



Õiguskantsler

Hr Jaan Kallas
Põllumajanduse Registrite ja
Informatsiooni Amet
pria@pria.ee

Teie nr

Meie 25.04.2018 nr 7-4/180337/1801998

Pindalatoetuste juhendi punkti 2.1.1. vastavus hea halduse tavale

Austatud peadirektor

Õiguskantsler hindas loomapidaja soovil Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) juhendi vastavust hea halduse tavale, põllumajandusministri määrusele ja Euroopa Liidu Komisjoni juhisele. Leian, et PRIA tehniline tõlgendus läheb lahku määruse suunistest ja Komisjoni kehtestatud poliitikast ning kahandab seetõttu õigusvastaselt loomapidajale ette nähtud toetust.

PRIA jäiga tehnilise tõlgendusega saab lugeda karjamaa toetuskõlbmatuks metsaks, kuigi Euroopa Liidu reeglid suunavad iga olukorda sisuliselt hindama.

Et toetuste määramisel võrdsustatakse põõsad puudega, siis Eesti rannakarjamaade spetsiifikat arvestades võivadki seal looduslikult kasvavad madalad kadakad teha karjamaast PRIA hinnangul metsa.

PRIA ei tohi oma juhendiga kitsendada isikute õigusi ega moonutada juhendi aluseks olevate normide mõtet. Seetõttu palun teil parandada PRIA juhendi punkt 2.1.1.

Selgitan põhjalikumalt.

Õiguskantsleri poole pöördunud loomapidaja leidis, et PRIA juhend pindalatoetuste kohapealse kontrolli läbiviimiseks (versioon 1601) kitsendab põllumajandusministri 10.03.2015 määruse nr 22 „[Põllumassiivi kaardi koostamise, põllumassiivi piiripunktide määramise, põllumassiivile unikaalse numberkoodi andmise, põllumassiivi toetusõigusliku pindala ning põllumassiivil asetsevate maastikuelementide määramise ja korra ning põllumassiivi kasutamise kohta esitatavad andmed ja nende esitamise kord](#)“ (määrus) norme.

Tegemist on olukorraga, mil halduspraktika suunamiseks koostatud eeskiri võib piirata õigusnormide rakendamist või viia õigusnormile mittevastava halduspraktikani. Kumbki tagajärg ei oleks kooskõlas hea halduse tavaga, mille järgi peab isik saama usaldada haldusorgani antud juhiseid kartmata seejuures, et juhised toovad talle kaasa õigusnormidega võrreldes ebasoodsama olukorra. [Õiguskantsleri seaduse](#) § 19 lg 1 alusel saab õiguskantsler kontrollida, kas juhendis järgitakse hea halduse tava ning selle rakendamisel on põhiõigused kohaselt kaitstud. Seda arvestades uuris õiguskantsler abstraktselt, kas pindalatoetuste juhend vastab punkti 2.1.1. osas hea halduse tavale.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Selgitasite, et juhend ei kitsenda määruse norme, vaid annab lihtsalt täpsema tehnilise kirjelduse. Sellega on punkti 2.1.1. osas raske nõustuda.

Määruse § 5 lg 5 sätestab, et põllumassiivi maksimaalse toetusõigusliku pindala hulka arvatakse põld, kus ühe hektari kohta ei kasva rohkem kui 50 puud. Juhendi kohaselt hinnatakse üksiku puu või põõsa suurust võra järgi kohapeal või ortofotolt kasutades kihti „50 puu ruudustik“. Kohapeal puudega kaetud ala toetusõiguslikkuse hindamiseks tuleb jälgida, et üle 50 puu hektari kohta tuleks kokku alal, kus puud on üksteisele lähemal kui 8 meetrit. Põõsas on käsitletav üksiku puuna. Väikeste puude korral, mida ortofotolt veel tuvastada ei ole võimalik, tuleb hinnata kohapeal, kas tegemist on võsaga.

Seega räägib määrus puudest, kuid juhend võrdsustab puuga ka põõsa ning omakorda kehtestab nende paiknemise tiheduse osas piirava reegli (ei tohi olla üksteisele lähemal kui 8 m). Seevastu Teie viidatud Euroopa Komisjoni põldude identifitseerimise süsteemi juhiseist nähtub, et toetusõiguslik ei ole vaid selline maa, mida katavad puud või põõsad, mis on sedavõrd tihedad, et takistavad karjatamiseks sobiva taimse alusrinde kasvu. Seega selgitab Euroopa Komisjoni juhise piirangut kvalitatiivselt lähtuvalt toetuse eesmärgist, kuid PRIA juhend annab tehnilise ning pigem kvantitatiivse juhise.

Kui kõrvutada vaidlusaluses küsimuses määrust, juhendit ja Euroopa Komisjoni juhiseid, siis on neist kõige kitsam ja tehnilisem PRIA juhend. Juhendi andmine on ilmselt halduspraktika ühtsust silmas pidades vajalik, kuid selle juures tuleb hoolega jälgida, et ei kitsendataks õigusnorme ega loodaks takistusi normidega soovitatavate eesmärkide saavutamisele. Seejuures võib Teile abiks olla ka kohtupraktika. Küsimust, millal on puude/põõsastega teatud ulatuses kaetud põld toetusõiguslik, on Riigikohus põhjalikult käsitlenud (vt nt Metsa Johani Talu puudutavad otsused: [3-3-1-26-07](#), [3-3-1-27-07](#), [3-3-1-28-07](#), [3-3-1-64-07](#)). Kohtu seisukohti tuleb põhimõttelises osas, mil rakendatavate normide eesmärgid kattuvad, järgida sarnastes olukordades ka praegu, seda hoolimata vormilistest muutustest õiguskorras.

PRIA tegevus taotluste menetlemisel on haldusmenetlus ning osa sellest kvalifitseeritav toiminguks [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) 8. peatüki tähenduses. Ilmselt tehakse taotluste menetlemisel siiski ka mitmeid menetlustoiminguid, millele HMS § 106 lg 2 järgi ei kohaldata 8. peatüki sätteid. See tähendab, et kui kontrollaktist lähtudes muutub nt toetusõiguslik ala, siis tuleb kontrollakt ka kohase põhjalikkusega motiveerida, eriti kui selle näol on tegemist eelhaldusaktiga (HMS § 52 lg 1 p 2).

Palun andke hiljemalt 1. juuniks teada, kas olete kõnealust PRIA juhendit parandanud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee