



RIIGIKOHUS



Riigikohtu praktika haldusajades september–detsember 2020

Riigikohtu praktika ülevaade

Mariliis Toomiste
analüütik
Kaisa Tiru
peaspetsialist
Liis Hääl
praktikant

Tartu
2021

1. STATISTILINE ÜLEVAADE.....	3
2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA	4
2.1. MATERIAALÕIGUS.....	4
2.1.1 Riigihanked.....	4
2.1.1.1. Kaalutus- ja hindamisotsuste kohtulik kontroll (3-20-1198/58).....	4
2.1.1.2. Põhjendamatult madala maksumuse määratlus ja kontroll (3-20-924/24)	5
2.1.1.3. Tehniline kirjeldus: põrandakinnitusega patsienditool (3-20-718/28).....	6
2.1.2 Välismaalaste õigus.....	6
2.1.2.1 Tagakiusukartuse ja seksuaalse sättumuse tõendamine (3-19-990/30)	6
2.1.2.2. Pikaajalise elaniku abikaasa elamisloa pikendamine (3-19-92/20)	7
2.1.2.3. Kaitse kohtumenetluse ajal väljasaatmise eest (3-20-349/51)	8
2.1.3. Keskkond ja PRIA toetused.....	9
2.1.3.1. Kadakad toetusõiguslikul rannakarjamaal (3-18-305/38).....	9
2.1.3.2. Ilmselge viga projektitaotluse hindamisel (3-18-2099/20).....	10
2.1.3.3. Eelotsuse küsimine: riigiabi taastuenergia tootjatele (3-16-1864/65)	10
2.1.4. Kaubavedu raudteel: kasutustasude määramine (3-16-2653/64).....	11
2.1.5. Audiitortegevuse järelevalve: vandeaudiitori kutse äravõtmine (3-17-378/56)	12
2.1.6. Sõiduki ümberehitus: autoelamu varustuse miinimumnõuded (3-18-207/35)	13
2.2. MENETLUSÕIGUS	14
2.2.1. Kinnipeetava kohustamis-, tühistamis- ja tuvastamisnõue (3-19-882/22).....	14
2.2.2. Metsateatise vaidlustamine ja üleminek tuvastamisnõudele (3-20-580/47)	15
2.2.3. Kaebuse tagastamise alused: eratee alusetult avalikus kasutuses (3-19-2255/16).....	16

1. Statistiline ülevaade

1. septembrist 31. detsembrini 2020 võttis halduskolleegium menetlusse 17 kassatsioonkaebust ja 9 määruskaebust. Samal perioodil tegi Riigikohtu halduskolleegium põhistatud lahendi 30 haldusasjas. Nendest 18 oli esitatud kassatsioonkaebus ja 12 määruskaebus. Riigikohtu üldkogus lahendati üks haldusasi, millele kirjutasid neli kohtunikku ühise eriarvamuse.¹ Üldkogus lahendatud haldusasi muutus halduskolleegiumist üldkogule üle andes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluseks.

Alama astme kohtu lahend jäi muutmata kolmes asjas ning kohtu põhjendusi muudeti ühes asjas. Riigikohus tühistas ja tegi uue lahendi 15 haldusasjas. Ringkonnakohtule uueks arutamiseks saadeti kaks ning halduskohtule neli asja. Halduskohtu lahend jõustati kolmes asjas. Kolmes asjas lahendas halduskolleegium esialgse õiguskaitse taotluse ja ühes asjas küsis Euroopa Kohtult eelotsust. Lisaks tegi halduskolleegium kaks menetluslikku määrust, millest ühega anti asi lahendamiseks kolleegiumi kogu koosseisule ning teisega Riigikohtu üldkogule².

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Neljas lahendis tegeles halduskolleegium PRIA toetustega seonduvate vaidlustega. Kolme lahendiga olid esindatud halduskohtumenetlus, riigihanked ja välismaalaste õigus. Kahe lahendiga esindatud valdkondi oli viis: haldusmenetlus, keskkonnaõigus, liiklus ja transport, maksuõigus ja vangistusõigus. Kuues lahendis tegeles Riigikohtu halduskolleegium igas erineva valdkonnaga. Nendeks valdkondadeks olid kohaliku elu küsimused, korrakaitse, riigiabi, riigivastutus, vabad elukutsed ning Veterinaar- ja Toiduameti järelevalve. Üldkogus lahendatud asi kuulus sotsiaalkindlustuse valdkonda.

Kõik selle perioodi lahendid koos märksõnadega asuvad [siin](#).

Vaatamata sellele, et tegemist on Riigikohtu praktika ülevaatega, tuleb silmas pidada, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites. Ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

¹ Vt RKÜKo 19.10.2020, [3-18-1672/38](#). Üldkogu tunnistas põhiseadusvastaseks ja kehtetuks [perehüvitiste seaduse](#) § 6 lg 1 teine lause osas, milles see säte ei võimalda Sotsiaalkindlustusametil ilma seni toetust saava vanema nõusolekuta määrata, et lahus elavad vanemad saavad ühise lapse eest lapsetoetust ja lasterikka pere toetust kordamööda, kui see laps kasvab kordamööda ligikaudu võrdse aja kestel mõlema vanema peres.

² Vt RKHKm 29.12.2020, [3-18-1432/93](#). Kaebus puudutab teedeinseneri kutse kvalifikatsiooninõuete võimalikku vastuolu õigusega vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Nimelt leidis kolleegium, et valdkonna eest vastutav minister ei sisustanud määrust andes seadusandja volitust korrektselt, jättes täpsustamata taotlejale kehtestatud haridusnõuded ja oskused.

2. Riigikohtu praktika

2.1. Materiaalõigus

2.1.1 Riigihanked

2.1.1.1. Kaalutus- ja hindamisotsuste kohtulik kontroll (3-20-1198/58)

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) korraldatud turismiarenduskeskuse suhtekorraldusteenuse hanke alusdokumentide kohaselt pidi pakkumuste hindamisel 40% hindest kujunema loovtöö „Eesti kui atraktiivse toiduturismi sihtkoha kommunikatsiooniplaan Rootsi turule 2020“ alusel. EAS tunnistas edukaks pakkumuse, mis sai 80,84 punkti. 74 punkti saanud pakkuja vaidlustas selle otsuse. Riigihangete vaidlustuskomisjon (VAKO) leidis, et kirjaliku loovtöö kvaliteedi hindamine on subjektiivne ja pakkumusi ei hinnanud ilmselgelt ebakompetentne või vaidlustaja suhtes negatiivselt meelestatud komisjon. 74 punkti saanud pakkuja kaebus jäi ka haldus- ja ringkonnakohtus rahuldamata, kuid ta leidis siiski, et loovtöö hindamise otsuste kohtuliku kontrolli sisu ja ulatus tuleks üle vaadata ja kohtud pidanuks hindama, kas hange oli sisuliselt hoopis ideekonkurss.³

Ka Riigikohtu halduskolleegium jättis kaebuse rahuldamata. Seejuures tuletas kolleegium meelde, et VAKO ja kohus võivad hankeasjas vaidlustuse ja kaebuse rahuldada **vaid juhul, kui hankija on tegutsenud õigusvastaselt**, ega saa kontrollida hankija otsuse otstarbekust. Kaalutusotsuseid kontrollitakse üldjuhul mõõdukalt intensiivse ratsionaalsuse testi abil, mis seisneb kaalutusreeglite järgimise kontrollis ja õiguste piiramise korral ka kolmeastmelise **proportsionaalsuse testi** (sobivus, vajalikkus, mõõdukus) tegemises. Erakordselt avara kaalutusõiguse ja väheintensiivsete õigusriivete korral võib kaalutusotsuse sisuline kontroll piirduda ilmselgete vigade testiga. **Ratsionaalsuse test** tähendab hindamisotsuste puhul ennekõike selgitamist, kas haldusorgan on arvestanud õigusnormi eesmärki, õiguse üldpõhimõtteid, üksnes asjakohaseid fakte ning kõiki asjakohaseid fakte. **Ilmselgete vigade test** tähendab, et on ilma pikemata selge, et haldusorgan on tegutsenud meelevaldselt või vastuolus õigusnormidega.⁴

