaja pöördus 6. novembril 2023 Riigikogu sotsiaalkomisjoni poole, selgitades, et planeeritud kujul ei oleks aastatasu proportsionaalne, kuna ei arvesta müügilubadega, kus turustamist ei toimu või ravimi läbimüük on väike. Uus RavS redaktsioon jõustus 25. detsembril 2023. Kaebaja pöördus 17. jaanuaril 2024 uuesti Sotsiaalministeeriumi poole palvega vaadata üle määruse nr

¹ Määruse kehtiva, 17. veebruaril 2024 jõustunud redaktsiooni pealkiri on „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasud“

55 § 7 lg 5 sõnastus, et oleks tagatud proportsionaalsus. Ministeerium selgitas 14. veebruari 2024. a vastuses, et Ravimiameti hinnangul ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik läbi viia sellist analüüsi, mis võiks kaasa tuua määruse nr 55 regulatsiooni muutmise ning sellist analüüsi pole plaanis ka läbi viia. Määruse nr 55 uus redaktsioon jõustus 17. veebruaril 2024.

1.6. Vastustaja esitas kaebajale 2. märtsil 2024 koostatud teise arve summa 106 585 eurot 67 senti tasumiseks (edaspidi arve nr 11067765, dtl 48-55, tõlge dtl 113-120).

2. UAB "VETA" esitas 3. aprillil 2024 Tartu Halduskohtule **kaebuse**, milles palub tuvastada Ravimiameti 23. märtsil 2023 esitatud arve nr 63537949 ning 4. märtsil 2024 esitatud arve nr 11067765 (arvel märgitud kuupäevaks 2. märts 2024 – *kohtu märkus*) õigusvastasus või alternatiivselt tühisus ning tuvastada, et UAB-l "VETA" puudub arvete nr 63537949 ja nr 11067765 tasumise kohustus.

Kaebaja täpsustas 24. aprilli 2024. a avalduses kaebuse nõudeid ning esitas taotlused järgmises sõnastuses:

„Tuvastada Ravimiameti 23.03.2023 esitatud arve Nr. 63537949 ning 04.03.2024 esitatud arve Nr. 11067765 õigusvastasus või alternatiivselt tühisus ning tuvastada, et UAB-l Veta puudub arvete Nr. 63537949 ja Nr. 11067765 tasumise kohustus; Alternatiivselt, kui kohus käsitleb Ravimiameti 23.03.2023 esitatud arvet Nr. 63537949 ning 04.03.2024 esitatud arvet Nr. 11067765 haldusaktina, tühistada eelviidatud arved“.

Juhuks, kui kohus käsitleb esitatud arveid haldusaktina, esitas kaebaja tühistamisnõude osas ka kaebetähtaja ennistamise taotluse.

3. Kohus võttis 25. aprilli 2024. a määrusega kaebuse menetlusse. Vastustaja esitas vastuse kaebusele 23. mail 2024.

Kohus määras 28. mai 2024. a määrusega asja läbivaatamise kohtuistungil 28. augustil 2024. Kaebaja esitas täiendavalt 2. septembril 2024 menetluskulude väljamõistmise taotluse koos kuludokumentidega ning vastustaja 5. septembril 2024 vastuväited menetluskulude väljamõistmise taotlusele.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

4. Kaebaja väidab kaebuses ja täiendavates seisukohtades järgmist.

4.1. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 106 kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Ravimiameti esitatud arvete aluseks olev aastatasu tuleb otse määrus nr 55 § 7 lg-st 5. Seega ei ole arved suunatud õiguste või kohustuste tekkimisele, muutmisele või lõppemisele. Arved on suunatud makse kohustusest teavitamisele ning tekitavad seeläbi faktilise tagajärje. Arveid tuleb käsitleda toiminguna HMS § 106 tähenduses.

4.2. Arved sisustavad ja täpsustavad vaid väidetavat nõuet, sätestades määruse nr 55 § 7 lg-s 5 nimetatud aastatasu maksmise tähtaja, mida määrus ei täpsusta. Toimingud riivavad kaebaja õigusi täpsustades makse tähtaega, mida kohalduv määrus nr 55 ei reguleeri.

4.3. Arvete esitamise ajal kehtinud õiguslik regulatsioon ei võimaldanud nõuda aastatasu veterinaaravimite müügilubade eest ilma, et nende suhtes ei oleks tehtud muudatusi.

HMS § 107 kohaselt peab toiming olema kooskõlas selle aluseks olevate õigusaktidega. Euroopa Liidu määrusega nr 2019/6 vabastati veterinaarravimite müügiloo hoidjad vähetähtsate muudatuste (st hindamist mitte vajavate) taotlemisest, ning müügiloo hoidjad saavad vajalikud muudatused teha otse Euroopa Liidu andmebaasis. Vastustajal on eeltooduga seonduvalt muudatuse heakskiitmise ja sellest müügiloo hoidja teavitamise ülesanne. Määruse nr 55 § 7 lg-s 5 sätestatud kohustus on selgelt seotud müügiloo tingimuste muudatuste haldamise ja registreerimisega. Määruse § 7 lg 5 kohaldamise eelduseks on, et tasu saab nõuda ainult selliste müügilubade osas, mille raames on vastav hindamist mittevajav muudatus aasta jooksul tehtud ning vastustaja on selle kinnitanud. Veterinaarravimite müügilubade puhul, mida aasta jooksul ei muudetud, ei saanud tekkida ka tasu maksmise kohustust. Puudub igasugune muudatus, mida hallata või registreerida ja seeläbi ei saa tekkida ka tasu maksmise kohustust. Arved on esitatud veterinaarravimite müügilubade aastatasu kohta, ilma et vastustaja oleks enamiku müügilubade osas pidanud muudatusi menetlema, ning need ei vasta seega määruse nr 55 § 7 lg-s 5 sätestatud sisule. Ravimiameti toimingud on eelnevast tulenevalt õigusvastased ning kaebajal puudub arvetel märgitud summade tasumise kohustus.

4.4. Arvete aluseks olev määruse nr 55 § 7 lg 5 on vastuolus oma volitusnormiga ning seetõttu ka põhiseadusega. Vastuolu tõttu põhiseadusega tuleb normid jätta kohaldamata.

