

Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas

12. 06. 2006. a.

Käesoleva ülevaate eesmärgiks on analüüsida eraõiguse normide ja eraõiguslike põhimõtete kohaldamist ja tõlgendamist Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. Analüüsi eesmärgiks ei ole (üldjuhul) olnud hinnangute andmine õigusnormide kohaldamise ja tõlgendamise põhjendatusele.

Analüüsi objektiks on peamiselt VÕS, TsÜS ja ÄS, teatud ulatuses ka PankrS ja AÕS ja muudes seadustes sisalduvad normid. Lähtutud ei ole mitte iga konkreetse kohaldatud õigusnormi kuuluvusest era- või avaliku õiguse valdkonda, kuna era- ja avaliku õiguse piiritlemiskriteeriumide hindamine iga konkreetse normi kuuluvuse üle otsustamisel oleks muutnud käesoleva analüüsi eesmärgid ebamääraseks. Pigem on antud teemale lähenetud sel viisil, et on analüüsitud, milliseid norme on halduskolleegium kohaldanud neist seadustest, mille alusel kujunenud suhe võiks üldjuhul olla kvalifitseeritav eraõigusliku suhtena. Kuna Eesti õiguses saab era- ja avalikku õigusesse kuuluvaks pidada mitte seadusi vaid konkreetseid norme, siis on eelnev mõnel juhul kahtlemata tähendanud ka seda, et mõni käsitletav norm iseenesest võib olla avaliku õiguse väljendajaks, olles siiski samal ajal teatud viisil lahutamatu seotud eraõigussuhtega (näiteks ärikeeld PankrS kohaselt, juhatuse liikme vastutus maksuasjades jmt). Sel põhjusel ei ole käesolevas analüüsis tehtud rangelt vahet era- ja avaliku õiguse normidel üksikute normide kohaldamise aspektist, vaid pigem õigusharudel ja -instituutidel.

Kuna lahendite maht on väga suur ja nende süstematiseerimise põhimõtted tsiviilasjadega võrreldes erinevad, siis pruugi siinkohal olla hõlmatud kõik lahendid, milles on eraõiguse norme käsitletud. Olulisemad valdkonnad on aga siiski välja toodud ja keskendunud põhimõttelisemat laadi lahenditele.

Haldusõiguse puutumus eraõigusega

Halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi: HKMS) § 3 p 1 kohaselt kuuluvad halduskohtu pädevusse avalik-õiguslikud vaidlused. Halduskohtus võib kaebaja taotleda haldusakti või selle osa tühistamist, peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist, peatatud või sooritamata toimingu sooritamist ning lisaks kahele eelnevale haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist, avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist või avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise kindlakstegemist (HKMS § 6 lg 2 ja 3).

Haldusõigusel ja eraõigusel on mitmesugust laadi puutumust. Mitte alati ei rakendata halduse käigus ainult haldusõiguse sätteid, võimalik on ka alternatiivne või täielik eraõiguse kohaldamine. Üheks kaasuste grupiks, mil selline puutumus esineb, on haldusõigusteoorias peetud näiteks olukorda, kus haldusülesandeid täidetakse eraõiguse vormis (näiteks näeb halduskoostööseaduse § 3 lg 4 otseselt ette, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib teatud juhul sõlmida ka tsiviilõigusliku lepingu).

Analüüsidest neid kaasi, mille puhul halduskolleegium on kohaldanud (ja/või tõlgendanud) eespool nimetatud eraõiguse valdkondadesse kuuluvaid norme, võib samuti välja tuua erinevat tüüpi kaasi. Vahetegemine annab võimaluse eristada eraõiguse normide ja põhimõtete kohaldamise ning tõlgendamise eesmärgi ja ulatust. Konkreetsete kaasuste paigutamine teatud gruppi võib käesolevas analüüsis siiski olla subjektiivne.

1. Tsiviilõigussuhtest tulenev vaidlus halduskohtus

Esimeseks grupiks on kaasused, kus olemuselt tsiviilõiguslik vaidlus (vaidlus, mis peaks alluma üldkohtule) on sattunud halduskohtusse ning lähtudes protsessiökonomiast ja üldisest otstarbekuse põhimõttest on peetud vajalikuks asi lahendada halduskohtus. Näiteks on 28. septembri 2004. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-42-04 viidatud tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelise erikogu 10. aprilli 2002. a. määrusele nr 3-3-4-2-02, mille p-s 10 on asutud seisukohale, et kui isik on pöördunud halduskohtusse vaidluses, mille lahendamine pole seaduse järgi halduskohtu pädevuses, ja halduskohus on kaebuse vastu võtnud ning protsessiosalised ei ole esimese astme halduskohtu otsuse tegemiseni halduskohtu pädevust vaidlustanud, siis ei ole mõistlik tühistada kohtuotsust üksnes põhjusel, et seaduse järgi ei kuulu vaidlus lahendamisele halduskohtus. Niisugustel juhtudel on tegemist sisuliselt tsiviilõigusliku vaidluse lahendamise halduskohtu poolt ja sellistel juhtudel ja eeldusel, et on selgelt kindlaks tehtud vaidluse tsiviilõiguslik olemus, peab halduskohus juhutama materiaalõiguse osas vastavatest eraõiguse normidest. Viidatud kaasi (haldusasi nr 3-3-1-42-04) puhul kohaldatakse näiteks VÕS § 34 ja 326 lg 2 (tarbija mõistet ja üürilepingu pikendamist reguleerivad sätted). VÕS § 326 lg 2 sätestab, et eluruumi **üürnik võib** üürileandja poolse üürilepingu ülesütlemise ja tähtajalise üürilepingu tähtaja möödumise korral **nõuda** üürileandjalt **üürilepingu pikendamist** kuni kolmeks aastaks, kui lepingu lõppemisega kaasneksid üürniku või tema perekonna jaoks rasked tagajärjed. **Kui üürileandja** lepingu pikendamisega **ei nõustu, võib üürnik nõuda üürilepingu pikendamist üürikomisjonis või kohtus**. Halduskohus leidis, et kui üürileandjaks, kes lepingu pikendamisest keeldub, on kohalik omavalitsus (haldusasutus), siis annab õigusvastane haldusakt (puuduvad materiaalsed alused keeldumiseks) keeldumise kohta üürnikule õiguse kohtusse pöörduda ja nõuda üürilepingu pikendamist. Seega on halduskohtusse sattunud tsiviilõigusalal puutumus haldusõigusega tavaliselt siiski olemas.

Tahteavalduse vaidlustamisega seonduvalt on halduskolleegium 20. aprilli 2006. a. määruses nr 3-3-1-31-06 p-s 10 märkinud: "halduskohus peab kaebuse menetluse võtmise üle otsustamisel tuvastama, millist haldusakti osa on vaidlustatud. Kui kaebaja vaidlustab seda, kuidas haldusorgan on aktiga lahendanud avalik-õiguslikku valdkonda kuuluvat küsimust, on tegemist avalik-õigusliku vaidlusega, mille lahendamine kuulub halduskohtu pädevusse. Näiteks linna poolt tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise või muutmise vaidlustamisel kolmanda isiku poolt, kes ei ole lepingu pool põhjusel, et linn on lepingut sõlmides rikkunud tema subjektiivseid avalikke õigusi, on tegemist halduskohtu pädevusse kuuluva avalik-õigusliku vaidlusega (Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a. määrus asjas nr 3-3-1-8-01). **Kui kaebaja vaidlustab aga haldusaktis väljendatud tsiviilõiguslikku tahteavaldust, tuleb kaebus HKMS § 11 lg 4 alusel tagastada, sest sellise tahteavalduse kehtivuse hindamine on üldkohtu pädevuses**". Kuid kui halduskohus siiski on võtnud asja menetluse, pooled pole kohtualluvust vaidlustanud

ja halduskohus on juba teinud sisulise otsuse, puutub halduskohus suurel määral kokku eraõiguse normide kohaldamise ja tõlgendamise. Antud tüüpi kaasuseid halduskolleegiumi praktikas siiski väga palju ei esine, sest juhul, kui halduskohus on asja küll menetlenud, kuid sisulist otsust teinud ei ole, siis menetlus haldusasjas ka lõpetatakse (vt halduskolleegiumi 19. detsembri 2005. a. määrus nr 3-3-1-64-05).

Haldusakti motivatsioon võib siiski omada puutumust eraõigusega ka muudel juhtudel, näiteks kui haldusasutus väljendab oma tahet lepingu sõlmimiseks, muutmiseks, lõpetamiseks (kasutab kujundusõigust). Kujundusõiguse kasutamise õiguspärasuse hindamisel tuleb olulisel määral arvestada eraõiguse normide ja põhimõtetega.

Küsimus võib olla ka selles, millises ulatuses sobitub haldusõiguslik õigusvastasuse instituut sellise tsiviilõigussuhtes hinnatava nähtusega nagu "vastuolu seadusega". 03. novembri 2005. a. otsuses nr 3-3-1-35-05 on halduskolleegium märkinud: "Kuni 1. juulini 2002 kehtinud TsÜS § 66 lg 2 kohaselt oli seadusega vastuolus olev tehing tühine, välja arvatud, kui seadust ei olnud oluliselt rikutud. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas on peetud oluliseks keelunormi rikkumist. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 13. mai 2005. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-19-05 leidis kohus, et seaduse mõttega vastuolus olev tehing ei ole tühine, kui seaduses puudub selge keeld tehingut teha. Seetõttu ei anna TsÜS § 66 lg 2 alust haldusakti tühisuse tuvastamiseks. Riigikohtu halduskolleegium leiab, et haldusakt võib küll olla õigusvastane, kuid õigusvastasus ei pea tooma kaasa haldusakti alusel sõlmitud lepingu tühisust" (otsuse p 10). Kehtiva TsÜS § 87 sätestab sama põhimõtte täpsemalt ("Seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing on tühine, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saabuda"). Seega isegi juhul, kui haldusasutuse poolt tehingu tegemisele suunatud tahteavaldus on õigusvastane, ei pruugi see tuua kaasa tehingu tühisust.

2. Eraõigusnormide subsidiaarne kohaldamine

Teise suurema grupina võib nimetada neid juhtumeid, kus iseenesest haldusõigussuhtest tuleneva ja seega halduskohtule alluva vaidluse puhul osutub vajalikuks kohaldada subsidiaarselt eraõiguse norme.

Nimetatud grupi raames võib omakorda välja tuua **esiteks** olukorra, kus eraõiguse norme kohaldatakse täiendavalt haldusõigussuhte reguleerimiseks ja **teiseks** olukorra, kus eraõiguse norme kohaldatakse (tõlgendatakse) haldusõigussuhtest tekkinud vaidluse lahendamisel mõnele sisulisele asjaolule hinnangu andmiseks või kui haldusõiguslik regulatsioon iseenesest sisaldab endas eraõiguses tuntud mõisteid ja neid on vaja kaasuse lahendamise käigus sisustada või tõlgendada.