Praegusel juhul oli vaidluse all **ülalpool rahvusvahelist piirmäära korraldatud avalik hanke menetlus**. Hanke eeldatav maksumus peegeldas hankes osalevate ettevõtjate õiguste **riive intensiivsust**, samuti on avatud hankemenetluses ideekonkurssiga võrreldes **oluliselt täpsem õigusraam** ning märksa suurem kaal on ka **riigihangete seaduse** (RHS) § 3 p-dest 1 ja 2 tulenevatel **riigihanke korraldamise üldpõhimõtetel**, eriti läbipaistvusel, kontrollitavusel, proportsionaalsusel ja võrdsel kohtlemisel. Seega pidid VAKO ja kohtud minema hankija otsuse hinnangulisele iseloomule vaatamata kaugeemale ilmselgete vigade testist ja **kontrollima** pakkumusele antud hinnangute põhjendatust **sisuliselt**. Hindamisel ei saa subjektiivsust muidugi kunagi täielikult välistada.⁵

Halduskolleegium ei näinud toimunud hindamise lähtealustes puudusi – hanke alusdokumendid määrasid kindlaks nii detailsed hindamiskriteeriumid, alakriteeriumid ja nende osakaalud kui ka hindamis- metoodika. Ka loovtööde hindamine ning kohtulik kontroll oli toimunud üldjoontes nõuetekohaselt.⁶

³ RKHKo 11.12.2020, [3-20-1198/58](#), p-d 1, 3, 5, 8. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

⁴ Samas, p-d 12–14.

⁵ Samas, p-d 16–18.

⁶ Samas, p-d 22–25.

2.1.1.2. Põhjendamatult madala maksumuse määratlus ja kontroll (3-20-924/24)

Riigi Kinnisvara Aktsiaselts (RKAS) korraldas avatud hankemenetluse tehnohoolduse tellimiseks. Pakkumuse hindamise kriteeriumiks oli kõigis hanke osades **madalaim hind**. Hankija tunnistas ühe pakkuja pakkumused hanke mitmes osas edukaks, lisades, et selgitused pakkumuse madala maksumuse kohta olid veenvad. Teine pakkuja vaidlustas selle otsuse, leides, et hankijal oleks pidanud eduka pakkuja pakkumuste maksumuste põhjendatuses tekkima kahtlus ja läbi oleks tulnud viia kontrollimenetlused. Hankija küsis seepeale edukalt pakkujalt veel selgitusi ja jäi nendega rahule. VAKO siiski tühistas hankija otsuse, öeldes muuhulgas, et hankija ei tohi oma varasemat otsust tagantjärele täiendada. Halduskohus jättis hankija kaebuse rahuldamata, leides, et hilisemat, täiendatud otsust saab küll arvesse võtta, kuid hankija tegi esimese pakkuja pinnapealsetele ja üldsõnalistele selgitustele tuginedes hoopis olulise kaalumisevea. Ringkonnakohus aga tühistas halduskohtu ja VAKO otsused, selgitades, et hankijal on ka veel enne hankelepingu sõlmimist õigus kontrollida, kas pakkuja edukaks tunnistamise otsus oli õiguspärane, ja asjas ei ole veenvalt tõendatud, et maksumus oli põhjendamatult madal.⁷

Riigikohtu halduskolleegium saatis asja ringkonnakohtule uueks arutamiseks, sest läbi viidud pakkumuse maksumuse põhjendatuse kontroll ei olnud senises menetluses olnud piisav, mh oli jäänud välja selgitamata, kas pakkuja kavatses hankelepingu täitmisega seotud kulud osaliselt katta **ristsubsideerimisega** ja kas alapakkumus võib **kahjustada konkurentsi** hangitava teenuse turul.⁸ Ringkonnakohus tegigi uue otsuse, millega jättis RKAS-i kaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse resolutsiooni muutmata, täiendades halduskohtu põhjendusi.⁹

Halduskolleegium selgitas, et kuigi alapakkumuse tuvastamise üks peamine meetod on pakkumuse hinna ja majandusliku väärtuse võrdlus, ei saa igasugust alla omahinna pakkumust pidada põhjendamatult madala maksumusega pakkumuseks. Kõnealuse riigihanke alusdokumentides ega konkreetse teenuse hankimisel kohalduvates eriseadustes ei ole sätestatud ristsubsideerimise keeldu. **Ettevõtjatel pole üleüldist keeldu oma hindu lepingute üleselt ristsubsideerida**, see kehtib erinormidest tulenevalt vaid teatud sektorites. **Konkurentsi kahjustamiseks** ei saa pidada igasugust alapakkumuse tegija turuosa suurenemist – alapakkumus kahjustab konkurentsi ennekõike [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) art 102 või konkurentsiseaduse § 16 rikkumise (sh konkurentide turult väljatõrjumise ohu) korral.¹⁰

Halduskolleegium lisas, et „**põhjendamatult madal maksumus**“ on määratlemata õigusmõiste ja hankijal tuleb pakkuja selgituse hindamisel arvestada kogumis kõiki asjassepuutuvaid fakte, pidades silmas, et [RHS](#) § 115 lg-s 7 esitatud lubatud põhjenduste loetelu ei ole ammendav. Hankija peab pakkumuse siiski tagasi lükkama, kui tuvastab, et pakkumuse põhjendamatult madal maksumus on tingitud hankelepingu täitmise kohas kehtivate **keskkonna-, sotsiaal- või tööõiguse valdkonda reguleerivate sätete eiramisest**. Lisaks saab põhjendamatult madala maksumusega pakkumuseks pidada pakkumust, mille puhul on **tõsine oht, et leping jääb täitmata**, või mille puhul pakkuja suudab lepingut täita **vaid õigusrikkumise teel saadud eelise tõttu**. Pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega ka siis, kui selle aluseks on **ilmselge valekalkulatsioon või kohatu lootus**, et lepingu hinda õnnestub tulevikus ebaseadusliku muutmise abil tõsta. Samuti võib põhjendamatult madala maksumusega pakkumuseks pidada **ilmset konkurentsi kahjustamise katset**.¹¹

⁷ RKHKo 04.11.2020, [3-20-924/24](#), p-d 1–4, 6, 10, 12.

⁸ Samas, p-d 16, 19, 24.

⁹ Vt TlnRKO 16.12.2020, [3-20-924/48](#).

¹⁰ RKHKo 04.11.2020, [3-20-924/24](#), p-d 22, 23.

¹¹ Samas, p-d 25, 26.

Halduskolleegium lisas, et kohtul on võimalik pakkujalt pakkumuse kohta täpsustavaid andmeid nõuda. Kui kolmanda isiku selgitused on kaebuse esitaja eest ärisaladuse kaitseks varjatud, peab kohtu roll olema **selle võrra aktiivsem, et seda piirangut tasakaalustada**.¹²

2.1.1.3. Tehniline kirjeldus: põrandakinnitusega patsienditool (3-20-718/28)

SA Tartu Ülikooli Kliinikum korraldas riigihanke „Hambaravikabinettide sisustus ja seadmed“. Selle alusdokumendis nähti ette, et patsienditool peab olema **põrandakinnitusega ning töömoodulid kinnituvad patsienditooli külge** ja liiguvad temaga üles-alla kaasa. Riigihanke vaidlustaja hinnangul oli hange nii spetsiifiliste tingimustega, et neile vastas ainult üks hambaraviseade. Hankija selgituste kohaselt oli põrandakinnitus stabiilsem ja tooli külge kinnitatud töömoodulid mugavamad kasutada. VAKO jättis vaidlustuse rahuldamata ja ka halduskohus pidas hankija selgitusi piisavateks. Ringkonnakohus aga rahuldab vaidlustaja apellatsioonkaebuse osaliselt, leides, et põrandakinnituse nõue piirab konkurentsi. Ringkonnakohtu hinnangul peaks iga patsienditool, olenemata selle kinnitusviisist ja patsiendi kehakaalust, tagama patsiendi ohutuse, turvalisuse ja stabiilsuse.¹³

Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul ei ole hankijal siiski **kohustust hankida valdkonna miinimumnõuetele vastavat toodet, vaid tal on õigus kehtestada enda eesmärkidele vastavad lisatingimused, lähtudes oma varasematest kogemustest. Rahvatervise valdkonnas on hankijal tingimuste kehtestamisel eriti suur kaalutlusruum**.¹⁴