Määruse nr 55 § 7 lg 5 volitusnormiks on RavS § 77 lg 3. RavS § 77 lg-te 2 ja 3 sõnastus kinnitab selgelt, et tasu oli võimalik nõuda ainult müügilubade osas, millega seonduvalt taotleti muudatusi. Kuigi mitmed veterinaarravimite müügilubade muudatused ei vajanud enam hindamist ning müügiloo hoidja ei esitanud nende muudatuste jaoks enam taotlust, vaid müügiloo hoidja tegi muudatused otse Euroopa Liidu ravimite andmebaasi, jäi vastustaja ülesandeks kontrollida müügiloo hoidjate poolt tehtud sissekandeid.

RavS § 77 lg 3 eesmärk on kehtestada RavS § 77 lg 2 sätestatud erialase hindamise tasu arvestamise tingimused ja kord juhaks, kui müügiloo hoidja esitab taotluse. RavS § 77 lg 3 ei loo, ega saaks luua õigust kehtestada muid tasusid, mida saaks nõuda väljaspool taotluse esitamise fakti. Seega ei võimalda RavS § 77 lg-d 2 ja 3 tõlgendust, mille kohaselt saaks määrus nr 55 kehtestada aastatasu, mis on lahus müügiloo hoidja poolt taotluse esitamisest. Kuna Ravimiameti esitatud arvete aluseks olev tõlgendus ei eelda aastatasu seost müügiloo hoidja poolt esitatud taotlusega, on tõlgendus selgelt vastuolus RavS § 77 lg 2 ja 3 sätestatud tasude mehhanismiga ja seega õigusvastane.

4.5. Kõnealune regulatsioon on vastuolus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja nõuetega.

4.6. Aastatasu on ebaproportsionaalne ja diskrimineerib puuduva või väikese läbimüügiga veterinaarravimite müügiloo hoidjaid. 20. juunil 2022 jõustunud RavS muudatuste seletuskirja kohaselt jääb vastustajal saamata väiksemate muudatuste menetlemise katteallikas 65 703 eurot aastas. 27. jaanuari 2022 seisuga oli 947 kehtivat veterinaarravimi müügiluba. Aastatasust tulenev tulu vastustajale on seega umbes 1,3 miljonit eurot. Võimalik tulu aastatasust on 20 korda suurem kui võimalik kulu ning seega pole tegemist vajaliku tasuga. Kaebajale esitatud arved katsid juba suures osas vastustaja võimalikud kulud.

Kaebajal oli 2022. ja 2023. aastal 79 veterinaarravimi müügiluba. Kaebaja ei turustanud nende alusel 2022. aastal 59 ravimit ja 2023. aastal 41 ravimit. Seega ei olnud kaebajal võimalik ka ravimi hinda aastatasule vastavalt tõsta ning ainus loogiline võimalus oleks kaebajal nende ravimite müügist Eestis loobuda.

4.7. Määruse nr 55 § 7 ja selle lg 5 muudatus jõustus alles 17. veebruarist 2024. Varasemalt ei olnud müügiloo haldamise tasu määruse (ega ka seaduse kohaselt) selliselt kehtestatud. Tasule

puudus varem seaduslik alus ja ka vastustaja on ise kinnitanud, et tasu kehtestati määrusega. Kaebajal ei saa olla kohustust vastava tasu maksmiseks 2022. ja 2023. a eest.

4.8. Täiendavas kirjalikus seisukohas selgitab kaebaja täiendavalt, miks ta peab esitatud arveid toiminguteks ning esitatud tuvastamisnõudeid lubatavaks ja tähtaegseks, ning isegi juhul, kui arveid käsitada haldusaktidena, peab ta kaebetähtaja ennistamist Arve nr 63537949 puhul lubatavaks ja põhjendatuks ning Arve nr 11067765 osas kaebust tähtaegselt esitatuks. Kaebaja peab tuvastamiskaebuse esitamist lubatavaks, kuna vastustaja on juba asunud kaebaja õigusi rikkuma. Määruse nr 55 § 7 ja selle lõike 5 muudatus jõustus alles 17. veebruaril 2024 ning varasemalt ei olnud müügiloo haldamise tasu määruse (ega ka seaduse kohaselt) selliselt kehtestatud. Kaebajal ei saa olla kohustust vastava tasu maksmiseks 2022. ja 2023. a eest. Kaebaja arvates ei ole korrektne vastustaja selgitus, et „tegemist on olnud seadusandja õigusloome kujundamise valikuga kehtestada haldustasu rakendusakti tasandil“. Vastustaja väide kaebaja turustamiskohustuse kohta on ekslik.

5. Vastustaja palub jätta kaebus läbi vaatamata või alternatiivselt rahuldamata, väites järgmist.

5.1. Varasemalt kohaldati veterinaarravimite ja inimravimite puhul praktiliselt samu nõudeid menetluste läbiviimise protseduuridele ja tasude rakendamisele. Arvestades veterinaarravimite spetsiifikat, kättesaadavuse nappust, loomaliikide paljusust, erisusi toiduloomade ja lemmikloomade osas ja veterinaarravimite eripärasid, muudeti veterinaarravimite reformiga senist lähenemist. Euroopa Liidu määruse 2019/6 art 2 lg 8 ja seletuskirja p 91 kohaselt on liikmesriikidel õigus võtta tasu siseriiklikul tasandil läbiviidavate tegevuste ja ülesannete eest. Liikmesriikidel võimaldati siseriiklike õigusaktidega kehtestada tasusid, sh müügilubade haldamisega seotud tasusid. Seoses Euroopa Liidu uue regulatsiooni ülevõtmisega otsustati Eestis, et mõistlik on kehtestada ühetaoline tasu ühe müügiloo kohta (süsteemi lihtsuse ja selguse tagamiseks). Haldustasu kehtestamine ja haldustasu suurus (1395 eurot) on olnud ravimiseaduse eelnõu menetluse käigus algusest peale teada (544 SE rakendusaktide kavandi ning seletuskirja kohaselt on kavandatud tasu sätestatud RavS § 77 lg 3 alusel tervise- ja tööministri määruse nr 55 § 6 lg-s 5). Ravimiseaduse ja rakendusaktide eelnõu läbis nõutava õigusloomeprotsessi. Tasu kehtestati veterinaarravimite tootjatele. Ravimi müügiloo hoidja on ravimi tootja või tema esindaja liikmesriigis. Tegemist on olnud seadusandja õigusloome kujundamise valikuga kehtestada haldustasu rakendusakti tasandil.

5.2. Ravimiseaduse 25. detsembrist 2023 jõustunud redaktsiooni kohaselt viidi sisse normitehnilised parandused ravimiseaduses ja rakendusaktis veterinaarravimi müügiloo haldamise aastatasu regulatsiooni osas (RavS § 77 lg-d 2² ja 3). Kaebaja väide kehtestatud õigusliku regulatsiooni mitmeti mõistetavuse või mittenõuetekohase kehtestamise kohta võib olla mõistetav 23. märtsi 2023. a arve nr 63537949 vaidlustamisel, kuid on küsitav 2. märtsi 2024. a arve nr 11067765 osas.

5.3. Veterinaarravimi müügiloo haldamise aastatasu suuruseks on 1395 eurot ühe müügiloo kohta aastas. Viidatud tasu võtmine ei ole seotud konkreetse müügiloo muutmise tasudega ega sõltu asjaolust, kas ravimit on turustatud või mitte. Tegemist on müügiloo nõuete haldamise, seire ja erinevate kontroll- ja menetlustoimingute läbiviimiseks kehtestatud tasuga. Kontroll- ja menetlustoiminguteks on müügiloo tingimuste muudatuste haldamiseks, hindamist mittevajavate muudatuste haldamiseks, hindamist vajavate muudatuste haldamiseks, müügilooandmete ja toimiku haldamiseks, järelevalvetoimingute tegemiseks ja haldamiseks ning ravimite kohta toimingute ja menetluste läbiviimisel Euroopa Liidu andmebaasis ja andmete haldamiseks jm.

5.4. Ravimi müügiloa muutmisele kehtestatud tasude osas on eraldiseisev regulatsioon, mis ei oma puutumust müügiloa haldamiseks kehtestatud aastatasuga. Müügiloa muutmise tasu rakendamise sõltub esmalt sellest, millise müügiloa protseduuri alusel on ravimi müügiluba liikmesriigis turustamiseks antud. Vastavalt sellele, toimub ka müügiloa muutmine ja tasude võtmine. Tasu on seotud konkreetse läbiviidava menetlusega. Muudatustega seotud tasud on müügiloa haldamiseks kehtestatud aastatasule täiendav tasu konkreetse menetluse läbiviimisel. Ravimi turustamise korral rakendub täiendavalt ohutus- ja kvaliteediseire tasu.

5.5. Veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu tuleb müügiloa hoidjal maksta rahandusministeeriumi arveldusarvele vastavalt eelneval kalendriaastal määratud perioodil kehtinud ravimi müügiloa kohta. Vastustaja ülesandeks on arve esitamine tuginedes faktilisele asjaolule müügiloa olemasolu kohta ehk mitu kehtivat müügiluba müügiloa hoidjal vastaval perioodil oli ja ta esitab vastavalt andmetele arve. Õigusaktides sätestatu ei anna ametile õigust tasu vähendamiseks ega ka tasust vabastamiseks. Vastustajal puudub kehtivate müügilubade olemasolul tasu rakendamisel diskretsioon arvet mitte esitada.

KOHTU SEISUKOHT

6. Kaebaja on vaidlustanud Raviameti esitatud arved, millega on kaebajat kui veterinaarravimi müügilubade hoidjat kohustatud määruse nr 55 § 7 lg 5 alusel tasuma 2022. a eest iga-aastast haldustasu hindamist mittevajavate veterinaarravimi müügiloa tingimuste muudatuste tegemise ja ravimite andmebaasis registreerimise eest ning RavS § 77 lg 2 ja määruse nr 55 § 7 lg 5 alusel ajavahemiku 1. jaanuar 2023 kuni 31. detsember 2023 eest aastatasu veterinaarravimi müügiloa haldamise eest Eestis.

Kohus selgitab esmalt veterinaarravimite müügiloaga seonduvat ja vaidluse sisu üldisemalt (I), analüüsib vaidlustatud arvete õiguslikku olemust ja esitatud nõuete kohasust (II) ning lahendab seejärel vaidluse Arve nr 63537949 (III) ja Arve nr 11067765 (IV) osas.

I

7. Müügiloaga seonduva regulatsiooni kohta üldisemalt märgib kohus, et RavS § 2 lg 1 kohaselt on ravim aine või ainete kombinatsioon, mis on mõeldud inimese haiguse või haigussümptomi vältimiseks, diagnoosimiseks või ravimiseks, haigusseisundi kergendamiseks või elutalitluse taastamiseks või muutmiseks farmakoloogilise, immunoloogilise või metaboolse toime kaudu. Lisaks käsitatakse ravimina ka veterinaarravimit Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2019/6 artikli 4 punkti 1 tähenduses (RavS § 1¹).

RavS § 63 lg 1 kohaselt peab ravimi turustamiseks Eestis ravimi kohta olema Eestis kehtiv müügiluba. Müügiloa hoidja on isik, kellele on väljastatud ravimi müügiluba. Müügiloa hoidjaks võib olla isik, kelle elu- või asukoht on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis (RavS § 64 lg 1). Poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et kaebaja on müügiloa hoidja eelviidatud sätete tähenduses. RavS § 77 lg-st 1 tuleneb, et müügiloa tingimuste muutmiseks peab müügiloa hoidja esitama Raviametile taotluse.

8. Pooled on erineval arvamusel selles, kas vastustajal oli arvete koostamise ja esitamise aja seisuga kehtivast õigusest tulenev õiguslik alus vaidlusaluseid arveid neil näidatud summade tasumiseks väljastada ning kaebajal vastav kohustus tasuda arvel näidatud summa. Pooled on eri meelt ka selles, kas vaidlustatud arvete esitamise ajal kehtinud õigus sisaldas volitusnormi arvetel näidatud tasu kehtestamiseks. Praeguse vaidluse lahendamisel on olulise tähtsusega ravimiseaduses (RavS § 77) ja selle alusel antud tervise- ja tööministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“

müügiloa haldamise tasu regulatsioon ja selles tehtud muudatused. Vastustaja on tõstatanud ka küsimuse kaebuse tähtaegsusest ja sellega seoses nõuete asjakohasusest.

II

9. Arvete aluseks olevate normide sõnastust ja eesmärki arvestades on poolte vahel kujunenud ühesugune arusaam, et tegemist on toimingutega HMS § 106 lg 1 tähenduses, mis loovad üksnes faktilise tagajärje – arve saajal tuleb maksta kindel (väidetavalt kehtivast õigusest tulenev) summa arvel märgitud tähtajal. HMS § 106 lg 1 järgi on toiminguks haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Arved väljastav haldusorgan (Ravimiamet) on nentunud, et tal ei ole kaalumiseruumi, kas ja millises ulatuses tasu määrata, kui ravimi müügiluba on väljastatud. Vastustaja on selgitanud, et arvete esitamisele eelnevalt kontrollitakse üle vaid kehtivate müügilubade olemasolu ja arv ning kehtivuse aeg. Samuti on kehtivas õiguses kindlaks määratud tasumise tähtaeg. Arve väljastajal on üksnes võimalus kajastada arvel müügiloa kehtivuse ajaga proportsionaalselt tasumisele kuuluvat summat (vt arve nr 63537949, dtl 48-55, tõlge dtl 109-112), kuid õigusaktides sätestatu ei anna vastustajale õigust tasu vähendada ega ka tasust üldse vabastada. Kohtu hinnangul ei ole seega vastustaja tegevusel olnud kaebaja suhtes regulatiivset iseloomu, mis võimaldaks vaidlustatud arveid pidada haldusaktiks HMS § 51 lg 1 tähenduses.

Eeltoodud lähenemist toetab ka määruse nr 55 § 8 lg 3 sõnastus – „Veterinaarravimi müügiloa hoidja tasub müügiloa haldamise aastatasu müügiloa kehtivuse alusel eelmise kalendriaasta kohta Ravimiameti väljastatud arve alusel.“ See säte võimaldab järeldust, et tasu maksmise kohustus tekib määruse ja selle aluseks olnud volitusenormi alusel ning arve on lihtsalt informatiivne teade kogusumma ning tasumise tähtpäeva kohta.

10. Kaebaja on esitanud esmase nõudena arvete õigusvastasuse tuvastamise nõude ning alternatiivselt taotlenud tuvastada arvete tühisus ja tasumise kohustuse puudumine. Kuna nüüdseks on kohus eelpool asunud seisukohale, et tegemist pole haldusaktidega (vaid toimingutega), ei pea kohus lubatavaks tühisuse tuvastamise nõuet, mis oleks eesmärgipärane ja lubatav üksnes haldusakti puhul (HKMS § 5 lg 1 p 6, § 37 lg 2 p 6).

Tuvastamisnõue on HKMS § 45 lg 2 ls 1 järgi lubatav üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid. HKMS § 37 lg 2 p 6 kohaselt võib kaebusega halduskohtus nõuda nii toimingu õigusvastasuse tuvastamist kui ka avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist. Tuvastamisnõudega võib nõuda ka õigusliku asjaolu (sh isiku kohustuse või selle puudumise) kindlakstegemist (vt RKEKm 3-3-4-2-13, p 15). Seega peab kohus asjakohaseks kaebaja nõudeid tuvastada vaidlustatud arvete õigusvastasus ning neil märgitud arvete tasumise kohustuse puudumine.

Kohtu hinnangul puudub olukorras, kus arveid tuleb käsitada toimingutena, kaebaja õiguste kaitse seisukohast tõhusam nõue, mida esitada. Seega peab kohus esitatud tuvastamisnõudeid lubatavaks.

HKMS § 46 lg 5 järgi võib kaebuse haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks esitada kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu tegemisest arvates ning muu tuvastamiskaebuse tähtajatult. Eeltoodut arvesse võttes on kaebus nende nõuete osas esitatud ka tähtaegselt.

11. HMS § 107 lg 1 sätestab toimingu õiguspärasuse eeldusena selle kooskõla õigusaktidega ning et toiminguga võib piirata isiku õigusi või vabadusi ainult selleks seadusliku aluse olemasolul. Isikule tasu maksmise näol kohustuse panemisel on tema õigustele ja varalisele

sfäärile koormav tähendus. Seega peavad ka praeguses haldusasjas vaidlustatud arved olema kooskõlas nende koostamise ja väljastamise ajal kehtinud õigusega ning tuginema seaduslikul alusel.

III

12. Arvel nr 63537949 on selle õiguslikuks aluseks märgitud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta määruse (EL) 2019/6, mis käsitleb veterinaarravimeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiivi 2001/82/EÜ art 61; RavS § 77 lg 2 ning tervise- ja töministri määruse nr 55 § 7 lg 5 (alates 11. juulist 2022 kehtivas redaktsioonis).

Arve selgituse kohaselt tuleb tasuda iga-aastane haldustasu hindamist mittevajavate veterinaarravimi müügiloa tingimuste muudatuste tegemise ja ravimite andmebaasis registreerimise eest.

13. RavS § 77 lg 2 (alates 1. juulist 2022 – 24. detsembrini 2023 kehtinud redaktsioonis) sätestas: „Müügiloa hoidja tasub taotluse esitamise eest riigilõivu ja Raviametile erialase hindamise tasu kuni 1800 eurot vastavalt käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel kehtestatud taotluse liigile.“ Sama paragrahvi lg 3 nägi ette: „Ravimi müügiloaga seotud muudatusest teatamise ja muudatuse taotlemise, erialase hindamise ja tasu arvestamise tingimused ja korra ning tasu suuruse taotluse eri liikide kaupa kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Arves nr 63537949 viidatud tervise- ja töministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 § 7 lg 5 (11. juulist 2022 kuni 16. veebruarini 2024 kehtinud redaktsioonis) sätestas: „Veterinaarravimi müügiloa tingimuste muudatuste, mis ei vaja hindamist, haldamiseks ja ravimite andmebaasis registreerimiseks tasub müügiloa hoidja veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu 1395 eurot müügiloa kohta.“

14. Arves nr 63537949 viidatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. a määruse (EL) 2019/6, art 61 käsitleb hindamist mittevajavate muudatuste menetlemist, kuid mitte otsesõnu sellise menetlusega seotud tasusid või lõive.