2.1. Eraõiguse normide subsidiaarne kohaldamine haldusõigussuhte reguleerimisel

Antud grupis saab eristada juhtumeid, kus normide subsidiaarne **kohaldamine tuleneb otseselt seadusest** ja juhtumeid, kus **kohaldamine tuleneb muudest asjaoludest**.

Alljärgnevalt on neid juhtumite gruppe eraldi analüüsitud.

2.1.1. Eraõiguse normide subsidiaarne kohaldamine tuleneb otseselt seadusest

2.1.1.1. Haldusleping

Esiteks kuuluvad antud kategooriasse **halduslepingut puudutavad kaasused**. HMS § 95 lg 1 kohaselt on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid.

Normid, mis otseselt käsivad kohaldada halduslepingu teatavate aspektide juures subsidiaarselt tsiviilõigusnorme:

- HMS § 101 lg 1: Üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras (kitsendav erinorm § 101 lg 2).
- HMS § 102 lg 1: Halduslepingut muudetakse ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades vastavalt kehtestatud erisusi (erinormid sama paragrahvi lõigetes 2-4);
- HMS § 103 lg 1 p 1 ja 2: Haldusleping on tühine, kui tühine oleks sama sisuga haldusakt või kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse;
- HMS § 103 lg 2: Tühisele halduslepingule kohaldatakse tsiviilõiguslike lepingute tühisuse kohta sätestatud (eelkõige tagajärgede osas);
- HMS § 105 lg 1: Halduslepingutele kohaldatakse tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, arvestades HMS-ga halduslepingu suhtes kehtestatud erisusi (see on üldine norm tsiviilõiguse normide kohaldamiseks ka teistel juhtudel, kui otsene regulatsioon puudub)

Eelnevast nähtub, et haldusleping on oma olemuselt üheltpoolt leping, mistõttu talle kohaldub üldine tehinguõpetus, ta tekib kahe- või mitmepoolse tahteavalduse kaudu, tema eesmärgiks on vastastikuste õiguste ja kohustuste tekitamine, muutmine või lõpetamine. Kuid samal ajal reguleerivad halduslepingut samal ajal teatud ulatuses ka haldusõiguse normid. Halduslepingut on õiguskirjanduses nimetatud hübriidseks moodustiseks, mille õiguslik käsitus omab puutumust nii eraõigusliku tehinguõpetuse kui ka avalik-õigusliku haldustoimingute õpetusega. Haldusakt on haldusõigussuhte reguleerimise ühepoolne vorm, haldusleping aga üksikjuhtumi õiguslikult siduv kokkuleppeline reguleerimine. Saksa haldusõigusteoorias (H. Maureri kohaselt) käsitletakse halduslepingut ja haldusakti üksteist teatud ulatuses asendada võivate, funktsionaalselt samaväärtuslike haldustoimingute vormidena.

Halduskolleegiumi praktikas on halduslepingu olemust ja selle piiritlemist tsiviilõiguslikust lepingust mitmes lahendis ka käsitletud. Näiteks 02. mai 2006. a. määruses nr 3-3-1-19-06 on märgitud, et üleriigiliste spordivõistluste korraldamine ei ole riiklik ülesanne, seega ei ole vastavad lepingud halduslepingud ja et tegemist ei ole ka ülesannete delegeerimisega spordiorganisatsioonile, mis oleks võimalik nii seadusega, selle alusel antud haldusaktiga, kui ka seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepinguga. 22. detsembri 2005. a. määrus nr 3-3-1-73-05 käsitleb ravi rahastamise lepingu olemust ja viitab RaKS §-le 35 lg 2, mis näeb ette, et ravi rahastamise leping on haldusleping ja sellele kohaldatakse HMS 7. peatüki sätteid RaKS-s sätestatud erisusi arvestades. Riiklike sihtfinantseeringulepingute kohta ei ole halduskolleegium otseselt öelnud, mis liiki lepinguga tegemist on, kuid on viidanud võimalusele kohaldada nende suhtes halduslepingu kohta käivaid sätteid (17. novembri 2005. a. otsus nr 3-3-1-54-05, p 15). Olulise lahendina tuleb nimetada halduskolleegiumi 20. oktoobri 2003. a. otsust nr 3-3-1-64-03, mille p-s 13 on selgitatud halduslepingu ja tsiviilõigusliku lepingu eristamise põhimõtet:

"Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi. Eeltoodu ei puuduta juhtumeid, kus halduslepingu sõlmimine toimub otseselt avaliku õiguse normide alusel." Samamoodi on tsiviilõiguslike lepingute ja halduslepingute eristamist käsitlenud ka tsiviilkolleegium (27. aprilli 2004. a. määrus nr 3-2-1-49-04).

Tsiviilõigusliku tehinguõpetuse norme või põhimõtteid on halduslepinguid puudutavates vaidlustes kohaldatud siiski vähe, näitena võib tuua 29. oktoobri 2004. a. otsus nr 3-3-1-35-04, milles märgitakse, et halduslepingu tunnustele vastava kokkuleppe olemasolu võib ilmned ka näiteks menetlusosaliste kirjavahetusest. 26. novembri 2002. a. otsus haldusasjas nr 3-3-1-64-02 viitab kaudselt sellele, et halduslepingu vormis võidakse sõlmida valla, maaomaniku ja naabri vaheline kolmepoolne leping naabril tekkinud kahju hüvitamiseks ja ehitise seadustamiseks.

2.1.1.2. Kahju hüvitamine

Teiseks oluliseks juhtumite grupiks, kus eraõiguslik instituut omab olulist puutumust haldusõigusega ja eraõiguse normide subsidiaarne kohaldamine tuleneb seadusest, on **kahju hüvitamine** avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel. Haldusõiguslikult reguleerib seda valdkonda riigivastutuse seadus (RVastS).

- RVastS § 7 lg 4 kohaselt kohaldatakse juhul, kui seadusega pole sätestatud teisiti ja see pole vastuolus avalik-õiguslike suhete olemusega, avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamisel lisaks RVastS-le ka eraõiguse kahju hüvitamise sätteid.
- Täiendava normina sätestab RVastS § 10 lg 1, et surma põhjustamisel, kehavigastuse tekitamisel või tervise kahjustamisel on kolmandal isikul õigus nõuda sellega seoses kantud kulutuste, äralangenud ülalpidamise ja mittevaralise kahju hüvitamist eraõiguses sätestatud alustel.

Avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamise eripäraks on see, et kahju mõiste ja ulatust puudutavad normid on sätestatud lakoonilisemalt kui eraõiguses. Viide eraõiguse normide kohaldamisele tekitab küsimuse, mida saab pidada vastavaks kohaldamiseks - milliseid eraõiguslikke kahju hüvitamise institute ja norme ning millises ulatuses tuleb kohaldada. RVastS § 8 lg 1 sätestab, et varaline kahju hüvitatakse rahas. Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud. Antud säte viitab väga üldiselt diferentsihüpoteesi kohaldamisele. Kui analüüsida, millised VÕS normid oleksid siinkohal täiendavalt kohaldatavad, siis varalise kahju mõiste tuleneb VÕS §-st 128 lg 2, sama paragrahvi lg 3 ja 4 annavad vastavalt otsese varalise kahju ja saamata jäänud tulu mõiste. RVastS jätab aga täpsustamata, milline varaline kahju peaks kuuluma hüvitamisele. RVastS alusel toimuva kahju hüvitamise korral peaks sõsarregulatsioonina kohalduma deliktse kahju hüvitamise õiguslik regulatsioon (õigusvastasuse aluseks VÕS §-s 1045 sätestatud vastavad juhtumid koos konkretiseeringutega). Erinevate kaasusgruppide puhul on võlaõiguses põhimõtteliselt aktsepteeritud erinevat liiki kahju hüvitamine. Riigikohtu tsiviilkolleegium on 13. juuni 2005. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-64-05 selgitanud, et üks ja sama õigusvastane tegu võib põhimõtteliselt kahjustada erinevate isikute õigushüvesid, mida kõike ei saa paratamatult hüvitada. Vastasel juhul ei oleks

rikkuja jaoks tema vastutus ettenähtav ja võiks kujuneda eproportsionaalselt suureks. Seetõttu ei saa näiteks asja hävitamise või kahjustamise korral reeglina olla hüvitatav nn puhtmajanduslik kahju. **Deliktiõigusega ei kaitsta isiku vara tervikuna, vaid eelkõige konkreetseid õigushüvesid** (otsuse p 15). Seda, et puhtmajandusliku kahju nõude esitamine on võimalik lepingulises suhtes, kuid mitte deliktist tulenevas võlasuhtes, on tsiviilkolleegium märkinud ka 30. novembri 2005. a. otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-123-05.

Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas on RVastS sätteid koos VÕS kahju hüvitamise sätetega kohaldatud mitmel juhul. Saamata jäänud tulu nõue on vaidluse objektiks haldusasjas nr 3-3-1-13-06 (04. aprilli 2005. a. otsus) ja nimetatud lahendis on halduskolleegium tunnistanud saamata jäänud tulu nõudeõigust deliktiõigusliku kahju hüvitamise nõude korral (VÕS §-d 1045 p 7 ja 128 lg 4 koostoimes). Kaasuses oli õigusvastaseks teoks linnavalitsuse alusetu keeldumine äriühingule ehitusloa väljaandmisest tankla ehitamiseks. Kolleegium analüüsis kaitsenormi eesmärki ja märkis, et VÕS § 1045 lg 1 p 7 järgi on kahju tekitamine õigusvastane eelkõige siis, kui see tekitati seadusest tulenevat kohustust rikkuva käitumisega. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt ei ole seadusest tuleneva kohustuse rikkumisega kahju tekitamine aga õigusvastane, kui kahju tekitaja poolt rikutud sätte eesmärk ei olnud kannatanu kaitsmine sellise kahju tekkimise eest. Ka RVastS § 7 lg 1 annab nõudeõiguse kahju hüvitamiseks vaid isikule, kelle õigusi on rikutud (p 16). Halduskolleegium leidis, et **rikutud ehitusloa väljastamist reguleerivate normide eesmärk oli antud juhul muuhulgas ka ehitusloa taotleva ühingu kaitsmine kahju eest, mis tekiks juhul, kui ta õigeaegselt tanklat ehitada ja järelkult ka kasutusele võtta ei saaks** ja kuna linnavalitsus käitus ehitusloa menetlemisel õigusvastaselt VÕS § 1045 lg 1 p 7 ja lg 3 tähenduses, siis toob see endaga kaasa saamata jäänud tulu hüvitamise kohustuse. Antud juhul on halduskolleegium sisuliselt leidnud, et RVastS alusel võib tulla kõne alla ka nn puhtmajandusliku kahju hüvitamine.

11. märtsi 2004. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-8-04 on märgitud, et VÕS § 127 lg 6 annab kohtule üksnes võimaluse hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks olukorras, kus tekkinud kahju suurus ei ole täpselt tuvastatav, kuid kahju tekkimise fakt on tuvastatud ja ei esine muid kahju hüvitamist välistavaid asjaolusid.

30. novembri 2004. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-56-04 p-s 22 on halduskolleegium märkinud: "Õigusvastase üksikaktiga tekitatud kahju hüvitamisel tuleb juhinduda ka kahju hüvitamise üldistest põhimõtetest. Kahju hüvitamise üheks üldpõhimõtteks on kogu aeg olnud see, et kahjunõude rahuldamine ei tohi viia kannatanu alusetu rikastumiseni, s.o olukorrani, kus kannatanu oleks pärast kahju hüvitamist majanduslikult paremas olukorras kui ilma kahju tekitamiseta. Seega tuleb kahjunõude põhjendatuse üle otsustamisel analüüsida mitte ainult seda, kas haldusakt, millega võeti tasu, on õiguspärane. Analüüsida tuleb ka kujunenud olukorra majanduslikku külge." Sama otsuse p-s 24 märkis halduskolleegium, et kauplemisloa eest õigusvastase tasu võtmine võib põhimõtteliselt olla käsitatav kahjuna, kuid ühing, kellele kauplemisluba tasu eest väljastati, oleks loa mitteväljastamise tulemusel sattunud ebasoodsamasse olukorda kui lubade eest ebaseadusliku tasu võtmise tulemusel. Soodsam olukord seisnes selles, et ühingul oli võimalus tegelda tänavakaubandusega avalikul teel. Kolleegium leidis, et võetud tasu ei olnud tasuliste kauplemislubade alusel tegutsemise perioodi ja kauplemiskoha asukohta arvestades ebamõistlikult suur, mistõttu võib eeldada, et tarbija on ühingule juba tasunud kulutused, mida viimane kandis õigusvastaselt võetud kauplemistasudega. Nõutud

summa tagastamine viiks kolleegiumi arvates ebaõiglase olukorrani, sest kahjunõude rahuldamine ei tohi viia rikastumisele. Kolleegium leidis, et kirjeldatud motiividel tuleb kahju hüvitamise nõue jätta rahuldamata. Samade põhimõtete kohaselt on lahendatud ka haldusasi nr 3-3-1-64-04 (otsus 30. novembrist 2004).

Suuremas osas on halduskolleegium kohaldanud varalise kahju hüvitamist reguleerivaid eraõiguse sätteid sarnaselt võlaõiguslike kahju hüvitamise põhimõtetega (diferentsihüpootees, kahju hüvise vähendamine jmt).

Halduskolleegium on oma lahendites kohaldanud ka mittevaralise kahju hüvitamist sätestavaid võlaõiguse norme (näiteks 22. märtsi 2006. a. otsuses nr 3-3-1-2-06 on kohaldatud VÕS § 134 lg 3 ja 128 lg 5). Olulisemad erinevused tulenevad RVastS-s sätestatud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise instituudi kohaldamise võimalusest (lähemalt vt alajaotus 3.)

2.1.1.3. Alusetu rikastumine

Kolmandaks kaasuste grupiks on **alusetu rikastumise** juhtumid. Nimetatud valdkonna normide subsidiaarse kohaldamise teatud juhtudel näevad ette RVastS, HMS ja HKMS.

- RVastS § 22 lg 1 sätestab: isik võib avaliku võimu kandjalt nõuda õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist, kui seadus ei sätesta teisiti. Kui alusetult saadud asja tagastamine on võimatu või seotud ülemääraste kuludega, võib õigustatud isik nõuda asja väärtuse hüvitamist rahas. Sama paragrahvi lg 2 näeb ette, et kui RVastS-ga ei ole reguleeritud teisiti ja see ei ole vastuolus avalik-õigusliku suhte olemusega, kohaldatakse avalik-õiguslikus suhtes toimunud alusetu rikastumise korral eraõiguse sätteid.
- HMS § 69 lg 1: Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel isikule üle antud asi, raha või muu soodustus tagastatakse või hüvitatakse eraõiguses alusetu rikastumise kohta kehtivate sätete kohaselt.
- HKMS § 12² lg 7 : Esialgse õiguskaitse määruse ja selle alusel antud haldusakti alusel saadu tuleb vastavas osas kaebuse rahuldamata jätmisel tagastada. Tagastamise kohustuse suhtes kohaldatakse vastavalt eraõiguses alusetu rikastumise kohta sätestatud.

17. juuni 2004. a. määruses nr 3-3-1-17-04 on halduskolleegium hinnanud HKMS § 12² lg 7 koostoimet VÕS alusetu rikastumise sätetega (VÕS 52. peatükk), eelkõige VÕS §-ga 1028 lg 1 ja 2 ja 1033. Antud haldusasjas oli kohus määranud esialgse õiguskaitse raames summa, mille Haigekassa pidi tasuma teatud ravimi maksumuse hüvitamiseks. Kaebaja vaidlustas halduskohtumenetluses Haigekassa keeldumist ravimi kompenseerimisest. Halduskohus kaebust ei rahuldanud ja kaebaja oli seisukohal, et ta ei pea esialgse õiguskaitse raames saadut tagastama. Haigekassa omakorda leidis, et kaebaja peaks tagastama kogu esialgse õiguskaitse käigus saadud summa. Ravimi oli kaebaja ära tarvitanud. Ringkonnakohus ja Riigikohtu halduskolleegium kohaldasid kaasuse lahendamisel erinevaid alusetu rikastumise norme. Ringkonnakohus leidis, et "rikastumissätete eesmärgiks on rikastunu vara suurenemise kõrvaldamine. Seepärast on väljaandmise või väärtuse hüvitamise kohustus välistatud, kui saaja ei ole või ei ole enam rikastunud. Ravim on ära tarvitatud kaebuse esitaja ravimise eesmärgil ja ravimi välja nõudmine pole võimalik. Ravimi väärtuse väljanõudmine oleks võimalik, kui kaebuse esitaja oleks ravimi sooduskorras saamisega kokku hoidnud oma kulutusi. Ka seda ei ole – kui kaebuse

esitaja oleks tarvitanud taotletava ravimi asemel soodusravimite nimekirjas olevaid ravimeid, ei oleks ta pidanud maksma enam, kui jäi tema enda kanda. Kaebuse esitajal polnud ravimi ostmiseks raha ja esialgne õiguskaitsese määratigi seepärast, et vastasel korral poleks kaebuse esitaja saanud ravimit muretseda, mistõttu ta ei hoidnud ravimi soodushinnaga saamisest kokku oma kulutusi. Analoogiline oleks olukord ka siis, kui haigekassa poolt üleantuks lugeda vastav rahasumma, kuna on tõendatud, et saadu kulutati ravimi ostmiseks ja saadu võrra pole kaebuse esitaja rikastunud." Ringkonnakohus lahendas kaasuse seega VÕS § 1028 lg 1 ja 1033 lg 1 alusel. Halduskolleegium leidis (osaliselt VÕS §-le 1033 tuginedes), et kaasuse asjaolude korral võis aset leida kulutuste kokkuvõtte, mistõttu võis esineda ka alusetu rikastumine. Põhimõttelisel seisukohtal selles osas, kas VÕS § 1033 lg 1 (saaja ei pea saadud tagastama ega selle väärtust hüvitama ulatuses, milles ta ei ole saadu hävimise, äratarvitamise või kahjustumise tõttu või muul põhjusel saadu või selle väärtuse võrra rikastunud) antud kaasuse asjaoludel (raha saadud ravimi ostmiseks, ravim ostetud ja ära tarvitatud) kohaldada või mitte, halduskolleegium ei võtnud. Alusetu rikastumise instituudi puhul kehtib võlaõiguse üldine põhimõte, et heauskselt rikastunud isik peab olema kaitsitud selle vastu, et tema vara väheneks tagasinõude täitmise tõttu rohkem kui veel olemasoleva rikastumise summa võrra ja selle põhimõtte väljendajaks ongi VÕS 1033 lg 1. Nimetatud põhimõte ei ole aga otseselt olnud viidatud halduskolleegiumi lahendi aluseks.

Alusetu rikastumise sätete kohaldamine oli aluseks ka halduskolleegiumi 30. novembri 2004. a. otsuses nr 3-3-1-56-04. Antud lahendis kohaldati küll TsK regulatsioone, kuid lahendi motivatsioon omab tähendust ka praegu kehtivate normide seisukohast, sest kaasuse kohaselt oli keskseks küsimuseks see, kas juhul, kui haldusasutuse poolt kauplemisloa väljastamise eest tasu võtmine on õigusvastane (või põhiseadusevastane), saab sellist tasu saamist käsitleda alusetuks rikastumisena ja vastavad summad tagasi nõuda. Küsimuse all oli võimalik tugineda õigusnormidele, mille kohaselt tuleb tagastada vara, mis omandati õigusliku aluseta või mille omandamise alus hiljem ära langeb (TsK § 477 lg 1 ja 2 ning VÕS § 1027 ja 1028 lg 1). Halduskolleegium leidis viidatud otsuse punktis 10, et üksikakti põhiseadusevastasuse või õigusvastasuse tuvastamine ei tähenda nimetatud akti alusel vara omandamise õigusliku aluse ära langemist, sest akt kehtib edasi ka pärast selle õigusvastasuse või põhiseadusevastasuse tuvastamist.

2.1.1.4. Muude tsiviilõiguslike institutide subsidiaarne kohaldamine

Lisaks eelnevale leidub ka muid seadusi, kus otseselt viidatakse eraõiguse normide kohaldamisele olemuselt avalik-õiguslikus suhtes. Näiteks näeb täitemenetluse seadustiku § 72 lg 7 ette, et hoidja vastutusele asja säilimise ja tagastamise eest kohaldatakse VÕS-s hoidja vastutuse kohta sätestatud. Vara hoiuleandjaks loetakse sissenõudja. Halduskolleegiumi 19. oktoobri 2005. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-46-05 on täitemenetluse käigus vallasasjade õiguspärasel arestimisel tekkinud hoiusuhte puhul kohaldatud täiendavalt tsiviilõiguslike hoiusuhteid reguleerivaid norme ja samuti viidatud hoidja kohustusele tagastada vara või korraldada tagastamine.

2.1.2. Eraõiguse normide subsidiaarne kohaldamine tulenevalt muudest asjaoludest

Saksa haldusõigusteoorias (H. Maureri kohaselt) on selliste võimalike juhtumitena välja toodud:

- tsiviilõiguses väljendatud üldiste õiguspõhimõtete subsidiaarne kohaldamine ja
- eraõiguse sätete kohaldamine analoogia alusel. Analooogia kasutamise eeldusena on vajalik, et puuduvad vastavad õigusnormid, lünka ei ole võimalik täita avalik-õiguslike normidega ja analoogia kasutamise eeltingimused on olemas (koosseisude sarnasus õigusliku hinnangu mõttes). Analooogia kasutamisel tuleb kontrollida, kas teatavat eraõiguse instituuti saab üldse konkreetse haldusõigussuhte jaoks üle võtta ja kui saab, siis kui suures ulatuses.

2.1.2.1. Üldiste õiguspõhimõtete kohaldamine

Haldusõigusteoorias on leitud, et viitamine tsiviilõigusnormides sätestatud üldistele õiguspõhimõtetele aitab kaasa juhtivate õiguspõhimõtete sisulisele täpsustamisele ka avalikus õiguses. Niisugust tendentsi oli märgata ka analüüsi objektiks olnud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendites. Sellised üldised eraõiguslikud põhimõtted nagu “hea usu põhimõte”, “mõistlikkuse põhimõte”, “õiguste kuritarvitamise keeld” jt. on mitmel juhul olnud kasutusel menetlusosaliste põhjendustes ja ka halduskolleegium on neile oma lahendites mitmel juhul viidanud. **Hea usu põhimõte** on olnud kõne all mitmetes maksuvaidlustes, kus vaidluse objektiks on olnud käibemaksukohustuslase hoolsusstandard (näiteks 16. aprilli 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-29-03, p-des 9 ja 10, 5. mai 2003. a otsuses asjas nr 3-3-1-39-03 p-des 11 ja 12, 8. mai 2003. a otsuses asjas nr 3-3-1-43-03 p-des 9-11, 2. juuni 2003. a otsuses asjades nr 3-3-1-40-03 p-des 8, 9 ja 13, 12. juuni 2003. a otsuses asjades nr 3-3-1-52-03 p-des 10-12, 20. juuni 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-49-03 p-s 18 ja 02. oktoobri 2003. a. otsuses asjas nr 3-3-1-50-03 p-s 9.) Nimetatud lahendites on halduskolleegium sõnastanud põhimõtte, mille kohaselt "käibemaksukohustuslasest ostja on tegutsenud heas usus, kui ta eeldas, et arvel kauba müüjana märgitud isik on ka tegelik kauba müüja ning kui ta on sealjuures üles näidanud äris nõutavat või tavapärasest hoolsust müüja tuvastamiseks."

Hea usu ja mõistlikkuse põhimõtet on halduskolleegium kasutanud tõlgendusargumendina näiteks 14. jaanuari 2004. a. otsuses nr 3-3-2-82-03, märkides, et "... /isiku/ avaldust tuleb tõlgendada heas usus ja kooskõlas isiku tegeliku tahtega. Mõistlikult ei ole võimalik eeldada, et isik esitaks taotluse elamu tagastamiseks ilma selle juurde kuuluva maata (krundita)."

16. veebruari 2004. a. otsuses nr 3-3-1-2-04 on halduskolleegium viidanud **mõistlikkuse põhimõttele** ja **õiglusele** juhatuse liikme hoolsuskohustust sisustades ja leidnud, et juhatuse liikme vastutuse kohaldamisel on õiglane võtta arvesse näiteks seda, kuidas toimub tavapärase äritegevus samas tegevusvaldkonnas ja milline juhatuse liikme käitumine oma kohustuse täitmisel oli või olnuks mõistlik. Kui juhatuse liikme käitumine poleks võimaldanud kahju ära hoida ja tema käitumine oli mõistlik, siis ei saa talt kahju hüvitamist nõuda (p 15).

Ka on halduskolleegium mitmel juhul viidanud lahendites sellisele määratlemata õigusmõistele nagu “**head kombat**” (näiteks 12. aprilli 2006. a. otsus haldusasjas nr 3-3-1-24-06). 17. juuni 2004. a. määruses (haldusasi nr 3-3-1-17-04, määruse p 17) sisaldub selline üldisem märkus (viidatud kaasuse kontekstis võib seda siiski pidada kõrvalteemaks), et halduskolleegiumi arvates pole heade kommetega kooskõlas avaliku võimu nõue tagastada esialgse õiguskaitse korras saadu, mis on eesmärgipäraselt ära tarvitatud, kui rikastumine pole märkimisväärne. Antud asjas

võib püstitada küsimuse, kas sisuliselt ei viidanud halduskolleegium sellele, et niisuguse nõude maksmapanek oleks vastuolus hea usu põhimõttega. Omaette küsimus on, kas antud kaasuse asjaolude kohaselt olid hea usu põhimõtte kohaldamise kaalumiseks eeldused olemas (vt kaasuse asjaolude täpsemat kirjeldust alajaotusest 2.1.1.3.).

2.1.2.2. Analoogia rakendamine

Kõigepealt tuleks peatuda analoogia kui oma olemuselt ja seadusest tulenevalt kuuluvuselt samuti ühe tsiviilõigusliku instituudi tähendusel halduskolleegiumi praktikas. Analoogia kohaldamise põhimõtte sätestab TsÜS § 4 ja selle kohaselt kohaldatakse õigussuhet reguleeriva sätte puudumisel sätet, mis reguleerib reguleerimata õigussuhtele lähedast õigussuhet, kui õigussuhte reguleerimata jätmine ei vasta seaduse mõttele ega eesmärgile. Sellise sätte puudumisel lähtutakse seaduse või õiguse üldisest mõttest. Ka halduskolleegium on 05. juuni 2003. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-45-03 käsitlenud õigusnormi kohaldamist analoogia põhjal. Halduskolleegium märkis otsuse p-s 8, et antud haldusasjas käib vaidlus põhiliselt selle üle, kas linnale kuuluva mõttelise osa korterist erastamisel tuleb kohaldada kaasomandis oleva elamu mõttelise osa erastamise seadust või eluruumide erastamise seadust, seega oli küsimuse all kohaldatava õigusnormi valik. Kuna oli ebaselge, milline norm õigussuhet täpselt reguleerib, siis leiti, et tegemist on lüngaga. Nimetatud otsuse p-s 17 märgitakse: "Antud juhul on tegemist õigusliku probleemi lahendamisega seaduse analoogia abil. Paratamatu on, et sellisel juhul võib tekkida teatud määral normide kollisioon. Kui aga lünga täitmisel on otstarbekas ja poolte huvisid järgiv vaid üks regulatsioon, siis tuleb halduskolleegiumi arvates samadest kaalutlustest, millest lähtudes analoogiline regulatsioon valiti, jätta kohaldamata analoogia kohaldamist takistav norm. Seega tuleb antud juhul käesoleva otsuse punktis 14 toodud põhjustel kohaldada Kaasomandis oleva elamu mõttelise osa erastamise seadust hoolimata sellest, et KaasES § 1 lõiget 10 võiks käsitleda seda keelava normina." Samas viitab TsÜS § 4 otseselt sellele, et analoogia kuulub kohaldamisele juhul, kui õigussuhet reguleeriv sätte puutub (mitte juhul, kui on vaja otsustada, millist mitmest võimalikust normist kohaldada). Eelnevast ilmneb analoogia mõnevõrra erinev sisustamine halduskolleegiumi poolt võrreldes TsÜS-s sätestatuga.

Uurides eraõiguse normide kohaldamist halduskolleegiumi poolt analoogia põhjal tuleb asuda seisukohale, et halduskolleegium on küll kohaldanud analoogiat protsessiõiguslikes küsimustes ja täitnud seaduse lünki analoogsete haldusõiguslike instituutide või normidega (näiteks halduskolleegiumi 05. mai 2005. a. määrus haldusasjas nr 3-3-1-12-05), kuid eraõiguse institute puhta analoogia põhjal halduskolleegium üldjuhul kohaldanud ei ole. Pakutavate analoogiat võimaldavate eraõiguse valdkondadena on teoorias nimetatud näiteks käsundita asjaajamist, kuid samas on märgitud, et analoogia saab laieneda vaid õiguslikele tagajärgedele mitte seaduslikule alusele (Maurer).

2.2. Eraõiguslike õigusmõistete tõlgendamine haldusõigussuhetest tekkinud vaidluse lahendamisel mõnele sisulisele eraõiguse normiga reguleeritud asjaolule või haldusõiguslikus regulatsioonis endas sisalduvale mõistele hinnangu andmisena.

Niisugust liiki kaasuseid esineb halduskolleegiumi praktikas kõige enam. Alljärgnevalt on olulisemaid juhtumeid lühidalt ka käsitletud.

Tsiviilõiguse üldosa

Halduskolleegium on analüüsinud tsiviilõigusest tuntud "**isiku**" kui üldmõiste võimalikku erinevat tõlgendamist haldusõigussuhtes. 30. oktoobri 2003. a. otsuse nr 3-3-1-68-03 p-s 15 märgib kolleegium järgmist: "Õigus pöörduda halduskohtusse on tagatud igähele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhtes avaliku võimu kandja poolt. Asjaolu, et HKMS § 7 omistab kaebeõiguse eelkõige isikutele, ei ole eelnevaga vastuolus. Kohtud on aga HKMS § 7 tõlgendamisel juhindunud üksnes tsiviilseadusandlusest. Samas ei ole tsiviilõigussuhete ja haldusõigussuhete subjektide ring täielikult kattuvad. Kõrvuti füüsiliste ja juriidiliste isikutega, kelle määratlus tuleneb tsiviilõigusest, võivad haldussuhtes osaleda ka teised subjektid, kelle vastav õigusvõime tuleneb teistest õigustloovatest aktidest. Nii on ka välismaa äriühingute Eesti filiaalid kehtiva õiguse kohaselt iseseisvateks haldusõigussuhete subjektideks mitmetes valdkondades (näiteks krediidisuhted ja maksusuhted), kandes seadusega sätestatud kohustusi ning omades vastavaid õigusi. Haldusprotsessiõigusvõimet omavateks tuleb lugeda kõiki subjekte, kes saavad osaleda vastavates materiaalõiguslikes haldussuhtes. Seetõttu ei saa välistada ka välismaa äriühingu Eesti filiaali haldusprotsessiõigusvõimet üksnes põhjusel, et tegemist ei ole juriidilise isikuga." Samas lahendis on käsitletud ka **välismaa äriühingu filiaali** tähendust ja märgitud: "Halduskolleegium peab vajalikuks osundada, et AS § 384 lg 1 kohaselt peab välismaa äriühing, kui ta tahab oma nimel Eestis püsivalt pakkuda kaupa või teenuseid, kandma oma filiaali äriregistrisse. Filiaali kaudu tegutsedes toimub kauba või teenuste pakkumine välismaa äriühingu nimel."

17. oktoobri 1997. a. määruses haldusajand nr 3-3-1-28-97 on halduskolleegium käsitlenud halduskohtumenetluse kaebeõiguse subjektiks olla võivad **isikuid** ja märkinud määruse p-s 1, et "HKS § 5 lg 1 kohaselt võib igäüks, kes leiab, et tema õigusi on rikutud või vabadusi piiratud, pöörduda enda kaitseks kaebusega halduskohtusse. Märgitud kaebeõigus on füüsiliste ja juriidiliste isikute õigus. Avalikes huvides tegutsev metskond saaks olla TsÜS §-de 5 lg 3 ja 6 lg 2 kohaselt avalik-õiguslik juriidiline isik üksnes siis, kui ta on sellisena loodud seadusega. Sellist seadust aga ei ole. Kuna metskond ei ole ka eraõiguslik juriidiline isik TsÜS § 6 lg. 1 mõttes, siis puudub tal HKS §-s 5 lg. 1 ettenähtud kaebeõigus."

13. oktoobri 2005. a. otsuses haldusajand nr 3-3-1-45-05 on halduskolleegium selgitanud **eestkoste** tähendust ja otsuse p-s 16 märgitakse, et eestkostja määramine ei lõpeta olemasolevaid sugulussidemeid ega välista seadusest tulenevaid perekonnaliikmete (eelkõige lähisugulaste) õigusi ega kohustusi suuremas ulatuses, kui see tuleneb eestkoste sisust.

18. novembri 2005. a. otsuses haldusajand nr 3-3-1-36-05 on tõlgendamise objektiks olnud **korteriühistu õigussubjektsus** Nimetatud otsuse p-des 9-11 on märgitud, et tuleohutusosalase ettekirjutuse adressaadiks on "isik, kes oma tegevusega põhjustab tuleohtu" või "isik, kelle omandist tuleoht lähtub". Siseministri 8. septembri 2000. a määruse nr 55 "Tuleohutuse üldnõuded" § 3, § 4 ja § 11 kohaselt vastutab tuleohtu eest ka asja valdaja. Eelneva alusel on halduskolleegium asunud seisukohale, et korteriühistu vastutab tuleohtu eest lähtuvalt oma tegevusest, valdusest või omandist. Korteriühistu vastutust on põhjendatud alljärgnevalt: "Korteriühistu on

mittetulundusühistu, mille eesmärgiks on korteriomandite ühine majandamine ja korteriühistu liikmete ühiste huvide esindamine (KÜS § 2 lg 1). Korteriühistu on pädev tegema otsuseid korteriomandite mõtteliste osade ühise majandamise küsimustes (KÜS § 2 lg 1 ja § 13 lg 4). Kui korteriomanikud on moodustanud korteriühistu, korraldavad nad kaasomandi valitsemist läbi korteriühistu vastavate organite (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 16. septembri 2004. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-83-04). Kaasomandi valitsemisega tuleb tagada selle ohutus ja korrashoid ning õigusaktide nõuetest tulenevate piirangute järgimine (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14. juuni 2004. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-76-04). Eelneva põhjal leidiski halduskolleegium, et korteriühistu on pädev täitma päästeteenistuse ettekirjutust ning tal on selle korralduse täitmise tagamiseks vajalikud volitused (vt ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 10. veebruari 2004. a otsust tsiviilasjas nr 3-2-1-9-04 ja 14. juuni 2004. a otsust tsiviilasjas nr 3-2-1-76-04)." Seega on halduskolleegium asunud põhimõttelisele seisukohale, et korteriühistu vastutab selle liikmetest lähtuvate kahjulike asjaolude või nende ohu eest.

08. detsembri otsuses haldusajajas nr 3-3-1-72-04 on viidatud enne 01. 07. 2002 kehtinud **teeseldud tehingu** regulatsioonile. Otsuse p-s 13 märgib halduskolleegium: "Kohtuasjas tuvastatud asjaolud viitavad ka võimalusele, et tegemist oli teeseldud tehinguga. Alates 1. septembrist 1994. a kuni 30. juunini 2002. a kehtinud TsÜS § 70 lg 1 kohaselt oli teeseldud tehing selline tehing, mille pooled on teinud teise tehingu varjamiseks. Võimalik, et lepingupooled soovisid mingil põhjusel varjata rendisuhet Ühisliisingu AS ja AS Hasfor vahel ning näitasid lepingus rentnikuna isikut, kes tegelikult lepingut täitma ei asunud. Sellise kokkuleppe põhjuseks võis näiteks olla asjaolu, et rendileandja kahtles rentniku maksevõimes ning nõudis, et rentnikuks tuleb vormistada isik, kelle majandusnäitajad olid rendileandja arvates usaldusväärsemad. Teeseldud tehingu puhul kuuluvad rakendamisele TsÜS § 70 lg 3 ja Maksukorralduse seaduse § 83 lg 4, mille kohaselt tuleb maksustamisel rakendada varjatud tehingu kohta käivaid sätteid."

19. aprilli 2006. a. määruses nr 3-3-1-26-06 on halduskolleegium käsitlenud **aegumise** üldiste sätete kohaldatavust HKMS §-s 9 lg 4 sätestatud tähtaegade osas ja leidnud, et nõude aegumise, peatumise või katkemise sätted ei ole nimetatud tähtaegade suhtes kohaldatavad. Sama põhimõtet on väljendatud ka 01. oktoobri 2002. a. määruses haldusajajas nr 3-3-1-57-02.

Asjaõigus

Kinnisasja olulise osa tähendust on halduskolleegium käsitlenud 09. veebruari 2006. a. määruses haldusajajas nr 3-3-1-10-06, kohaldades TsÜS § 53 lg 2 ja 54 lg 1. Kolleegium on määruse p-s 12 märkinud järgnevat: "TsÜS §-st 54 lg 1 tulenevalt on ehitis kinnisasja oluline osa. Ringkonnakohtu määrusest ei nähtu, et vaidlust oleks selle üle, et vaidlusalune remondisild asub osaliselt maal, mis kuuluks erastamisele AS-le X. Seega muutuks remondisild juhul, kui erastatav maa kinnistusraamatusse kantaks, AS-le X kuuluva kinnisasja oluliseks osaks. Oma kaebuses on A.K. taotlenud AS-le X maa erastamise otsuse tühistamist. Kui A.K. kaebus rahuldataks, tuleks järgnevalt juhendada AÕSRS § 11 lg-st 5. Nimetatud säte näeb ette, et kui maa erastamise aluseks olnud otsus tühistatakse pärast maa esmakinnistamist ja kinnistusraamatu kanne muutub seetõttu ebaõigeks, on isikul, kelle õigust on ebaõige kandega rikutud, õigus nõuda kande parandamiseks nõusolekut isikult, kelle õigust parandamine puudutab. Nõude rahuldamisel kantakse kinnistusraamatusse omanikuna riik. Selle sätte rakendamise korral ei vabaneks remondisild seega kinnisasja olulise

osa staatusest, s.t sellest ei saaks uuesti vallasasja. TsÜS § 53 lg 2 järgi ei või asi ja selle olulised osad ei saa olla eri isikute omandis. Seega jääks remondisild pärast AÕSRS § 11 lg 5 kohaldamist riigi omandisse. Selle sätte rakendamise korral ei vabaneks remondisild seega kinnisasja olulise osa staatusest, s.t sellest ei saaks uuesti vallasasja. TsÜS § 53 lg 2 järgi ei või asi ja selle olulised osad ei saa olla eri isikute omandis.

Kinnisasja päraldiste olemust ja liikumist tsiviilkäibes on halduskolleegium hinnanud 15. detsembri 2005. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-19-05.

Hõivamine kui vallasomandi tekke viis on halduskolleegiumi praktikas olnud analüüsi objektiks mitmel juhul. Näiteks 27. septembri 2001. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-39-01 on kolleegium leidnud, et "tulenevalt AÕS §-st 96 lg 3 saab ehitise olla peremehetu vaid viimase omaniku faktilisest tegevusest ja tahteavaldustest tulenevalt, mitte aga omavalitsusüksuse otsuse tõttu. Seega, otsustades, kas asi on peremehetu või mitte, on võimalik tuvastada üksnes ehitise tegelik peremehetus. Delegatsiooninormi alusel, millega Vabariigi Valitsust volitati kehtestama peremehetu ehitise hõivamise korda, ei saa Vabariigi Valitsus kehtestada erandeid AÕS §-s 96 lg 3 sätestatud peremehetuse tekkimise alustest. Kui ehitise tegelikult ei ole peremehetu, siis ei muutu ta peremehetuks ka volikogu otsusest tulenevalt. Seega, kui isik jätab vaidlustamata volikogu otsuse, millega tuvastatakse talle kuuluva ehitise peremehetus, ei jää ta ilma võimalusest kaitsta oma omandit tsiviilõiguslike kaitsevahenditega." 10. oktoobri 2005. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-42-05 on käsitletud **tee kui rajatise hõivatavust** AÕSRakS 13 lg 2 alusel. Halduskolleegium on asunud seisukohale, et tee rajatisena ei ole hõivatav. **Tehnorajatise hõivatavuse** hindamisel on halduskolleegium leidnud, et tähtsust omab see, kas rajatis on ka tegelikult kasutatav rajatisena, milleks ta on püstitatud. Samuti on halduskolleegium märkinud, et tehnorajatis ei pea tingimata kasutuses olema, kuid seda peab olema võimalik olemasoleval kujul sihtotstarbeliselt kasutada ja et tehnorajatiseks ei saa lugeda püsivalt kasutusest välja langenud või mitte kunagi kasutusel olnud rajatise (26. novembri 2003. a otsuse haldusasjas nr 3-3-1-71-03 p 19 ja 15. detsembri 2004. a. otsuse haldusasjas nr 3-3-1-57-04 p 13).

08. novembri 2002. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-53-02 on halduskolleegium käsitlenud **kaasomandi lõpetamisega** seonduvat (viidatud on AÕS §-le 76 lg 1, mille kohaselt on kaasomanikul õigus nõuda kaasomandi lõpetamist, kui see ei ole vastuolus kaasomandi tekkimise alusega ja §-le 77 lg 2, mis sätestab, et kui kaasomanikud ei saavuta kokkulepet kaasomandis oleva asja jagamise viisi suhtes, otsustab kohus vastavalt asjaoludele, kas jagada asi kaasomanike vahel reaalosades, anda asi ühele või mitmele kaasomanikule, pannes neile kohustuse maksta teistele kaasomanikele välja nende osad rahas või müüa asi avalikul või kaasomanike vahelisel enampakkumisel ning saadud raha jagada kaasomanike vahel vastavalt nende osa suurusele).

Naabusõigustega seonduvat on halduskolleegiumi praktikas kohaldatud mitmel juhul. Näiteks 25. mai 1999. a. otsuses haldusasjas nr on 3-3-1-23-99 (p 1) on viidatud AÕS §-dele 143 ja 144. Halduskolleegium on selgitanud, et AÕS § 143 kohaselt ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Mõjutuste tahtlik suunamine naaberkinnisasjale on keelatud. AÕS § 144 järgi on kinnisasja omanikul õigus nõuda,

et naaberkinnisasjale ei püstitataks või seal ei säilitataks rajatist või seadeldist, mille suhtes on alust eeldada, et see tekitab keelatud mõjutuse tema kinnisasjale. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et kui AÕS §-s 144 lg 1 nimetatud rajatis või seadeldis on püstitatud kooskõlas seadusega, on õigus nõuda rajatise või seadeldise eemaldamist ainult pärast keelatud mõjutuse tegelikku toimumist. Sellest tulenevalt võib kinnisaja omanik nõuda selliste hoonete, rajatiste ja seadeldiste püstitamise keelamist, mille suhtes on ette teada, et nende olemasolu ja kasutamine tekitab keelatud mõjutuse tema kinnisasjale. **Naaberkinnisasjalt tulenevate kahjulike mõjutustega** seonduvat on halduskolleegium analüüsinud ka 13. juuni 2003. a. otsuses nr 3-3-1-42-03, märkides p-des 17 ja 18, et "AÕS § 89 lg 1 esimese lause kohaselt on omanikul õigus nõuda omandiõiguse igasuguse rikkumise kõrvaldamist, isegi kui rikkumine ei ole seotud valduse kaotusega. Seda sätet täpsustavad AÕS §-d 143 ja 144. Gaasi, suitsu, auru jms levitamist oma kinnisasjale võib omanik keelata vaid juhul, kui see kahjustab oluliselt tema kinnisaja kasutamist või kui levitamine on vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Mõlemal juhul peab kahju olema suurem, kui mõjutuse kõrvaldamise kulud. AÕS § 143 ei reguleeri nn negatiivsete, s.h varjavate mõjutuste lubatavust. Negatiivsete varjavate mõjutuste all tuleb mõista sääraseid mõjutusi, mille puhul takistatakse aine, lainete või kiirguse pääs naaberkinnisasjale, nt takistatakse õhu, valguse või raadiolainete levi või varjatakse vaade. Ehitisega põhjustatud varjav mõjutus võib osutada keelatud mõjutuseks, mille lõpetamist võib omanik nõuda vastavalt AÕS §-le 89 lg 1, kui see kahjustab teise isiku omandiõigust ja ehitis ei ole kooskõlas ehitamist reguleerivate normide ja nõuetega. Varjavad mõjutused võivad kujutada endast ka põhiseaduslikult kaitstud omandi vaba kasutamise õiguse riivet (PS § 32 lg 2 esimene lause). Oluliste ja ettenähtavate varjavate mõjutuste täielik välistamine põhiseadusliku omandiõiguse kaitsealast võiks sattuda vastuollu PS § 11 teises lauses sätestatuga, sest omaniku jaoks pole olemuslikku vahet, kas oluline kahju tekitatakse aine, lainete või kiirguse levitamise või levimise tõkestamisega. Eelnev ei tähenda iseenesest, et kõik varjavad mõjutused on keelatud, vaid eelkõige seda, et ka varjavaid mõjutusi tuleb avalikul võimul ehitamise reguleerimisel silmas pidada ning kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega võimalust mööda vältida. Ehitamisega kaasnevatest mõjutustest tingitud huvide ja õiguste konfliktid tuleb lisaks asjaõigusele lahendada ka ehitamist reguleerivate üldnormide ning konkreetsete kinnisasjadega seoses planeeringute ja ehituslubadega."

07. märtsi 2002. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-9-02 on kolleegium käsitlenud **õigust nõuda juurdepääsu oma kinnisasjale** üle naaberkinnisaja ja märkinud, et "AÕS §-st 156 lg 1 kui tsiviilõiguse sätest tulenev naabri juurdepääsuõigus ei sõltu sellest, kes on naaberkinnisaja omanik" (otsuse p 12).

Haldusasjas nr 3-3-1-62-03 (halduskolleegiumi otsus 10. oktoobrist 2003. a.) on kolleegium tõlgendanud AÕS § 74 lg 1, mille kohaselt **kaasomandis oleva asja võib võõrandada või koormata, samuti asja või selle majanduslikku otstarvet oluliselt muuta ainult kõigi kaasomanike kokkuleppel**. Viidatud otsuses on halduskolleegium leidnud, et "mõne korteri kauplusena kasutusele võtmine võib tuua kaasa elamu trepikoja kasutusrežiimi faktilise muutumise. Trepikoja faktilise kasutusrežiimi muutumine seoses kaupluse tegevuse alustamisega elamus võib kujutada endast trepikoja majandusliku otstarbe olulist muutmist AÕS § 74 lg 1 tähenduses." Vaidluses oli keskseks küsimuseks ühte maja mitmest korterist kaupluse rajamine ja selle õiguspärasus.

Võlaõigus

10. mai 2006. a. otsuses nr 3-3-1-65-05 on halduskolleegium käsitlenud **solidaarvõla** kujunemist ettevõtja ja talle tollimaaklerilepingu alusel maakleriteenust osutava isiku vahelistes suhetes.

18. aprilli 2006. a. otsuses on halduskolleegium analüüsinud **põhjusliku seose** tähendust riigi õigusvastase tegevuse tulemusel tekkinud kahju hüvitamisel ja leidnud, et väljastpoolt Eestit raviteenuste hankimise põhjendamatus ei tähenda põhjusliku seose puudumist kantud kulutuste ning õigusvastase teo vahel, see annab vaid aluse väljamõistetava kahjuhüvitise vähendamiseks. Samuti on halduskolleegium põhjuslikku seost käsitlenud 16. märtsi 2006. a. otsuses haldusajal nr 3-3-1-93-04, kus oli kõne all kaebuse esitaja poolt vaidemenetluses kantud õigusabikulude kui kahju hüvitamine. Haldusajal tühistas vaidemenetluse tulemusena haldusakti, mille kaebaja oli vaidlustanud, kaebuse esitaja oli aga teinud selle menetluse käigus kulutusi õigusabile. Halduskolleegium märkis nimetatud otsuses, et põhjusliku seose nõue tähendab, et tegu pidi tekitama kahju vahetult ja vältimatult. Selles haldusajal oleks põhjusliku seose nõue täidetud siis, kui haldusakt (maksuotsus) oleks toonud vältimatult kaasa kaebuse esitaja õigusabikulud. Haldusakti kehtetuks tunnistamist võib aga nõuda nii kaebusega halduskohtumenetluses kui ka vaidega haldusmenetluses. Seega oli kaebuse esitajal võimalik valida vaidemenetluse ja kohtumenetluse vahel, kusjuures kohtumenetluses on kohtukulude jagamise võimalus üldteada. Järelikult oli kaebuse esitajal võimalik vältida kulutusi, mis seisnesid vaidemenetluse õigusabikuludes. Seetõttu polnud haldusaktiga tekitatud kahju vältimatu ning haldusakti ja kahju vahel puudub põhjuslik seos" (p-d 12 ja 13). Põhjusliku seose tähendust on analüüsitud ka halduskolleegiumi 10. märtsi 2005. a. otsuses haldusajal nr 3-3-1-77-04 ja 13. aprilli 2002. a. otsuses haldusajal nr 3-3-1-14-02. Nimetatud haldusajal oli halduskolleegium seisukohal, et kahju hüvitamiseks on tarvis tuvastada põhjuslik seos õigusvastase haldusakti ja tekitatud kahju vahel, kuid see ei välista kahju tekitanud haldusakti õigusvastasuse eelnevat tuvastamist. Sellisel juhul peab kohus hilisemas vaidluses kahju hüvitamise üle hindama, kas õiguste rikkumine tõi kaasa kahju tekkimise. Kolleegium leidis, et haldusakti põhjendamise kohustuse rikkumine ei ole iseenesest üldjuhul põhjuslikus seoses kahjuga.

Teise lepingupoole **nõusolekut lepingust tulenevate õiguste ja kohustuste üleandmisel**, kui nõusoleku andjaks on haldusajal, on halduskolleegium käsitlenud 03. novembri 2005. a. otsuses nr 3-3-1-35-05, märkides, et haldusajal on nõusoleku andmisel piiratud otstarbekuse, seadustes ja määrustes sätestatud tingimuste ning avaliku õiguse põhimõtetega (otsuse p 7).

Rendi- ja üürisuhte eristamist enne VÕS jõustumist kehtinud normide kontekstis (VÕS § 272 lg 2 ja VÕSRakS vastavad sätted) on halduskolleegium käsitlenud 06. juuni 2005. a. otsuses nr 3-3-1-20-05, märkides, et kuna antud haldusajal aluseks olevad asjaolud tekkisid ja toimingud tehti enne VÕS-i jõustumist, siis on ka selles asjas võimalik üüri- ja rendisuhteid eristada ja mõista vastavaid termineid varasemas tähenduses (s.t. eluruumi puhul oli tegemist üürilepinguga, muudel juhtudel rendilepinguga).

23. märtsi 2005. a. otsuses haldusajal nr 3-3-1-86-04 on halduskolleegium kohaldanud ja tõlgendanud **ettevõtte üleminekut reguleerivaid** norme (ÄS § 5 lg 2 ja VÕS 182 lg 2 ja 3). Kaasuse keskseks küsimuseks oli see, kas riikliku aktsiaseltsi

aktsiate erastamise tulemusel on erastajal võimalik esitada erastamislepingu järgse võõrandaja ehk riigi vastu nõudeid, mis tulenevad RAS-i vastu kolmanda isiku poolt esitatud nõuetest (antud kaasuses oli tegemist kolmanda isiku nõudega kutsehaiguse hüvitise ja selle väljamõistmiseks peetud kohtumenetluse kulude osas). Halduskolleegium leidis, et riik on kohustatud nimetatud nõude rahuldama, osaliselt tuginedes ka ettevõtte ülemineku sätetele. Tulemuse andsid siinkohal siiski peamiselt erinormid, mis andsid võimaluse katta erastatavast varast laekunud raha arvel teatud erastatava ettevõtte kohustused (ErS, ELRKS). Otsuse p-des 18-20 märgitakse, et "erastamislepingu sõlmimise ajal kehtinud ÄS § 5 lg 2 kohaselt ettevõtte või selle osa omandi või valduse üleminekul lähevad omandajale või valduse saajale üle kõik ettevõtte või selle osaga seotud kohustused, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Ettevõtte või selle osa omandi või valduse üleminekul lähevad sellega seotud õigused üle omandajale või valduse saajale vastavalt nendevahelisele kokkuleppele. Teistsugune kokkulepe ei kehti kolmandate isikute suhtes. Sarnane regulatsioon sisaldub ka kehtivas Võlaõigusseaduses (VÕS § 182 lg 2 ja 3). Viidatud sättest järeldub, et kui tegemist oluks puhtalt tsiviilõigusliku tehinguga, siis oleksid RAS kohustused läinud üle omandajale. ÄS § 5 lg 3 nägi ette ettevõtte üle andnud isiku ja omandaja solidaarse vastutuse kolmandate isikute ees nende kohustuste osas, mis tekkisid enne ettevõtte või selle osa üleminekut ja mille täitmise tähtpäev on saanud viie aasta jooksul pärast üleminekut. Sarnaselt on küsimus lahendatud kehtiva VÕS §-s 183. Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis 14. mai 2003. a otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-64-03, et ÄS kohaselt vastutas ettevõtte üle andnud isik ka nende kohustuste eest, mis olid tekkinud enne ettevõtte üleandmist ning vastupidine tõlgendus ei vastaks normi eesmärgile kaitsta ettevõtte üleminekul kolmandate isikute (nt töötajate) huve (p 14). Erastamise puhul rakenduvad aga tsiviilõiguse põhimõtete kõrval ka avalik-õiguslikud normid." Punktis 13 märgib halduskolleegium, et erastajale tagavad vastava nõudeõiguse spetsiifilise avalik-õigusliku regulatsioonina ErS § 10 lg 5, ELRKS § 2 lg 2 ja Erastatud varaga seotud võlgade ja vara erastamisega seotud kulude katmise korra p 7 kui erinormid. Viitamine ettevõtte ülemineku sätetele on analüüsi autori arvates antud kaasuse asjaoludel siiski küsitav.