Halduskolleegium selgitas, et tingimus ei ole [RHS § 88 lg-ga 7](#) vastuolus, kui sellele on **objektiivne põhjendus** ja see **ei ole diskrimineeriv**. Hankija põhjenduse kohaselt peeti kinnitusviisi valimisel silmas seda, et patsienditoolid oleksid suurt täpsust nõudvate protseduuride jaoks stabiilsed. Põrandakinnitust peeti postkinnitusest stabiilsemaks varasema kogemuse põhjal. Tingimuste kogum võiks kaasa tuua objektiivselt põhjendatud tingimuste õigusvastasuse, kui selle **tegelik eesmärk** on kohatutel eesmärkidel konkreetse ettevõtja soosimine.¹⁵

2.1.2 Välismaalaste õigus

2.1.2.1 Tagakiusukartuse ja seksuaalse sättumuse tõendamine (3-19-990/30)

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) lükkas tagasi Uganda Vabariigi kodaniku rahvusvahelise kaitse taotluse, leides, et tema väited oma homoseksuaalsuse kohta olid napolisõnalised ning kirjeldatud tagakiusamisjuhtumid ei olnud usutavad. Halduskohus ugandalase ütlustes aga ei kahelnud, rõhutades, et kahtlusi tuleb tõlgendada tema kasuks, sest tõsikindlaid ja inimväärikut austavaid meetodeid seksuaalse orientatsiooni tuvastamiseks ei ole. Ringkonnakohtu hinnangul ei olnud ugandalase selgitused siiski piisavad ega usaldusväärsed – kohtu sõnul peab isik oma seksuaalset sättumust ise veenvalt põhjendama. Riigikohtu halduskolleegium tühistas selle otsuse ja saatis asja ringkonnakohtule uueks lahendamiseks.¹⁶

Halduskolleegium tuletas tagakiusukartuse põhjendatuse hindamise küsimuses meelde, et kui homoseksuaalsetele isikutele on nende päritoluriigis suunatud karistusõiguslikke õigusnorme, moodustavad need isikud **sotsiaalse grupi välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse** (VRKS) § 4 lg 1

¹² RKHKo 04.11.2020, [3-20-924/24](#), p-d 29, 30.

¹³ RKHKo 05.11.2020, [3-20-718/28](#), p-d 1, 4–6, 9, 14.

¹⁴ Samas, p-d 14, 15, 17.

¹⁵ Samas, p-d 11, 17, 18.

¹⁶ RKHKo 05.11.2020, [3-19-990/30](#), p-d 2, 4, 7.

ja direktiivi [2011/95/EL](#)¹⁷ art 10 lg 1 p d mõttes. Ugandas kehtiva seaduse järgi on homoseksuaalsus karistatav eluaegse vangistusega. Vangistuse sätestamisest seaduses ei piisa, et pidada Uganda tegevust tagakiusamiseks: riigipoolse tagakiusamisega on tegu üksnes olukorras, kus karistust ka **tegelikult kohaldatakse**.¹⁸ See küsimus oli kohtumenetluse käigus selge vastuseta jäänud.

Halduskolleegium selgitas Euroopa Liidu Kohtu praktikale toetudes ka rahvusvahelise kaitse taotleja seksuaalse sättumuse kohta küsitlemise, tõendite kogumise ja nende hindamise reegleid. Eelkõige tuleb taotlust menetleval riigil austada isiku **era- ja perekonnaelu puutumatus**. Seksuaalse sättumuse hindamiseks võib vajaduse korral määrata ka ekspertiisi, mis peab samuti isiku **põhiõigusi** järgima. Äärmiselt ettevaatlik tuleb olla stereotüüpistel mõistetel põhinevate küsitlustega, mis ei võta arvesse isiku **individuaalset olukorda**. Lisaks peab taotluse menetleja tegema rahvusvahelise kaitse taotlejaga **koostööd**, kui määrab kindlaks, millised asjaolud omavad seksuaalse sättumuse tõendamisel tähtsust.¹⁹

Ugandalase ütluste hindamise kohta selgitas halduskolleegium, et **rahvusvahelise kaitse taotleja seksuaalset orientatsiooni puudutavaid ütlusi hinnates tuleb kohtul arvestada taotleja kultuuriliste eripäradega** ja sellega, kas ja mil määral põhineb PPA antud hinnang eneseaktsepteerimisele ja -tunnetusele **stereotüüpsetel seisukohtadel**. Stereotüüpsed järeldused – näiteks eeldus, et isik tunneb eneseaktsepteerimise protsessis sisemist konflikti ja näeb vastuolu kristluse ja homoseksuaalsuse vahel – ei pruugi arvestada päritoluriigi olusid ja kultuurilisi eripärasid. Lisaks peaks kohus rahvusvahelise kaitse asjades **tõsiselt kaaluma istungi korraldamist**, et saada kaitse taotlejast vahetu mulje, sest kohtuasja tulemus sõltub suurel määral tema usaldusvärsusest ja seletuste usutavusest.²⁰

2.1.2.2. Pikaajalise elaniku abikaasa elamisloa pikendamine (3-19-92/20)

PPA keeldus [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 123 p 3 ning § 124 lg 1 p-de 1 ja 5 alusel pikendamast Valgevene Vabariigi kodaniku tähtajalist elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks, sest teda karistati kolm korda järjest sõiduki juhtimisõigusega juhtimise eest. PPA hinnangul kaalus välismaalast tulenev oht üles tema õiguse elada perekonnaelu Eestis, kus tema abikaasal ja lapsel on pikaajalise elaniku elamisluba. Halduskohus ei pidanud ohtu aga kõrgeks ning leidis, et välismaalase abikaasa jäi haldusmenetluse kaasamata ning tema ja lapse huvid piisava põhjalikkusega kaalumata. Ringkonnakohus seevastu ei pidanud kaasamist vajalikuks ega leidnud PPA otsuses kaalutusvigu.²¹ Riigikohtu halduskolleegium tühistas ringkonnakohtu otsuse ja täiendas halduskohtu otsuse põhjendusi.

Halduskolleegium rõhutas, et kõnealune välismaalane, tema abikaasa ja nende laps on **perekondade taasühinemist** käsitleva Euroopa Liidu nõukogu direktiivi [2003/86/EÜ](#)²² toimealas. Välismaalase abikaasa ja laps on ka **pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust** käsitleva direktiivi [2003/109/EÜ](#)²³ toimealas.²⁴

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2011/95/EL](#), 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule.

¹⁸ RKHKo 05.11.2020, [3-19-990/30](#), p-d 11, 14.

¹⁹ Samas, p-d 17–21.

²⁰ Samas, p-d 25.4, 26.5.

²¹ RKHKo 18.11.2020, [3-19-92/20](#), p-d 1, 4, 6.

²² Nõukogu direktiiv [2003/86/EÜ](#), 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta.

²³ Nõukogu direktiiv [2003/109/EÜ](#), 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta.

²⁴ RKHKo 18.11.2020, [3-19-92/20](#), p 10.

Halduskolleegium juhtis tähelepanu sellele, et [VMS](#) § 123 p-s 3 on sätestatud, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui selle andmine ei ole põhjendatud. Selle sätte sisustamisel on abikaasa juurde elama asumiseks antud elamisloa puhul kohaldatav [VMS](#) § 142 lg 2, millest tulenevalt pidanuks PPA andma **välismaalase abikaasale võimaluse tõendada, et ta ei saa Valgevene Vabariiki elama asuda**. [VMS](#) § 142 lg 2 koosmõjus elamisloa pikendamise keeldumist käsitleva [VMS](#) § 131 lg-ga 1 nõuab, et **mõlemad abikaasad** tõendaksid abikaasa juurde elama asumiseks antud elamisloa pikendamise menetluses, et neil pole võimalik kolmandasse riiki elama asuda.²⁵

Direktiivi [2003/86/EÜ](#) eesmärgiga ei ole kooskõlas lubada inimesel abikaasa juurde elama asumiseks siseneda riiki ja seejärel, kui pärast abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa saamist ilmneb või tekib mõlema abikaasa võimalus asuda elama kolmandasse riiki, nõuda elamisloa pikendamisel, et abikaasad tõendaksid, et neil pole võimalik elada teise abikaasa päritoluriigis ilma, et esineks direktiivis sätestatud keeldumisalust. [VMS](#) § 142 lg 2 kohaldamise tagajärjed võivad Eestis pikaajalise elaniku elamisluba omava abikaasa jaoks olla **rasked** – kui ta ei suuda tõendada, et tal on abikaasa päritolumaal võimatu elada, siis peab ta tegema valiku, kas jääda koos lapsega Eestisse või lahkuda perega abikaasa päritoluriiki. Kui ta otsustab Eestist lahkuda, peab ta kord aastas Eestisse naasma, et mitte kaotada pikaajalise elaniku staatust. Selline olukord ei tohi viia ka vastuoluni direktiiviga [2003/109/EÜ](#). **Riik ei tohi panna pikaajalist elanikku sundvaliku ette.**²⁶

Lisaks ei tinginud välismaalase kuriteo raskus ega laad halduskolleegiumi hinnangul vajadust välistada tema Eestis viibimine. **Oht avalikule korrale** on ainus alus, mis on direktiivi [2003/86/EÜ](#) art 6 lg 2 järgi sellisel juhul kohaldatav, kuid PPA ei põhjendanud ohu olemasolu piisavalt. [VMS](#) § 124 lg 1 p 1 sõnastus seostab elamisloa andmisest keeldumise isiku **käitumisest lähtuva ohuga avalikule korrale** ja p 5 lubab elamisloa andmisest keelduda, kui välismaalast on **karistatud süüteo eest**. Halduskolleegium leidis, et [VMS](#) § 124 lg 1 p 5 on kohaldatav **erandlikel juhtudel**, kui kuriteo toime pannud isikust lähtuvat ohtu avalikule korrale polegi vaja põhjendada – praegusel juhul ei peetud välismaalase rikkumisi kriminaalmenetluses aga sedavõrd ohtlikuks, et ta tulnuks vabaduse võtmise abil liiklusest kõrvaldada või allutada käitumiskontrollile.²⁷

Lõpetuseks tuleb kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes seada esikohale **lapse huvid**, mistõttu peab PPA need lapsevanema Eestis elamise õiguse üle otsustades välja selgitama.²⁸

2.1.2.3. Kaitse kohtumenetluse ajal väljasaatmise eest (3-20-349/51)

PPA luges Kuuba kodaniku rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamatuks ja tegi talle koheselt sundtäidetava lahkumisettekirjutuse lahkumiseks Kuuba Vabariiki. Halduskohus ei rahuldanud välismaalase kaebust PPA otsuse tühistamiseks. Halduskohtu otsust vaidlustades esitas välismaalane ka **esialgse õiguskaitse taotluse**, et PPA otsuse **kehivus peatataks** kuni asjas sisulise lahendi jõustumiseni. Ringkonnakohus rahuldas selle taotluse.²⁹

PPA juhtis Riigikohtu halduskolleegiumi tähelepanu sellele, et välismaalase väljasaatmisega ei saa viivitada: Kuuba seaduste kohaselt võib Kuuba kodanik viibida riigist eemal ilma kodanikuõigusi kaotamata kuni kaks aastat, pärast selle tähtaja möödumist ei pruugi Kuuba võimud aga välja saadetavale naasmiseks enam luba anda.³⁰

²⁵ RKHKo 18.11.2020, p-d 11–14.

²⁶ Samas, p-d 16, 17.

²⁷ Samas, p-d 20–22, 25.

²⁸ Samas, p 26.

²⁹ RKHKm 13.11.2020, [3-20-349/51](#), p-d 1–6.

³⁰ Samas, p 7.

Halduskolleegium pidas seda usutavaks ja juhtis tähelepanu sellele, et eristada tuleb **lahkumisettekirjutuse kehtivust ja täitmist**. Et PPA saaks teha väljasaatmiseks vajalikke toiminguid (nt hankida välismaalasele reisidokumente), peab lahkumisettekirjutus olema kehtiv. Esialgse õiguskaitse abinõu tuleb sõnastada võimalikult selgelt ja seda tuleb kohaldada minimaalses vajalikus ulatuses. Seetõttu asendas halduskolleegium ringkonnakohtu kohaldatud esialgse õiguskaitse abinõu hoopis **lahkumisettekirjutuse sundtäitmise keeluga**. Nii sai korraga tagatud nii välismaalase õigus kohtumenetluse ajal Eestis viibida kui ka PPA võimalus teha lahkumisettekirjutuse täitmiseks ettevalmistavaid toiminguid.³¹

2.1.3. Keskkond ja PRIA toetused

2.1.3.1. Kadakad toetusõiguslikul rannakarjamaal (3-18-305/38)

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) määras 2016. aastal füüsilisest isikust ettevõtjale (FIE) **kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse ning ühtse pindala-toetuse**. 2017. aastal nõudis PRIA osa välja makstud toetustest tagasi ja määras FIE-le halduskaristuse, sest leidis, et FIE taotlustes on põllumassiivide toetusõiguslik pindala esitatud tegelikkusest suuremana. Järgnes vaidlus põllumassiivide registris oleva toetusõigusliku pindala õigsuse ja rannakarjamaal kasvavate kadakate üle, mis toetusõiguslikku pindala väidetavalt vähendasid. Haldus- ja ringkonnakohtus jätsid FIE kaebuse rahuldamata, sest ta pidi juba taotlemisel teadma, et registris märgitud pindala ei vasta toetustingimustele.³²

Riigikohtu halduskolleegium aga rahuldab FIE kaebuse, leides, et määruse [1306/2013](#)³³ art 54 lg-s 1 sätestatud toetuse tagasinõudmise tingimused ei olnud täidetud. Sätte kohaselt nõuab liikmesriik toetusesaajalt tagasi eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu alusetult tehtud maksed. Halduskolleegiumi hinnangul ei olnud PRIA-l alust toetust tagasi nõuda, sest **FIE ei eiranud eeskirju ega olnud hooletu, kui ta lähtus taotlemisel põllumassiivide registrisse lisatud andmetest**. PRIA-l endal tuleb maksimaalne toetusõiguslik pindala usaldusväärselt ja täpselt kindlaks määrata. **Taotleja ei ole kohustatud üle kontrollima seda, kas PRIA on toetusõigusliku pindala registris õigesti kindlaks määranud**. PRIA-l ei olnud ka alust halduskaristuse kohaldamiseks, sest FIE-l ei olnud reaalselt ja mõistlikku võimalust väidetava üledeklareerimise põhjustanud PRIA vea avastamiseks.³⁴

Halduskolleegiumi hinnangul oli **PRIA käsitus puittaimede tiheduse ja toetusõigusliku maa väljaselgitamisel ekslik**. Määruse [1307/2013](#)³⁵ art 4 lg 1 p h tähenduses sobivad karjatamiseks sellised puud ja põõsad, mida kariloomad söövad. FIE maadel kasvas tõepoolest ka kariloomadele toiduks sobimatuid puittaimi, suuremaid kadakaid. Toetust ei või maksta metsa või võsaga kaetud alale, kus puittaimed kasvavad **niivõrd tihedalt**, et nende all karjatamiseks sobilik rohttaimestik ei kasva. Üksikute puudega kaetud põllumaale võib toetust maksta, kui puude tihedus jääb alla 50 puu hektari kohta. Seejuures tuleb keskmist puude arvu hektari kohta arvestada tervel põllul. Samuti tuleb arvesse võtta seda, kas üksikute puudega kaetud alal saab loomi karjatada samamoodi nagu puudeta alal samas piirkonnas.³⁶

³¹ RKHKm 13.11.2020, [3-20-349/51](#), p 13.

³² RKHko 29.09.2020, [3-18-305/38](#), p-d 1, 3, 3.3, 5, 5.4.

³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr [1306/2013](#), 17. detsembri 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008.

³⁴ RKHko 29.09.2020, [3-18-305/38](#), p-d 8, 10–11.2, 12.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr [1307/2013](#), 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009.

³⁶ RKHko 29.09.2020, [3-18-305/38](#), p-d 14–17.2.

Halduskolleegium selgitas, et rannakarjamaadel kasvavaid väikeseid kadakaid, mis ei takista karjatamist, ei saa puudeks pidada. Ka Euroopa Kohus on maa-alal kasvava taimeistiku tüübi määramisest olulisemaks pidanud seda, et maad saab tõesti püsikarjamaana kasutada.³⁷

2.1.3.2. Ilmselge viga projektitaotluse hindamisel (3-18-2099/20)

Osaühing (OÜ) esitas kohalikule algatusrühmale projektitoetuse taotluse Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi meetme „Kogukonna juhitud kohaliku arengu strateegia rakendamine“ raames kalatoodete töötlemiseks ja turustamiseks vajalike seadmete ostmiseks. OÜ soovis osta pakendamiseadmed, sügavkülmkambrid, kastikärud, pumptõstuki, kaubaalused, külmletid, roostevabast terasest valamu, nõudepesumasina ja sõiduki. Taotlus sai hindamiskomisjonilt 101 hindepunkti, mis oli oma taoliste hulgas kõrgeim punktisumma, kuid komisjon tegi ettepaneku eelarvet sõiduki ostmise kulu võrra vähendada, sest ei pidanud seda abikõlblikuks kuluks. OÜ vaidles sellele vastu ja soovis, et toetussumma üle vaadataks. PRIA saatis taotluse algatusrühmale uueks läbivaatamiseks. Kohalik algatusrühm andis taotlusele uuel hindamisel aga vaid 62 punkti, see jäi kaheksandale kohale ega mahunud toetusesaajate hulka. OÜ esitas toiminu peale kaebuse, kuid haldus- ja ringkonnakohus jätsid selle rahuldamata, leides, et PRIA ei võinud sisulisse hindamisprotsessi sekkuda ja taotlusele antud hindepunktid ei olnud õigusvastased.³⁸

Riigikohtu halduskolleegium tühistas kohtute otsused ja kohustas PRIA taotluse kohta uut otsust tegema. Kolleegiumi hinnangul on kohaliku algatusrühma roll Eesti õiguses määratud sellisena, et **lõpliku otsuse toetuse heakskiitmise kohta teeb PRIA kohaliku algatusrühma ettepanekut arvesse võttes**. [Kalandusturu korraldamise seaduse](#) § 30 lg-st 7 järeldub, et algatusrühm ei või ilma taotleja nõusolekuta taotlust muuta ja taotletavat toetusesummat vähendada või hinnata taotlust ilma taotluses sisalduva kuluta. Kui taotleja ei ole nõus taotlust muutma, peab komisjon hindama seda tervikuna koos kõikide kuludega. Kolleegium lisas, et esimese ja teise hindamise tulemuste erinevusel (101 ja 62 punkti) peaks olema määruse [1303/2013](#)³⁹ tähenduses loogiline seletus, et kõrvaldada kahtlus hindamise meelevaldsuses. Hinnangu kujunemine peab määruse [1303/2013](#) art 34 lg 3 p b kohaselt olema **läbipaistev ja arusaadav**. Lisaks ei ole PRIA nende hinnangutega seotud – algatusrühma tehtud hindamise korral koostab paremusjärjestuse siiski PRIA ise, arvestades algatusrühma ettepanekut. **PRIA võib paremusjärjestust ja hindepunkte muuta.**⁴⁰

Kolleegiumi hinnangul tegi PRIA taotluste hindamisel **ilmselge vea**. Komisjon hindas samas koosseisus mõlemal korral identset taotlust, kuid kordushindamisel võeti arvesse see, et projekt sisaldas ka sõiduki ostmise kulu. Hindamiskriteeriume võidi sisustada **meelevaldselt** – põhjendatud ei ole, miks anti taotlusele teisel korral vähem punkte nende hindamiskriteeriumite eest, mille puhul sõiduki ost, hind või kooskõla kohaliku arengu strateegiaga ei olnud oluline.⁴¹

2.1.3.3. Eelotsuse küsimine: riigiabi taastuenergia tootjatele (3-16-1864/65)

Taastuenergia toetusi puudutava vaidluse lahendamiseks tuleb Riigikohtu halduskolleegiumil võtta seisukoht, kas tehtud investeeringutel oli **ergutav mõju** ehk kas toetusi saanud hüdroelektrienergia

³⁷ RKHKo 29.09.2020, [3-18-305/38](#), p 18.

³⁸ RKHKo 09.12.2020, [3-18-2099/20](#), p-d 1, 2, 8, 10.2, 12.3.

³⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr [1303/2013](#), 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006.

⁴⁰ RKHKo 09.12.2020, [3-18-2099/20](#), p-d 15, 19, 20.

⁴¹ Samas, p-d 23, 26, 29.

tootmisega tegelevad ettevõtted oleksid teinud investeeringu ka juhul, kui neile toetust ei oleks makstud. Selleks taotles Riigikohus Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes.⁴²

Esiteks küsis Riigikohtu halduskolleegium, kas **ergutava mõju** nõudega on kooskõlas abikava, mis võimaldab **taastuenergia toetust taotleda pärast projektitöödega alustamist**, kui riigisisene säte annab toetuse saamise õiguse igale tootjale, kes täidab seaduses sätestatud tingimused, ning ei anna toetuse väljastajale kaalutusõigust. Halduskolleegiumi hinnangul oli ergutav mõju olemas olukorras, kus seadusest lähtudes paigaldati esmalt tootmiseadme ja seejärel esitati taotlus toetuse väljamaksimiseks. Euroopa Komisjon leidis aga, et ergutava mõju nõude täitmiseks peab taotleja alustama tootmiseadme paigaldamist ja võtma selle kasutusele alles pärast taotluse esitamist. Teiseks soovis Riigikohus Euroopa Kohtult vastust küsimusele, kas ergutava mõju **väljastab igal juhul asjaolu**, et ettevõtja tegi investeeringu keskkonnaloa tingimuste muutumise tõttu. Üht toetust saanud energiatootjat ajendasid vana tootmiseadet välja vahetama vee erikasutusloa muutunud tingimused. Ilma toetuseta oleks ta oma tegevuse tõenäoliselt lõpetanud.⁴³

Halduskolleegium esitas ka küsimusi, mis puudutasid antud toetuste kooskõla [ELTL](#) art 108 lg-ga 3, mis **keelab liikmesriigil komisjoni nõusolekuta riigiabi rakendada**. Nimelt soovis halduskolleegium selgust selles, kas 2016. aastal võis riik üldse taastuenergia toetuse taotlusi rahuldada. Kuigi Eesti oli 2014. aastal kavatsenud rakendada vana toetuskeemi üksnes olemasolevatele tootjatele, kes on tootmist alustanud hiljemalt 1. märtsiks 2013, jätkas riik selle rakendamist aastani 2017. Seetõttu küsis halduskolleegium, kas kehtiva seaduse alusel olemasoleva abikava rakendamise jätkamise näol on tegemist **uue abiga** määruse [2015/1589](#)⁴⁴ art 1 p c mõttes.⁴⁵

Veel tekkis halduskolleegiumil [ELTL](#) art 108 lg-ga 3 seoses küsimus, **kas taotlused taastuenergia toetuse maksmiseks oleks võimalik rahuldada alates taotlemise ajast** või muutus riigiabi õiguspäraseks alates Euroopa Komisjoni 2017. aasta riigiabi otsusest, mil komisjon asus seisukohale, et Eesti pikendas abikava art 108 lg-t 3 rikkudes, kuid kiitis abi siiski heaks. Euroopa Kohus on selgitanud, et komisjoni heakskiitev otsus ei muuda [ELTL](#) art 108 lg-t 3 rikkudes antud riigiabi õiguspäraseks. Teisalt on komisjon tagantjärele otsustanud mitte esitada vastuväiteid [ELTL](#) art 108 lg-t 3 rikkudes rakendatud abikavale. Lisaks sellele küsis halduskolleegium, kas taotlejal, kes **alustas projekti elluviimist ajal, mil abikava rakendati seaduslikult**, kuid taotles riigiabi ajal, mil abikava oli komisjoni teavitamata pikendatud, on sõltumata [ELTL](#) art 108 lg-s 3 sätestatust õigus riigiabi saada.⁴⁶

Riigikohus peatas menetluse kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni.⁴⁷

2.1.4. Kaubavedu raudteel: kasutustasude määramine (3-16-2653/64)

2016. aastal nägi Tehnilise Järelevalve Amet (TJA) toona kehtinud [raudteeseaduse](#) ning majandus- ja kommunikatsiooniministri [määruse nr 32](#) „Raudteenfrastruktuuri kasutustasu arvestamise metoodika“ alusel oma otsusega ette 2016/2017 liiklusgraafikuperioodi prognoositud kasutustasu suurused põhiteenuse ja lisateenuste eest. Prognoosi kohaselt moodustas avaliku reisijateveoteenuse osutamiseks tellitud rong-kilomeetrite (rong-km) osakaal vähem kui 90% raudteevõrgustikul tellitud rong-km koguarvust, mistõttu sisaldab selle kasutustasu üksnes raudteenfrastruktuuri majandamise muutuvkulu ja avalikku reisijateveoteenust osutavad veoettevõtjad ei pea tasuma põhiteenuste püsikulusid. Kaubaveo

⁴² RKHKm 28.09.2020, [3-16-1864/65](#), p-d 16.5, 27.