Samas on määruse (EL) 2019/6 põhjenduste p-s 91 rõhutatud, et rahva- ja loomatervise ning keskkonna kaitseks ette nähtud tegevuste läbiviimist, teenuste osutamist ja ülesannete täitmist peaks eelkõige rahastama ettevõtjatelt Euroopa Raviametile makstavate tasude kaudu. Viidatud punktis rõhutatakse seejuures, et nimetatud tasud ei tohiks mõjutada liikmesriikide õigust võtta tasu siseriiklikul tasandil läbi viidavate tegevuste ja ülesannete eest. Sama mõtet kordab ka määruse artikli 2 lõige 8.

Seega on vastavate tasude kehtestamisega seonduv jäetud liikmesriigi seadusandja otsustada.

15. Haldustasu (ka haldamise aastatasuks nimetatuna) on olemuselt avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis on PS § 113 kaitsealas. See norm täpsustab üldist PS §-s 3 sõnastatud seadusreservatsiooni põhimõtet („Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel“). PS § 113 kaitsealas on avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse PS §-s 113 loetletud mõisteid tuleb tõlgendada võimalikult laialt, et see hõlmaks kõiki avalik-õiguslikke tasusid (RKPJKo 3-4-1-22-03 p 17 ja 3-4-1-10-00). Põhiseaduse kommentaarides on rõhutatud, et lihtseadustes (milleks on ka praeguses vaidluses kohaldatav ravimiseadus) toodud definitsioonid ei saa mingil juhul seadusreservatsiooni kaitseala piirata².

² <https://pohiseadus.ee/>, § 113 komm. 9.

16. Rahalise koormise delegeerimine täitevvõimule on kohtupraktika järgi võimalik tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (RKPJKo 3-4-1-1-10 p 58 ja seal viidatud praktika). Delegeerimine on kooskõlas põhiseadusega juhul, kui kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid on PS §-st 113 tulenevalt kindlaks määratud seaduses (RKPJKo 3-4-1-34-14 p 37 ja seal viidatud praktika).

Kohtupraktika on avalik-õiguslik rahalise kohustuse olulised elemendid, mis peavad sisalduma seaduses, määratlenud järgmiselt: maksumaksja, maksuobjekt³, maksumäär, maksu saaja ning maksu tasumise kord ja tähtpäev (vt RKÜK 3-3-1-48-16 p 40). Selliste elementide sõnaselgeks ja üheselt mõistetavuse eelduseks on, et seadusandja oleks määratlenud ka konkreetse maksu või muu avalik-õigusliku rahalise kohustuse, mille konkretiseerimiseks ta volitusnormi annab.

17. Pooled ei vaidle selle üle, et kaebaja pole taotlenud hindamist vajavate muudatuste tegemist. RavS § 77, milles paikneb ka arves viidatud selle paragrahvi teine lõige, on pealkirjastatud „Ravimiga seotud muudatuste taotlemine ja taotluse rahuldamata jätmine“

Kohus nõustub kaebajaga selles, et RavS § 77 lg 2 arve nr 63537949 väljastamise ajal ning selle arvega hõlmatud ajavahemikul kehtinud redaktsiooni järgi käsitleb erialase hindamise tasu, kuid mitte mistahes müügiloa menetlemise või haldamisega seotud tasu üldisemalt. Ka sama paragrahvi kolmandast lõikest ei saa järeldada, et seadusandja oleks andnud volitusnormi igaaastase haldamise aastatasu määramiseks, mille suuruse kehtestas määruse nr 55 § 7 lg 5 11. juulist 2022 kuni 16. veebruarini 2024 kehtinud redaktsioonis. Kohus märgib veel siinkohal, et määruse nr 55 § 7 on pealkirjastatud „Müügiloa tingimuste muutmise taotluse erialase hindamise tasu“ ning selle paragrahvi lg-tes 1-4 ongi sätestatud tasud erinevate erialase hindamise juhtudel. Praeguse vaidluse lahendamisel asjakohane lg 5 aga ei kehtesta erialase hindamise tasu, vaid vastupidiselt käsitleb muudatusi, mille puhul hindamisi ei ole vaja.

Kohtupraktika on rõhutanud nõuet, et avalik-õiguslikku rahalist kohustust sätestav volitusnorm peab olema täpne ja selge (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22).

Eeltoodud normide sõnastuse põhjal leiab kohus, et RavS § 77 lg 2 ega ka koostoimes selles osundatud lg-ga 3 1. juulist 2022 kuni 24. detsembrini 2023 kehtinud redaktsioonis ei sisaldanud selget ja täpset volitusnormi aastatasu kehtestamiseks, vaid erialase hindamise tasu kehtestamiseks erinevate taotluse liikide kaupa.

18. Kohus ei lähtu eeltoodud järeldust tehes pelgalt nende normide keelelisest tõlgendusest.

RavS § 77 kuni 24. detsembrini 2023 kehtinud redaktsiooni muutva seaduseelnõu seletuskirjas⁴ on märgitud järgmist: „Kuigi käesoleval ajal kirjeldatud süsteem kehtib alates 01.07.2022, ei ole eelnõus 299 SE välja pakutud volitusnorm piisavalt selge. Mitmetimõistetavuste vältimiseks tuleb ravimiseaduse §-i 77 lisada lõige 2² [uus volitusnorm] ning täpsustada lõiget 3. Antud muudatustega selgitatakse, et tasu on võimalik võtta veterinaarravimi müügiloa haldamise eest ning täpsemad tingimused ja kord kehtestatakse juba kehtivas ministri määruses nr 55. RavS § 77 normitehniline parandus ei vaja määruse sisulist muutmist.“ Seega on seadusandlikus protsessis mõistetud kuni 24. detsembrini 2023 (sh Arve nr 63537949 väljastamise ajal)

³ vt RKÜK 3-4-1-18-07, karastusjooži mõiste, millele rakendub aktsiis, sisustamine ministri määrusega ei vasta PS § 113 nõuetele

⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92ed54a3-0200-4f43-a212-8729ea4825b5/ravimiseaduse-ravikindlustuse-seaduse-ja-tervishoiuteenuste-korraldamise-seaduse-muutmise-seadus/>; usaldusküsimusega seotud eelnõu seletuskiri, lk 42-23.

kehtinud volitusnormi puudulikkust ning vajadust Euroopa Liidu vastavate õigusnormide eesmärgiga kooskõla saavutamiseks normi täpsustada nii, et sellest tuleneks õigus nõuda tasu nii veterinaarravimite müügilubade osas tehtavate toimingute eest kui ka müügilubade haldamise aastatasu ning valdkonna ministri kohane volitus mh haldamise aastatasu suuruse määramiseks.