16. mai 2005. a otsuses nr 3-3-1-18-05 on halduskolleegium käsitlenud **garantii** tähendust ja märkinud nimetatud otsuse punktis 15, et "garantiidokumentide nõuetekohasuse hindamisel tuleb samuti võtta arvesse seda, kas esitatud garantiidokumendid vastasid garantiile esitatavatele nõuetele, mis on sätestatud VÕS §-s 155. Sealjuures tuleb anda hinnang, kas esitatud garantiidokumendid vastasid garantii olemuslikele nõuetele - näiteks kas garantiisumma kuulunuks maksmisele soodustatud isiku nõudmisel ning kas garantiist tulenevad nõuded olid sõltumatud garantiiga tagatavast kohustusest (nõudegarantiid on lähemalt käsitletud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 11. veebruari 2003. a otsuses nr 3-2-1-9-03).

Pankrotiõigus

Halduskolleegiumi 05. aprilli 2006. a. otsuses nr 3-3-1-15-06 oli keskseks küsimuseks see, millises ulatuses piirab pankrotistunud äriühingu juhatuse liikmele kohaldatud **ärikeeld** tema õigust tegeleda ettevõtlusega füüsilisest isikust ettevõtja vormis. Otsuse p-s 8 märgib kolleegium, et "ärikeeld tähendab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse olulist piirangut. Ettevõtlusega tegelemise keeld võib kahjustada isiku varalist ja sotsiaalset seisundit, kui seda kohaldatakse vastuolus ärikeelu kohaldamise eesmärgiga. Seetõttu peavad juriidilisest isikust võlgniku pankroti korral PankrS §-s 12 lg 4 nimetatud isikule kohaldatava ärikeelu sisu ja ulatus olema selgelt määratletud. Riigikohtu halduskolleegium leiab, et ärikeelu kohaldamine ei või olla

üldine, mistõttu kohus peab ärikeeldu kohaldades täpsustama, millise ettevõtluse või muu majandustegevusega ei või füüsiline isik tegelda."

Tsiviilkolleegium on aga 12. jaanuari 2005. a. määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-158-04 ärikeeldu eesmärkidega seonduvalt märkinud, et ärikeeld on üldjuhul preventiivse iseloomuga, s.t seda kohaldatakse vältimaks pankrotimenetluse võimalikke takistusi ja võlausaldajate (ka tulevaste) huvide kaitseks. Sellest tulenevalt ongi ärikeeld üldine keeld tegeleda ettevõtlusega üldse ja selliselt on seda mõistetud tsiviilasjades.

Kompromissi kui pankrotiõigusliku instituudi toimet maksuvõlale on hinnatud 31. oktoobri 2005. a. otsuses nr 3-3-1-41-05 ja halduskolleegium on märkinud, et kompromiss vähendab maksuvõlga ja kui maksuvõlg on vähenenud, siis on võimalik ka sisse nõuda vaid vähendatud maksuvõlga.

3. Õigusnormide alternatiivne kohaldamine

Juhatuse liikme üldine vastutus ühingu ees ja vastutuse erikoosseis MKS alusel

Teatud juhtudel tuleb teha valik, kas kohaldada mingis suhtes eraõiguse norme või haldusõiguse vastavaid erinorme. Näiteks omab olulist puutumust eraõiguslike instituutidega maksukorralduse seaduse (MKS) §-s 40 lg 1 ette nähtud äriühingu juhatuse liikme vastutuse erivorm - juhatuse liikme vastutus otse võlausaldaja ehk riigi ees. Viidatud sätte kohaselt juhul, kui seaduslik esindaja, tegevjuht või vara valitseja rikub tahtlikult või raskest hooletusest MKS §-s 8 nimetatud kohustusi, vastutab ta selle tõttu tekkinud maksuvõla eest solidaarselt maksukohustuslasega. Viide paragrahvile 8 on äärmiselt üldine ja kuna § 8 lg 1 sätestab juhatuse liikmete üldise kohustuse tagada esindatava vara arvel esindatava MKS-st ja maksuseadusest tulenevate rahaliste ja mitterahaliste kohustuste tähtaegne ning täielik täitmine, siis põhimõtteliselt on maksuhaldurile antud võimalus nõuda maksukohustuslase poolt tasumata summad sisse juhatuse liikmelt (eeldusel et rikkumine toimus tahtlikult või raske hooletusega). Halduskolleegium on mitmes lahendis (21. novembri 2005. a. otsus nr 3-3-1-53-05, 31. oktoobri 2005. a. otsus nr 3-3-1-41-05) rõhutanud, et vastutusotsuse puhul maksuasjades on tegemist maksuvõla sissenõudmisega kolmandalt isikult (juhatuse liikmelt), kusjuures vastutuse eelduseks on juhatuse liikme poolt süüliselt tahtluse või raske hooletuse vormis oma kohustuste täitmata jätmine, mille tõttu on tekkinud maksuvõlg. ÄS sätete (§ 187, 315) kohaldamisel on aga tegemist kahju hüvitamisega ühingule. ÄS kehtiva redaktsiooni (01. 01. 2006) järgi on juhatuse liikme vastutuse eelduseks oma kohustuse rikkumisega ühingule kahju tekitamine, kusjuures kahju hüvitamist ühingule võib nõuda ka ühingu võlausaldaja, kui ta ei saa oma nõudeid rahuldada ühingu vara arvel. Vastutusest vabanemiseks peab juhatuse liige tõendama, et ta tegutses korraliku ettevõtja hoolsusega. Nii seaduse varasemate redaktsioonide kui ka praegu on vastutus MKS ja ÄS alusel põhimõtteliselt erinev.

Kahju hüvitamine vs õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine

Ka kahju hüvitamisel RVastS alusel on omavahel põimunud mitmed era- ja avaliku õiguse instituudid. Nii võivad omavahel konkureerida õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue ja kahju hüvitamise nõue. RVastS § 11 lg 1 kohaselt võib avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või vastavas osas muudetud haldusakti või toiminguga õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist ja lg 3 kohaselt võib avaliku võimu kandja sõltumata kannatanu tahtest kõrvaldada

õigusvastased tagajärjed, kui rahaline hüvitis oleks oluliselt suurem tagajärgede kõrvaldamise kuludest ja isikul pole kaalukat põhjust nõuda rahalist hüvitist.

Mittevaraline kahju vs vabandamine

Mitmes halduskolleegiumi poolt käsitletud kaasuses on olnud vaidluse objektiks ka mittevaralise kahju hüvitamine RVastS alusel. Mittevaralise kahju hüvitamist reguleerib RVastS § 9 ja selle lg 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väärkuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatusse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral, lg 2 kohaselt hüvitatakse mittevaraline kahju proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades süü vormi ja raskust. Halduskolleegiumi 10. juuni 2005. a. otsuses nr 3-3-1-30-05 on käsitletud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise (vabandamise) nõude ja kahju hüvitamise nõude seoseid. Otsuse p-s 22 märgitakse: "RVastS § 9 lg 2 sätestab, et mittevaraline kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades süü vormi ja raskust ning § 11 lg 2 paneb avaliku võimu kandjale kohustuse rakendada kahju tekitamise tagajärgede kõrvaldamisel kõiki õiguspäraseid abinõusid. Arvestades õiguserikkumise asjaolusid, süü vormi ja raskust ning kaaludes mittevaralise kahju hüvitamise ja kahju tekitamise tagajärgede kõrvaldamise mõju kaebuse esitajale ja avaliku võimu kandjale, peab Riigikohtu halduskolleegium põhjendatuks kohustada haldusametust kirjalikult vabandama kaebuse esitaja ees õigusvastase läbiotsimise pärast."

Ehitise omaniku alternatiivsed õiguskaitsevahendid

Omandi kaitset on halduskolleegium käsitlenud oma 10. juuni 2003. a. otsuses asjas nr 3-3-1-38-03, märkides nimetatud otsuse p-s 13, et "ehitise omanikul on võimalik kasutusloale väidetavalt mittevastava kauplemisloa vaidlustamisega kaitsta oma omandit ettevõtja tegevusest tuleneva võimaliku ohu eest." Kaasuse asjaolude kohaselt vaidlustas rendileandjast äriühing rentnikust äriühingule kasutusloa väljastamise põhjendusega, et teatud liiki tegevus seab ohtu tema kui hoone omaniku huvid ja õigused. Eelnevast tulenevalt on halduskolleegium pidanud võimalikuks, et rendileandja (ja ühtlasi ka hoone omaniku) üheks õiguskaitsevahendiks on lepingu teisele poolele suunatud haldusakti - kasutusloa vaidlustamine.

Alternatiivse kohaldamisega on sarnased ka juhtumid, kus halduskohtumenetluses läbi vaadatud vaidlus võiks veidi teiste asjaolude korral olla ka tsiviilkohtumenetluse objektiks, kusjuures siinkohal ei ole tegemist olukorraga, kus vaidlus kuuluks halduskohtu asemel lahendamisele üldkohtus. Haldusõiguse mõjualasse viib sellised kaasused asjaolu, et isik, kes on tsiviilõigussuhte osaline, on ühel või teisel viisil õigustatud taotlema oma õigustele kaitset, pöördudes kaebusega haldusametuse või -organi poole. Üheks selliseks tüüpiliseks näiteks oli kuni 2004. a. aprillini kehtinud Tarbijakaitseametuse (TKS) kohaselt tarbijaõigus. TKS varasema redaktsiooni kohaselt võis Tarbijakaitseamet teha juhul, kui tarbija esitas kaebuse Tarbijakaitseametile, asjas ettekirjutuse TKS rikkunud isikule. Isik, kelle suhtes ettekirjutus tehti, muutus haldusakti adressaadiks ja tal oli õigus selline otsus vaidlustada. Vaidlus allus halduskohtule, kus vastav isik sai nõuda näiteks õigusvastase ettekirjutuse tühistamist. Halduskolleegium on 04. mai 2005. a. otsuses nr 3-3-1-15-05 käsitletud vaidlust, kus kuulusid kohaldamisele VÕS § 91 lg 1 ja 2, RahaS §-d 4, 6, 7¹ ja tarbijakaitseametuse § 8 lg 1. Vaidlus puudutas selliseid võlaõiguslikke instituuete nagu **rahalise kohustuse täitmise viis, leping majandus- ja**

kutsetegevuses tegutseva isiku ja tarbija vahel, ühe makseviisi valiku eest lisatasu kehtestamise võimalus (kui tarbija soovis teenuse eest tasuda sularahas, siis kehtestas majandus- ja kutsetegevuses tegutsev teine lepingupool selle eest täiendava teenustasu). Viidatud kohtuotsuse p-s 10 märkis halduskolleegium, et "Eesti Vabariigi rahaseaduse üldisest eesmärgist ja selle seaduse §-dest 4, 6 ja 7¹ tuleneb üldnorm, et müüja peab võimaldama ostjal tasuda sularahas. TKS sätestab küll kaupleja kohustuse teavitada tarbijat teenuse hinnast ja sellele lisatavatest tasudest või teenuse tariifidest, kuid silmas ei peeta võimalust nõuda teenuse osutamisel, erinevalt kauba müümisest, eraldi tasu mõne makseviisi kasutamise eest. Teenusele lisatava tasuna ei saa käsitada eraldi tasu sama teenuse eest tasumisel kasutatava makseviisi eest. Teenusele lisatav tasu on tasu teenusega seotud lisahüve eest. Müüjal on kohustus võimaldada ostjal kauba või teenuse eest tasuda sularahas ja õigusvastane on sularaha makseviisi kasutamise eest eraldi tasu nõudmine."