⁴³ Samas, p-d 22-23, 23.2, 43, 44.

⁴⁴ Nõukogu määrus (EL) [2015/1589](#), 13. juuli 2015, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks.

⁴⁵ RKHKm 28.09.2020, [3-16-1864/65](#), p-d 27, 46, 48-49.

⁴⁶ Samas, p-d 48, 50, 51.

⁴⁷ Samas, p 52.

kasutustasu püsikuluks määrati 6,39 eurot rong-km kohta, reisiveo kasutustasuks 0 eurot rong-km kohta. Muutuvkulu oli nii kauba- kui ka reisiveo puhul sama. 2017. aastal määras TJA samadel alustel veebruari täpsustatud kasutustasu. Kaubaveoga tegelev raudtee-ettevõtja pidas seda diskrimineerimiseks, leides muuhulgas, et kaubaveo-ettevõtjad maksavad kinni reisijateveo-ettevõtjate kulud ja olukord on vastuolus direktiiviga [2012/34/EL](#)⁴⁸. Haldus- ja ringkonnakohus jätsid tema kaebuse rahuldamata, pidades direktiivi kasutustasude määramisel asjakohatuks.⁴⁹

Riigikohtu halduskolleegium tühistas otsused osas, millega määrati raudteeinfrastruktuuri kasutustasu Euroopa Liidu sisesele kaubaveole põhiteenuse eest. Kolleegium juhtis tähelepanu sellele, et raudteeinfrastruktuuri kasutustasu peab vastama nii direktiivis [2012/34/EL](#) sätestatud kasutustasude määramise põhimõtetele kui ka riigisiseses õiguses kehtestatud kasutustasude määramise raamistikule ja eeskirjadele. Direktiiv [2012/34/EL](#) tuli liikmesriikidel üle võtta 2015. aasta keskpaigaks, kuid see ei olnud Eesti õigusesse nõuetekohaselt üle võetud. [Määruse nr 32](#) meetodika ei olnud aga **piisavalt läbipaistev**, et kohus saaks kontrollida, kas direktiivi nõuded on täidetud, kas iga turusegment tasub vähemalt rongiliikluse korraldamisega otseselt kaasnevad kulud, ning millise osa kogu kasutustasust moodustab lisatasu, mille määramisel kehtivad eritingimused. See määrus **ei võimaldanud hinnata, kui kõrget kasutustasu suutis kaubaveo turusegment taluda**. Kasutustasu, mille osaks oleva lisatasu asjakohasust ja proportsionaalsust ei ole nõuetekohaselt hinnatud, ei pruugi aga tagada kaubaveo turusegmenti optimaalset konkurentsivõimet. Ebaproportsionaalse kasutustasu määramise otsus **rikub ettevõtlusvabadust**.⁵⁰

Nüüd saab TTJA teha 2016/2017 liiklusgraafikuperioodi prognoositud kasutustasu kohta uue otsuse, tuginedes praegu kehtivatele õigusaktidele. Uue otsuse tegemisel tuleb analoogia korras lünga täitmiseks kohaldada uut [raudteeseadust](#) ja selle rakendusakte, sest 2016/2017 liiklusgraafikuperioodi kasutustasu määramise ajal kehtinud normid olid Euroopa Liidu õigusega vastuolus.⁵¹

Halduskolleegium pööras tähelepanu ka sellele, et Eesti raudtee peamiseks rööpmelaiuseks on 1520 mm, Euroopa Liidus aga 1435 mm. Eesti ja Venemaa vahelise raudteekaubaveo suhtes on kohaldatav direktiivi [2012/34/EL](#) art 32 lg 2. Eesti ja Venemaa vahelise kaubaveoga seotud kasutustasu osas asus kolleegium seisukohale, et direktiiv võimaldab määrata sellistele vedudele rongiliikluse korraldamise otsekulusid katvast kasutustasust kõrgema kasutustasu. Direktiiviga kooskõlas määratud kasutustasu sissenõudmisel ei kuritarvita infrastruktuuri-ettevõtja turgu valitsevat seisundit ning selline kasutustasu ei anna reisijateveo-ettevõtjale majanduslikku eelist.⁵²

2.1.5. Audiitortevuse järelevalve: vandeaudiitori kutse äravõtmine (3-17-378/56)

Rahandusminister võttis [audiitortevuse seaduse](#) (AudS) § 32 lg 4 p 3 alusel vandeaudiitorilt käskkirjaga ära vandeaudiitori kutse, sest pidas tõendatuks, et endine vandeaudiitor Nukuteatri projektidega seotud dokumentide hoidmise nõuet rikkunud ja allkirjastanud projektide kohta antud oluliste puudustega hinnanguid. Kutse äravõtmine on ministri hinnangul avalikes huvides vajalik, et kaitsta audiitorteenuste kvaliteeti ja tagada, et avalikkus saab ka edaspidi vandeaudiitorite arvamustele tugineda. Audiitorkogu oli distsiplinaarmenetluse käigus juba varem distsiplinaarsüüteo tuvastanud, kuid distsi-

⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2012/34/EL](#), 21. november 2012, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond.

⁴⁹ RKHKo 17.12.2020, [3-16-2653/64](#), p-d 1, 1. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

⁵⁰ Samas, p-d 18, 28, 31–33, 37, 38, 52.

⁵¹ Samas, p 47.

⁵² Samas, p-d 41, 43.

plinaarkaristus jäi selle määramise tähtaja möödumise tõttu kohaldamata. Haldus- ja ringkonnakohus pidasid ministri käskkirja õiguspäraseks.⁵³

Riigikohtu halduskolleegium juhis tähelepanu sellele, et [AudS](#) § 32 lg 4 p-te 1 ja 3 ning § 39 lg-t 2 tuleb tõlgendada kooskõlas direktiivi [2006/43/EÜ](#)⁵⁴ art 5 lg-ga 1. Kui vandeaudiitori maine või usaldusväärsus on tõsiselt kahjustada saanud, ei saa kutse äravõtmist takistada ainuüksi asjaolu, et mainet või usaldusväärst kahjustanud sündmusest on möödunud üle ühe aasta. Selleks, et tagada avalikkuse usaldus audiitortegevuse vastu, võib vandeaudiitorilt kutse äravõtmine olla põhjendatud ka aastaid pärast kutsealase rikkumise toimepanemist. [AudS](#) § 32 lg 4 p 3 ja § 39 lg 2 alusel on võimalik vandeaudiitorilt kutse ära võtta, **kui vandeaudiitori hea maine või usaldusväärsus on kutsealase või muu õiguserikkumise toimepanemise tõttu jätkuvalt tõsiselt kahjustunud.** [AudS](#) § 32 lg 4 p 3 alusel kutsealase rikkumise tõttu kutse äravõtmiseks peab esinema **ülekaalukas avalik huvi.**⁵⁵

Selleks, et tuvastada, kas isiku maine või usaldusväärsus on kutse äravõtmise üle otsustamise ajal **tõsiselt kahjustunud**, tuleb muu hulgas arvesse võtta rikkumise toimepanemise ja otsuse tegemise vahelisel ajal isiku mainet või usaldusväärst mõjutanud sündmusi. Mida rohkem aega on rikkumise toimepanemisest möödunud, seda kaalukamad peavad olema asjaolud, mis õigustavad kutse äravõtmist. Kutse äravõtmisel **ei või tugineda pelgalt hinnangule**, et vandeaudiitor ei vasta maine või usaldusväärseuse tõsiselt kahjustumise tõttu vandeaudiitorile esitatavatele nõuetele – prognoosida tuleb ka kutsetegevuse jätkumisega kaasneda võimalid ohte, sest kutse võetakse ära avalikku korda tulevikus ähvardada võiva ohu ennetamiseks. Kuna halduskolleegiumi hinnangul ei nähtunud ministri käskkirjast, kas endiselt vandeaudiitorilt kutse äravõtmine oli ohu ennetamiseks vajalik, **tühistas** kolleegium käskkirja.⁵⁶

2.1.6. Sõiduki ümberehitus: autoelamu varustuse miinimumnõuded (3-18-207/35)

Maanteeamet keeldus veoauto ümberregistreerimisest autoelamuks, leides, et sõiduki varustus ei vastanud autoelamu nõuetele ega autoehituse üldpraktikale. Maanteeamet viitas peamiselt Majandus- ja kommunikatsiooniministri [määrustele nr 37](#) ja [nr 42](#) ning direktiivi [2007/46/EÜ](#)⁵⁷ lisale II, mis nõuab sõiduki autoelamuna kvalifitseerimiseks majutusvõimaluse olemasolu ja loetleb autoelamu varustusse minimaalselt kuuluvad seadmed ja esemed. Maanteeameti hinnangul sarnanes sõiduki istmete asetus ja konstruktsioon aga hoopis bussile ning jäikade seljatugedega istmed ja kitsad madratsid ei saa olla reisijate magamisasemed. Samuti ei pidanud Maanteeamet võimalikuks käsitada kummutil asuvat elektrilist lauapliiti toiduvalmistamise seadmena ega uskunud, et üheksa reisijat mahuvad koos laua taha istuma. Liiklusohule viitas Maanteeamet alles kohtumenetluse käigus. Sõiduki omaniku, lennuklubi sõnul vastasid sõiduki napid elamistingimused siiski tema soovidele ja tema liikmete elustiilile.⁵⁸

Halduskolleegiumi hinnangul ei olnud Maanteeameti põhjendused veenvad. Erinevalt haldus- ja ringkonnakohtust rahuldaskollegium sõiduki omaniku kaebuse ja kohustas Maanteeametit uut otsust tegema, arvestades lisaks sellega, et autoelamule esitatavad nõuded tulenevad nüüd määrusest

⁵³ RKHKo 28.09.2020, [3-17-378/56](#), p-d 3, 5, 8, 10.

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2006/43/EÜ](#), 17. mai 2006, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit ning millega muudetakse nõukogu direktiive [78/660/EMÜ](#) ja [83/349/EMÜ](#) ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv [84/253/EMÜ](#).

⁵⁵ RKHKo 28.09.2020, [3-17-378/56](#), p 19.

⁵⁶ RKHKo 28.09.2020, [3-17-378/56](#), p 26.

⁵⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2007/46/EÜ](#), 5. september 2007, millega kehtestatakse raamistik mootorsõidukite ja nende haagiste ning selliste sõidukite jaoks mõeldud süsteemide, osade ja eraldi seadmestike kinnituse kohta.

⁵⁸ RKHKo 01.10.2020, [3-18-207/35](#), p-d 1–4, 13.

[2018/858](#)⁵⁹. Halduskolleegium selgitas, et direktiivist [2007/46/EÜ](#) tulenevad lisaks sõiduki üldistele tehnonõuetele **autoelamu varustuse miinimumnõuded** ning nõuetele vastav sõiduk tuleb registreerida. Nõuete täidetust, sh seda, mis on konkreetsel juhul käsitatav magamisaseme või toiduvalmistamise seadmena, peab Maanteeamet sisustama oma hindamisruumi kasutades, võttes seejuures muude asjaolude kõrval vajaduse korral arvesse ka **autoehituse üldpraktikat**. Autoehituse üldpraktika ei ole aga ära määratud vaid tingimustega, millele vastavad autoelamutele spetsialiseerunud ettevõtete valmistatud sõidukid.⁶⁰

Konkreetsed nõudeid autoelamus kasutatavate magamisasemete laiusele, asendile ega ühel magamis- asemel magavate isikute arvule ei ole. Direktiivi [2007/46/EÜ](#) järgi **peavad magamisasemed ja toiduvalmistamise seadmed olema sihtotstarbeliselt kasutatavad**. Alusele kinnitatud elektrilist lauapliiti saab pidada nõuetele vastavaks toiduvalmistamise seadmeks. Sõiduki autoelamuna registreerimist ei välista ka asjaolu, et kõik üheksa sõidukis viibijat ei mahu koos ühe laua taha istuma.⁶¹

2.2. Menetlusõigus

2.2.1. Kinnipeetava kohustamis-, tühistamis- ja tuvastamisnõue (3-19-882/22)

Kinnipeetav taotles 1. veebruaril, et vangla väljastaks talle tavapärasest paksema madratsi või lisamadratsi, sest ortopeed tegi 24. jaanuaril tema haiguslukku seljavalude tõttu vastava märke. Vaatamata kinnipeetava korduvatele meeldetuletustele viivitas vangla taotluse menetlemisega ja väljastas lisamadratsi alles 19. märtsil, kui halduskohus rahuldab vaidemenetluse käigus esitatud esialgse õiguskaitse taotluse. Hiljem leidsid esimese ja teise astme kohtud, et kuna madrats on väljastatud, ei saa kinnipeetav selle osas enam kohustamisnõuet esitada. Kohtud tagastasid ka tema vaideotsuse tühistamisnõude ning tuvastamisnõude, mis puudutas vangla tegevuse õigusvastasust tervishoiuteenuste osutamisel. Kinnipeetava pöördumistele vastamisega viivitamise õigusvastasuse tuvastamise nõue jäeti läbi vaatamata.⁶²

Halduskolleegium ei nõustunud sellega, et kuna kinnipeetavale on lisamadrats antud, ei ole tal kaebeõigust **kohustamisnõude** esitamiseks. Kohustamisnõue tagastati ekslikult ning tagastamise tulemusel kadus vanglal vaidemenetluse ajal tehtud esialgse õiguskaitse määrusest tulenev kohustus väljastada kinnipeetavale vangla praktikas tavapärasest paksem või lisamadrats. Vangla ja kinnipeetav on endiselt eriarvamusel küsimuses, milline madrats kinnipeetava vajadustele vastab. Kuna kinnipeetaval oli kaebeõigus kohustamisnõude esitamiseks, sai ta esitada ka **tühistamisnõude**.⁶³

Vangla magamistingimuste õigusvastasust käsitleva tuvastamisnõude ja vangla pöördumistele vastamisega viivituse õigusvastasuse tuvastamisnõude tagastamisega halduskolleegium üldjoontes nõustus, tuletades meelde põhimõtet, et **preventiivsel eesmärgil tuvastamiskaebuse esitamiseks peab isikul olema eriline huvi**. Isikul peab olema põhjust arvata, et täitevõimu asutus rikub tema õigusi ning rikkumise kõrvaldamine või heastamine tavapärase järelkontrolli vormis peab olema võimatu või ebamõistlikult raske.⁶⁴ Kinnipeetava kõige tõhusamateks õiguskaitsevahendiks olid kohustamis- või hüvitamiskaebus või ka kahjunõue ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 45 lg 2).⁶⁵

⁵⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) [2018/858](#), 30. mai 2018, mootorsõidukite ja mootorsõidukite haagiste ning nende jaoks ette nähtud süsteemide, osade ja eraldi seadmetike tüübikinnituse ja turujärelevalve kohta, ning millega muudetakse määruseid (EÜ) nr 715/2007 ja (EÜ) nr 595/2009 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2007/46/EÜ.

⁶⁰ RKHKo 01.10.2020, [3-18-207/35](#), p-d 20–22, 27.

⁶¹ Samas, p-d 22–24.

⁶² RKHKm 14.10.2020, [3-19-882/22](#), p-d 1, 4, 7, 11–14.

⁶³ Samas, p-d 19–20.

⁶⁴ RKHKm 25.10.2017, [3-17-749/24](#), p 11.

⁶⁵ RKHKm 14.10.2020, [3-19-882/22](#), p-d 21–23.2.