Normide muutmise vajaduse põhjendamiseks on seletuskirjas märgitud veel, et viidatud tasu võtmine ei ole seotud konkreetse müügiloa muutmise tasudega ega sõltu asjaolust, kas ravimit on turustatud või mitte, vaid tegemist on müügiloa nõuete haldamise ja seire tasuga – Ravimiamet jälgib ja kontrollib pidevalt müügiloa vastavust selle andmisel kindlaks määratud ravimi ohutuse, kvaliteedi ja efektiivsuse tagamiseks vajalikele tingimustele, st tasu arvelt kaetakse veterinaarravimi müügiloa haldamisega seotud kulud, mh ka Euroopa Liidu ravimite andmebaasis müügiloa andmete ning hindamist mittevajavate muudatuste haldamiseks.

19. PS § 3 lõike 1 esimeses lauses väljendatud seaduslikkuse põhimõte nõuab, et alamalseisev õigusakt peab olema kooskõlas kõrgema õigusega. Seaduslikkuse põhimõte avaldub ka PS § 94 lõikes 2, mille kohaselt minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Haldusmenetluse seadus täpsustab, et haldusmenetluses võib isiku õigusi piirata ainult seaduse alusel ning määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas selle piiride, mõtte ja eesmärgiga (RKPJKo 5-23-35/15, p 42). Üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tuleneb ka nõue, et täitevvõimu tohib teostada, kui selleks on seaduse volitus. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust. Sama eesmärki teenib ka põhiseaduse § 94 lg 2, mille kohaselt annab minister määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Neist normidest tuleneb, et määrust kehtestades (sh määrusega põhiõigusi piirates) ei või minister minna vastuollu seadustes sätestatuga. Seda nõuet täpsustab määruste puhul ka HMS § 89 (RKPJKo 5-19-41/9, p 18).

20. Kohtu hinnangul on praeguse vaidluse lahendamisel Arve nr 63537949 osas asjassepuutuv norm määruse nr 55 § 7 lg 5 11. juulist 2022 kuni 16. veebruarini 2024 kehtinud redaktsioonist vastuolus põhiseaduse § 94 lg-ga 2 ning §-dega 3 ja 113.

Eeltoodu põhjal leiab kohus, et kuna halduskohtu hinnangul puudub praegusel juhul piisavalt täpne ja selge seaduse norm, mis oleks andnud ministri kohane volituse kehtestada määrusega veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu tasumise kohustus ning sellise tasu suurus. Kehtestades määruse nr 55 § 7 lg-s 5 müügiloa haldamise aastatasu, väljus minister volitusnormi piiridest. Norm on selles osas põhiseadusvastane ning tuleb jätta kohaldamata (HKMS § 158 lg 4).

21. Eeltoodut arvestades leiab kohus, et vaidlustatud Arve nr 63537949 ei ole kooskõlas HMS § 107 lg 1 ls-s 2 sätestatuga – kuna seadusandja ei ole veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu kehtestanud ega ole andnud volitusnormi sellise tasu suuruse määramiseks, puudus õiguslik alus Arves nr 63537949 märgitud tasu maksmiseks kohustamiseks. Eeltoodu tõttu tuvastab kohus, et vaidlustatud Arve nr 63537949 on õigusvastane ning kaebajal puudub selles märgitud tasu maksmise kohustus.

IV

22. Vastustaja kohustas Arvega nr 11067765 kaebajat tasuma aastatasu veterinaarravimi müügiloa haldamise eest Eestis ning täitmise perioodiks on märgitud jaanuar – detsember 2023 (dtl 48-55; tõlge dtl 113-120). Arve õigusliku alusena on märgitud: aastatasu veterinaarravimi müügiloa haldamise eest Eestis vastavalt RavS § 77 lg-le 2².

23. Alates 25. detsembrist 2023 kehtiv RavS § 77 lg 2² sätestab sõnaselgelt müügiloa hoidjale müügiloa haldamise aastatasu ning selle ülemmäära (kuni 1395 eurot eelmisel kalendriaastal kehtinud veterinaarravimi müügiloa kohta). Sama paragrahvi kolmandast lõikest tuleneb valdkonna eest vastutavale ministriile volitus kehtestada veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu suurus, selle tasu arvestamise tingimused ja kord.

Ministri määruse nr 55 muutmise tulemusena kehtib selle § 7 lg 5 alates 17. veebruarist 2024. sõnastuses, mille järgi tasub müügiloa hoidja selles loetletud toiminguteks (sh müügiloa haldamiseks) veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu 1395 eurot müügiloa kohta. Minister on seega määruse muudatustega kehtestanud müügiloa haldamise aastatasu maksimaalses volitusnormis ette nähtud ulatuses. Samaaegselt muudeti ka määruse nr 55 § 7 pealkirja, mis sõnastati järgmiselt: „Müügiloa tingimuste muutmise taotluse erialase hindamise tasu ja müügiloa haldamise tasu“.

24. Kaebaja väitel on aastatasu ebaproportsionaalne ja diskrimineerib puuduva või väikese läbimüügiga veterinaarravimite müügiloa hoidjaid. Kaebaja on rõhutanud, et pole 79 müügiloa puhul turustanud 2022. aastal 59 ravimit ja 2023. aastal 41 ravimit. Kuna ravimeid pole müüdnud, ei saa kaebaja ka vastavalt aastatasule nende hinda tõsta ja loogiline võimalus oleks tal üldse nende ravimite Eestis müümisest loobuda.

Teisalt leiab kaebaja Arve nr 11067765 osas, et arvestades ülal viidatud RavS § 77 ja määruse nr 55 muudatuste kehtima hakkamise aega, ei saanud kaebajal olla tasu maksmise kohustust ka 2023. a eest.

25. Vaidlus puudub selles, et Arve nr 11067765 väljastamise ajaks oli RavS § 77 lg-s 2² sätestatud õiguslik alus veterinaarravimi müügiloa haldamise tasu nõudmiseks ning volitusnorm määruses nr 55 selle tasu suuruse kehtestamiseks. Samuti oli arve väljastamise ajaks määrusega kehtestatud tasu suurus. Seega saab järeldada, et Arve nr 11067765 andmiseks oli vastavalt HMS § 107 lg 1 ls-le 2 kehtiv õiguslik alus.

26. RavS § 77 lg 2² kehtis alates 25. detsembrist 2023, st rohkem kui kaks kuud enne Arve nr 11067765 väljastamist, kuid mitte valdavas osas 2023. aastal, mille eest selle arvega kaebajalt tasu nõutakse. Samuti kehtis Arve nr 11067765 koostamise ja väljastamise ajal määruse nr 55 § 7 lg 5 muudetud sõnastuses, millega konkretiseeriti veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu suurus. Määruse nr 55 muudatus jõustus lühikest aega (kaks nädalat) enne Arve nr 11067765 koostamist ja väljastamist (17. veebruaril 2024).

27. Eeltoodud normide järgi tuleb müügiloa hoidjal tasuda veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu eelmisel kalendriaastal kehtinud veterinaarravimi müügiloa kohta. Tasu määratakse seega iga eelneval aastal kehtinud müügiloa kohta. Kuna kohtu eeltoodud hinnangul ei tulenenud 1. juulist 2022 kuni 24. detsembrini 2023 kehtinud RavS § 77 lg 5 redaktsioonist alust haldamise aastatasu määramiseks hindamist mittevajavate muudatuste puhul ega volitust sellise tasu kehtestamiseks või konkretiseerimiseks, puudus alus sellise tasu määramiseks ka valdavas osas 2023. aastast (v. a aasta 6 viimast päeva).

Kohtupraktika järgi peab õigusliku olukorra muutumisel õiguse adressaadil olema oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral (piisavalt) aega (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 83). Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist, eelkõige juhul, kui regulatsiooni muudetakse adressaatide jaoks ebasoodsamaks (RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-5-17, p 74). Praegusel juhul on RavS § 77 käesoleva asja lahendamisel asjakohased muudatused tehtud 2023. a lõpus, st sama aasta kohta, mille eest on esitatud Arve nr 11067765. Kaebajale ei olnud selline regulatsioon teada kogu 2023. a vältel,

mistõttu tal ei olnud võimalik oma tegevust sellele vastavalt kohandada, nt vaadata üle, kas ta soovib loobuda mõnest müügiloast, et vältida põhjendamatut kulu haldamise aastatasude näol. Arvega nr 11067765 on kohustatud kaebajat maksma tasu tegevuse eest, mis algas enne RavS § 77 ja määruse nr 55 muudatuste jõustumist, st kehtestati õiguslikud tagajärjed minevikus toimunud tegevusele 2023. a eest. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt on üldjuhul keelatud õiguse tagasiulatava jõu rakendamine.

28. Kohtu arvates on 25. detsembril 2023 jõustunud RavS § 77 lg 2² ning selles sisalduva volitusnormi alusel kehtestatud määruse nr 55 § 7 lg 5 17. veebruaril 2024 jõustunud redaktsioonis põhiseadusvastased osas, milles need võimaldasid määrata veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu 2023. a kehtinud müügilubade eest.

29. Eeltoodud regulatsioon riivab kaebaja ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja õiguskindluse põhimõtet (PS § 10). PS §-st 10 tuleneb õigusriigi põhimõte, mis hõlmab õiguskindluse põhimõtte. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist, tuleb silmas pidada, et õigus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Kaebajal ei saanud küll olla ootust, et seadusandja ei kehtesta varasema puuduliku avalik-õiguslikku tasu määrava normi ja volitusnormi asemel korrektsel moel veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu, kuid tal sai olla ootus, et sellist normi ei kohaldata tagantjärele ajavahemiku kohta, mil norm vastava tasu määramiseks puudus (st 2023. aasta kohta) ning et tal on muutuvras õiguslikus olukorras võimalik oma tegevust muudatustest teada saades mõistlikult kavandada.

Õiguspärase ootuse põhimõtte esemeline kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas. Kuna kohtu hinnangul on normid, mis võimaldasid kaebajale 2023. a kehtinud müügilubade haldamise tasu määrata, põhiseadusvastased ning tuleb jätta kohaldamata, ei analüüsi kohus põhjalikumalt kaebaja väiteid tasu ebaproportsionaalsusest (sh paindlikkuse puudumine). Küll aga möönab kohus, et arvestades aastatasu suurust ühe müügiloa kohta (1395 eurot) ning kaebaja müügilubade hulka (79), mõjutavad kõnealused normid märkimisväärselt tema varalisi õigusi. Õiguspärase ootuse põhimõtte isikuline kaitseala hõlmab PS § 9 teisest lausest tulenevalt ka juriidilisi isikuid (RKPJKo 3-4-1-24-11, p-d 48-50).

30. Eeltoodu põhjal leiab kohus, et vaidlustatud Arve nr 11067765 puhul ei ole põhjendatud veterinaarravimi müügiloa haldamise aastatasu määramine 2023. a eest. Kohus tuvastab, et ka Arve nr 11067765 on õigusvastane ning kaebajal puudub selles märgitud tasu maksmise kohustus.

31. Kokkuvõtvalt on kohus arvamisel, et kaebus tuleb tervikuna rahuldada.

Vastuolu tõttu põhiseadusega tuleb jätta kohaldamata tervise- ja tööministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“ § 7 lg 5 11. juulist 2022 kuni 16. veebruarini 2024 kehtinud redaktsioonis ning ravimiseaduse § 77 lg 22 ning tervise- ja tööministri 5. juuli 2022. a määruse nr 55 „Ravimi müügiloa muutmise ning erialase hindamise tingimused ja tasu suurus“ § 7 lg 5 alates 17. veebruarist 2024 kehtivas redaktsioonis osas, mis võimaldas määrata veterinaarravimi müügiloa haldamise tasu 2023. a eest. Kohus edastab käesoleva kohtuotsuse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.

MENETLUSKULUD

32. HKMS § 108 lg 1 ls 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti.

33. Kaebajad taotlevad vastustajalt menetluskulude väljamõistmist 32 941,37 euro ulatuses, mis koosnevad volitatud esindaja kuludest summas 32 865 eurot (ilma käibemaksuta), transpordikulust 56,37 eurot ning riigilõivust 20 eurot.

34. Vastustaja märgib vastuväitena eeltoodule järgmist. Kaebaja esindajate ajaline kulu seisukohtade esitamisele ületab ligi kolmekordselt mõistlikku ajakulu. Vaidlus on küll keeruline vastustaja arve õigusliku käsitluses küsimuses ja võib mõjutada ajamahtu analüüsi osas, kuid kohtule kaebuse ja vastuste koostamisele kulutatud enam kui 80 tundi ei ole põhjendatud, arvestades sealjuures, et nimetatud kolme dokumendi sisu on valdavalt sama.

35. Kohus mõistab välja üksnes vajalikud ja põhjendatud kulud (HKMS § 109 lg 6). Riigikohtu praktika kohaselt tuleb menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust, samuti menetluse kestust (RKHKo 3-3-1-67-14, p 32.1). Vajalike ja põhjendatud menetluskulude suurus on eeskätt hinnanguline, mitte arvestuslik, ning kulude suurus tervikuna ei tohiks olla vaidluse iseloomu ja tähtsust arvestades ilmselgelt ülepaistatud (Tallinna Ringkonnakohtu 07.03.2024. a otsus haldusasjas nr 3-22-2518, p 10).

36. Vajalikuks ja põhjendatud kuluks saab vaieldamatult pidada kaebuse esitamisel tasutud riigilõivu (20 eurot).

Samuti peab kohus põhjendatuks taotletud sõidukulu, mis on seotud kohtuistungil osalemisega.

Lepingulise esindaja kohtuistungile sõitmise ajakulu on kohtuväline kulu HKMS § 103 lg 1 p 1 tähenduses. Menetlusosalise lepingulise esindaja kohtuistungitele sõitmise ajakulu eest väljamõistetava tasu arvestamisel tuleb analoogia korras rakendada riigi õigusabi seadusest tulenevalt riigi õigusabi korda (vt Riigikohtu 11. novembri 2015. a otsus 3-3-1-37-15 p 25 ja 6. veebruari 2018. a otsus 3-15-103 p 29).

Justiitsministri 27. juuli 2016. a määruse nr 16 „Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord“ § 151 lg 1 sätestab, et kui õigusabi osutamise koht jääb advokaadibüroo asukohast kaugemale kui 40 kilomeetrit, makstakse õigusabi osutamise kohta ja tagasi jõudmiseks kulutatud aja eest tasu vastavalt advokaadibüroo kaugusele, arvestades ühte suunda. Viidatud korra § 151 lg 1 p 4 järgi makstakse advokaadile sõidule kulutatud aja eest 30 eurot, kui vahemaa advokaadibüroo ja sõidu sihtkoha vahel on 151-200 kilomeetrit. Kohtuasjas on kaebajat esindanud kaks vandeadvokaati, kes töötavad Tallinnas asuvas büroos. Sellest tulenevalt on kahe lepingulise esindaja tasu sõidule kulutatud aja eest (56,37 eurot), praegusel juhul põhjendatud.

37. Kaebajale ositatud õigusabi kohta on kohtule esitatud arvetel ja spetsifikatsioonidel on esindajate halduskohtus tehtud tööd kokku märgitud 126,25 töötundi keskmise tunnihinnaga 260,32 eurot (arved dtl 180-191, tõlge dtl 176-178).

37.1. Kohus nõustub vastustaja vastuväitega, et tööde mahtu on kajastatud märkimisväärselt ülepaistatuna. Kohus nõustub küll kaebajatega selles, et tegemist on nii sisult kui menetlusküsimustes küllalt keeruka vaidlusega. Samuti on usutavalt aja- ja rahakulu lisanud asjaolu, et kaebaja kui välisriigi ettevõtjaga on tulnud esindajatel suhelda inglise keeles. Siiski on kuludokumentidel ja nimekirjas näidatud ajakulu kohtu hinnangul ülemäärane. Vaidluse sisulisest keerukusest hoolimata on oluline märkida, et esindajad puutusid arvetel kajastatud tasu temaatikaga kokku juba enne kohtumenetlust (vt kirjavahetus vastustaja, Sotsiaalministeeriumiga ja Riigikogu sotsiaalkomisjoniga (dtl 17-47)).

37.2. Lisaks kaebusele on kaebaja esindajad esitanud kohtule veel kirjaliku seisukoha kahel korral (24. aprilli 2024. a vastus kohtunõudele ning 19. augusti 2024. a seisukoht) ning osalenud asja arutamisel kohtuistungil. Vaidluse õiguslikust keerukusest hoolimata ei ole tegemist asjaolude poolest detailirikka ega rohke tõendusliku materjaliga kohtuasjaga. Kohus peab põhjendatud ajakuluks õigusabile 35 tundi.

37.3. Kohtu hinnangul on ka taotlusel näidatud keskmine tunnihind märksa kõrgem hiljutises kohtupraktikas põhjendatuks peetud tasemest. Tartu Ringkonnakohus on 1. oktoobri 2024. a kohtumääruses haldusasjas nr 3-24-798 (p-d 22 ja 23) analüüsinud erinevate kohtute poolt 2023. ja 2024. a vandeadvokaatide õigusabi eest põhjendatuks peetud ja välja mõistetud summasid. Kohus peab ka praeguses asjas põhjendatud tunnihinnaks 200 eurot (ilma käibemaksuta).

38. Vastustajalt tuleb kaebajale välja mõista kokku 7076,37 (35*200 (õigusabikulu) +20 (riigilõiv) + 56,37 (kahe istungil osalenud advokaadi sõidukulu) eurot.

Kohtupraktikas on kujunenud seisukoht, et menetluskulude koos käibemaksuga väljamõistmise eelduseks on avaldaja kinnitus, et ta ei ole käibemaksukohustuslane või ei saa kuludelt muul põhjusel käibemaksu tagasi arvestada (RKHKo 3-20-663, p 23). Kaebaja esindajate selgituste kohaselt on kaebaja välisriigi äriühing, kellele on arved esitatud 0% käibemaksuga. Õigusabikulud mõistetakse seega välja ilma käibemaksuta.

39. Vastavalt kaebaja taotlusele (2. septembri menetlusdokumendi p 2.11) tuleb väljamõistetav summa menetluskulude hüvitamiseks kanda Advokaadibüroo COBALT OÜ arveldusarvele nr EE762200221001101088 (Swedbank).

allkirjastatud digitaalselt

Sirje Kaljumäe
kohtunik