Siiski rõhutas halduskolleegium, et kinnipeetava pöördumistele vastamine oli otseselt seotud tema tervisega. Tegemist oli **taotlustega toimingu sooritamiseks [haldusmenetluse seaduse \(HMS\)](#) mõttes**, mitte märgukirjade või selgitustaotlustega, millele kehtib 30-päevane vastamistähtaeg. Kuigi toimingu sooritamise taotlusele vastamise tähtaega ei ole kindlaks määratud, **tuleb haldusorganil taotlus lahendada viivituseeta**. Tegu on määratlemata õigusmõistega, mida haldusorgan peab sisustama konkreetsest olukorrast lähtudes. 30-päevane tähtaeg võib seejuures olla üldiseks orientiiriks, kuid igal juhul peab haldusorgan **tegevusi õigesti prioriseerima ja lahendama kiiret lahendust vajavad taotlused tavapärasest kiiremini**. Kuna kinnipeetava pöördumised puudutasid tema tervist, võib viivitusega kaasnev tagajärg ulatuda kaugemale pelgast ebamugavusest ning põhjustada talle kannatusi.⁶⁶

2.2.2. Metsateatise vaidlustamine ja üleminek tuvastamisnõudele (3-20-580/47)

Keskkonnaamet (KKA) registreeris metsaregistris 2019. aasta oktoobris 12 kuud kehtivad metsateatiseid, millega kiitis heaks lage- ja hooldusraie Märjamaa alevis asuval metsakinnistul. Kohalik elanik esitas teatiste tühistamiseks märtsis 2020 kaebuse. Halduskohus tunnistas selle tähtaegselt esitatuks, kuid ringkonnakohus otsustas menetluse juunis kaebetähtaja ületamise tõttu lõpetada. Septembris võttis Riigikohus kohaliku elaniku määruskaebuse menetlusse. KKA kinnitas oktoobris 2020 sama metsa raieks uued metsateatiseid, kuid kohalik elanik taotles 2019. aasta teatiste õigusvastasuse tuvastamiseks siiski menetluse jätkamist. Tema hinnangul ei kaalunud KKA raie kooskõla planeeringute ja lähedal elavate inimeste õigustega ning nende kaitseks on kõige efektiivsem viis minna üle teatiste õigusvastasuse tuvastamise nõudele. Kohalik elanik leidis, et tühistamiskaebuse esitamine ei vii sihile – enne, kui kohtud jõuaksid selle rahuldada, oleks teatise kehtivus raie lõpuleviimise või tähtaja möödumise tõttu lõppenud.⁶⁷

Halduskolleegium selgitas, et kohalikul elanikul oli õigus nõuda metsateatiste tühistamist, kuna KKA otsus raie metsaregistris registreerida on **elektroonilises vormis antud haldusakt**, millele kohaldatakse kirjalikule haldusaktile esitatavaid nõudeid, arvestades dokumendi vormist tingitud erisusi. Elektroonilises vormis haldusakti andmisel **ei või jätta täitmata isikute kaitseks [HMS](#)-is sätestatud olulisi nõudeid**, sh haldusakti **põhjendamise kohustust ([HMS](#) § 56)** ja **vaidlustamisviite lisamise kohustust ([HMS](#) § 57)**. Elektrooniline süsteem tuleb kujundada nii, et neid nõudeid oleks võimalik tõhusalt ja õiguspäraselt täita.⁶⁸

Lisaks selgitas kolleegium, et õigusvastasuse tuvastamise nõudele üleminek [HKMS](#) § 152 lg 2 alusel teenib **ressursside otstarbeka kasutamise eesmärki** olukorras, kus kohus ja menetlusosalised on kohtuasja menetluse käigus olulise osa vaidluse lahendamiseks vajalikust tööst ära teinud ning on **abiks** kaebajale, kes on valinud oma õiguste kaitseks õigel ajal õige õiguskaitsevahendi, kuid kelle esitatud nõuet pole temast sõltumatult muutunud asjaolude tõttu enam võimalik rahuldada. Küll aga peab tuvastamiskaebuse menetlemine olema kaebaja õiguste kaitseks **vajalik**. Näiteks võib kaebaja soovida esitada vaidlustatud haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude. Tuvastamiskaebuse rahuldamine võib aidata kaebajal oma õigusi tulevikus ka muul moel tõhusalt kaitsta. Ainult avalike huvide kaitsest kantud argumendist vajalikkuse jaatamiseks ei piisa.⁶⁹

Kuna 2019. aasta raielubade kehtivusaeg oli möödunud, ei olnud halduskolleegiumi hinnangul vaja neid kohaliku elaniku õiguste kaitseks tühistada. Lisaks oli kohaliku elaniku õiguste riive üsna vähese intensiivsusega, mistõttu jättis kolleegium ka menetluse jätkamise taotluse rahuldamata. Siiski rõhutas

⁶⁶ RKHKm 14.10.2020, [3-19-882/22](#), p-d 23.3–23.5.

⁶⁷ RKHKm 28.10.2020, [3-20-580](#), p-d 1, 2, 3, 6, 13.

⁶⁸ Samas, p 9.

⁶⁹ Samas, p-d 12, 13.

kolleegium seda, et raielubade võrdlemisi lühike kehtivusaeg võib õiguste kaitse tühistamiskaebuse abil keeruliseks muuta ning **efektiivse õiguskaitse ja õiguskindluse tagamiseks on oluline, et KKA teeks metsateatise heakskiitmise otsuse nõuetekohaselt ja õigel ajal teatavaks kõigile kaebeõigust omavatele isikutele.**⁷⁰

2.2.3. Kaebuse tagastamise alused: eratee alusetult avalikus kasutuses (3-19-2255/16)

2013. aastal lisis vald Kaldaaluse tee avalikult kasutatavate teede nimekirja. Maaomanikuga oli kinnistatud läbiva teelõigu osas sõlmitud kasutamisleping. Vaatamata sellele, et maaomanik ütles lepingu väidetavalt alates 1. jaanuarist 2017 üles, jättis vald tee avalikult kasutatavate teede nimekirja. Maaomanik esitas seepeale kaebuse, millega taotles valla tegevusetusega tekitatud mittevaralise ja varalise kahju eest hüvitist. Riigikohtu halduskolleegium saatis kaebuse **varalise kahju hüvitamise nõude** osas tagasi halduskohtule.⁷¹

Halduskolleegium selgitas, et varalise kahju hüvitamise kaebuse võib [HKMS](#) § 121 lg 2 p 1¹ alusel tagastada vaid juhul, kui korraga on täidetud kaks eeldust: **kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ja asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline**. Nii varem kehtinud [teeseaduse](#) § 4 lg 3 kui ka kehtiva [ehitusseadustiku](#) § 94 lg 2 alusel võib eratee avalikuks kasutamiseks määrata pärast maa kasutusõiguse saamist. Selleks peab kohalik omavalitsus sõlmima maaomanikuga **lepingu** või seadma tema kinnistule [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) alusel **sundvalduse**. Juhul kui leping lõppes ning vald hoidis teed õigusvastaselt avalikult kasutatavate teede nimekirjas ega seadnud sundvaldust, võis maaomanikule tekkida varaline kahju nii saamata jäänud sundvalduse tasu kui ka muu varalise kahju kompenseerimata jätmise tõttu. Halduskohus peab asja uuesti lahendades tuvastama teelõigu kasutamislepingu lõppemise aja.⁷²

Halduskolleegiumi hinnangul ei olnud varaliselt hinnatava hüve riive **vähese intensiivsusega**, sest saamata jäänud sundvalduse tasu ebaselguse tõttu ei olnud võimalik eeldada, et välja mõistetav hüvitis jääks kindlasti alla 1000 euro, nagu [HKMS](#) § 133 lg 1 teine lause ette näeb. Kahju hüvitamist ei välista ka asjaolu, et maakohus keelas sama olukorda puudutava hagi tagamise määruuses **maaomanikul tee kasutamist takistada** kuni tsiviilasjas lahendi jõustumiseni. See ei ole õiguslik alus tee kasutamiseks, vaid keeld tee kasutamist takistada.⁷³

⁷⁰ RKHKm 28.10.2020, [3-20-580](#), p 11, 13.

⁷¹ RKHKm 13.10.2020, [3-19-2255/16](#), p-d 1-2, 5.4, 9. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

⁷² Samas, p-d 10, 11.1-13.

⁷³ Samas, p-d 14, 16.