Kuigi vaidlustusskeem iseenesest on hetkel kehtiva TKS § 37 valguses (mis suunab niisugused vaidlused edasi üldkohtusse) rohkem ajaloolise tähendusega, võib antud lahendil olla teatud tähendus ka puhtalt võlaõiguslike kaasuste puhul. Üldkohtus hinnatakse niisuguseid lepinguid ilmselt tüüptingimuste regulatsiooni aspektist. Kui tegemist on tüüptingimustega (ja antud juhul eeldatavasti on), siis tuleb pärast selle kindlakstegemist, kas tüüptingimused on muutunud lepingu osaks, kontrollida tüüptingimuse kehtivust VÕS § 42 kohaselt. Tarbijakaitseameti ettekirjutuse kaudu õigussuhtele haldusõiguslikus vaidluses antud hinnangu õiguslik tähendus tsiviilasjade jaoks võib näiteks olla selline, et ebamõistlikult kahjustavaks saaks lugeda tüüptingimusi, millega tarbijale pannakse sularahas maksmisega seonduvalt täiendav kohustus tasuda selle eest teenustasu (VÕS § 42 lg 1-3).

Iseenesest võib esineda ka muid olukordi, kus ühe isiku kaebeõiguse realiseerimise tulemusena teeb selleks pädev järelevalveasutus ettekirjutuse teisele isikule, kes omakorda võib selle ettekirjutuse vaidlustada halduskohtus. Samas saab esimene isik kasutada ka VÕS-s ette nähtud õiguskaitsevahendeid, kui tema ja teise isiku vahel on samadest asjaoludest tulenevalt, mille suhtes kaebus esitatakse, tekkinud kas lepinguline või lepinguväline võlasuhe. Näiteks RavS 100 lg 7 p 1 kohaselt on Raviametil õigus teha ettekirjutus ja peatada ravimi müük või väljastamine, kui Raviametil on põhjendatud kahtlus, et ravim võib ohustada inimese elu või tervist. Põhjendatud kahtlus võib tekkida näiteks ravimi tarvitajate vastava kaebuse põhjal. Ravimi müüjal on loomulikult õigus ettekirjutus vaidlustada. Vaidluse lahendamisel halduskohtus tuleksid tõenäoliselt (vähemalt osaliselt) hindamisele needsamad asjaolud, mida tuleks hinnata juhul, kui isik, kellele ravimi müügiga tekitati kahju, esitab kahju hüvitamise nõude ravimi müüja suhtes.

4. Eraõiguslike mõistete ja instituutide majanduslik (maksuõiguslik) modifitseerimine

Lisaks eelnevale võib välja tuua juhtumid, kus tegemist on haldusõigussuhtest tuleneva vaidlusega ja õiguslikud mõisted või isegi instituudid on pärit eraõigusest, kuid kus eraõiguse mõistetele või -instituutidele on haldusõigussuhtes antud teistsugune tähendus ja sisu, kui oleks samal mõistel või instituudil tsiviilõigussuhtes. Näitena võib tuua majandusliku lähenemise põhimõtte maksuõiguses. Maksuseadused sisaldavad põhimõtteliselt teistes õigusharudes (sh ka tsiviilõiguses) kasutatavaid mõisteid, mille keeleline vorm võib olla sama, kuid terminite tähendus maksuõiguses

teine kui algses õigusvaldkonnas. See tähendabki, et mõne teise õigusharu mõisteid modifitseeritakse maksuõiguslikult. Oma olemuselt peetakse majandusliku lähenemise põhimõtet eriliseks maksuõiguslikuks tõlgendusviisiks. Eelkõige väljendavad nimetatud põhimõtet maksukorralduse seaduse §-d 83 ja 84. Reeglilik on muu hulgas, et

- seaduse või heade kommetega vastuolus olevat tehingut maksustatakse võrdväärset õiguspärase tehinguga,
- seadusvastase tegevuse tagajärjed toovad kaasa samasuguse maksukohustuse, nagu see oleks tekkinud majandusliku sisu poolest sarnase õiguspärase tegevuse tagajärjel
- juhul, kui tehingu või toimingu sisust ilmneb, et see on tehtud maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil, kohaldatakse maksustamisel sellise tehingu või toimingu tingimusi, mis vastavad tehingu või toimingu tegelikule majanduslikule sisule.

Maksuõiguslik modifitseerimine muudab mitmeid algseid tsiviilõiguslikke mõisteid nagu "ettevõtte", "ettevõtja", "ettevõtlus", aga ka näiteks "võõrandamine" jmt mõisted. Mõned mõisted on jäänud ka majanduslikust lähenemisest vabaks (näiteks "abikaasa", "pärand" jt.)

Erinevate kaasuste puhul on küsimus eelkõige selles, kust peaks minema sellise modifitseerimise piir, millises ulatuses on see aktsepteeritav ja millises ulatuses põhjendatav.

Halduskolleegiumi praktikas on eraõiguslike mõistete ja -instituutide majanduslik modifitseerimine olnud samuti iseloomulik just maksuasjades. Põhimõtet, et maksustamisel ja maksuvaidluste lahendamisel tuleb lähtuda majandustehingute sisust, mitte aga sellest, kuidas need tehingud on vormistatud, on halduskolleegiumi rõhutanud ka näiteks 05. detsembri 2005. a. otsuses nr 3-3-1-56-05 (kaasuse keskseks küsimuseks oli dividendide maksustamine).

16. veebruari 2004. a. otsuses nr 3-3-1-2-04 on käsitletud sellist võlaõiguslikku instituti nagu "**nõude sissenõutavus**" ja otsuse p-s 12 märgitakse, et "nõude sissenõutavus TuMS § 48 lg 4 p 9 (erisoodustus) mõttes tähendab kõigepealt seda, et kindlaks on määratud nõude alus ja ulatus. Nõude alusena tuleb mõista selliseid faktilisi ja juriidilisi asjaolusid, millest nähtub, et nõue on põhjendatud. Nõude ulatuse kindlaksmääramine tugineb nõude alusele ja seisneb otsuse langetamises, kas nõue hõlmab kogu äriühingule tekkinud kahju või osa sellest. Maksukohustustlase tegevusetuse korral on maksuametil õigus selgitada TuMS § 48 lg 4 p 9 rakendamiseks olulised asjaolud ise. Nõude aluse ja ulatuse kindlaksmääramisel tuleb juhinduda ka VÕS-st." Samas asjas on sisuliselt modifitseeritud ka juhatuse liikme vastu eksisteerivast nõudest loobumise tähendust. Otsuse p-s 16 käsitletakse **äriühingul juhatuse liikmete vastu potentsiaalselt eksisteerivast nõudest loobumise maksuõiguslikku tähendust ja selle seost nõude aegumistähtjaga**: "ÄS § 168 lg 1 p 10 alusel on osanike pädevuses juhatuse või nõukogu liikme või osaniku vastu nõude esitamine. Järelikult on osanike pädevuses ka sellisest nõudest loobumine. Loobumine võib toimuda otseselt - osanikud teevad vastava otsuse, või kaudselt - tegevusetusega. Selles haldusasjas on selge, et otsust loobumist pole toimunud. Vaidlus käib selle üle, kas osanikud on tegevusetusega nõudest loobunud. Kadunud killustiku kuludesse kandmine ei tõenda, et osanikud on nõudest loobunud tegevusetusega. Tegevusetusega nõudest loobumine tuleb siduda nõude esitamise

tähtajaga. Nõude aegumistähtaeg on käesolevas haldusasjas seotud osäühingu maksustamisega, seega avalike huvidega. Seepärast **tuleb nõude aegumist reguleerivat tähtaega mõista maksuõigussuhetes nii, et äriühing peab oma maksukohustuse määramiseks olulised asjaolud selgitama mõistliku aja jooksul. Kui nõuet pole aegumistähtaja jooksul esitatud, siis maksuõigussuhetes tuleb lugeda, et äriühing on nõudest loobunud.** Kui maksuamet tuvastab, et maksukohustuslane ei ole tegelenud TuMS § 48 lg 4 p 9 rakendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamisega mõistliku aja jooksul (maksukohustuslase tegevusetus), siis on maksuametil õigus selgitada need asjaolud välja ise ja lugeda, et TuMS § 48 lg 4 p 9 mõttes on äriühing nõude sissenõudmisest loobunud hoolimata sellest, et ÄS §-s 187 lg 4 märgitud tähtaeg ei ole möödunud" (otsuse p-d 16 ja 17).

Nõudest loobumine kui üks võimalusi võlasuhte lõppemiseks kokkuleppel on reguleeritud VÕS §-s 207 lg 1 ja 2. Nimetatud sätete kohaselt lõpeb võlasuhe, kui võlausaldaja ja võlgnik on võlasuhte lõpetamises kokku leppinud seoses võlausaldaja loobumisega nõudest; võlasuhte lõppemise kohta sätestatud kohaldatakse samuti, kui võlasuhte pooled on kokku leppinud või võlausaldaja tunnustab, et võlasuhet ei ole. Nõudest loobumine eeldab seega vähemalt võlausaldaja tahteavaldust. TsÜS § 68 lg 4 võimaldab vaikimist või tegevusetust lugeda tahteavalduseks juhul, kui vaikimise või tegevusetuse lugemine tahteavalduseks tuleneb seadusest, isikute kokkuleppes või nendevahelisest praktikast. Seega on kirjeldatud kaasuses modifitseeritud tegevusetuse kui tahteavalduse tähendust nõudest loobumisel, sest tsiviilõiguses peab võimalus käsitleda tegevusetust tahteavaldusena üldjuhul tulenema otseselt seadusest (kokkuleppele või praktikale tuginemine on antud olukorras küsitav).

Majanduslik sisustamine on toimunud ka näiteks 28. mai 2002. a. otsuses haldusasjas nr 3-3-1-21-02, kus on kohaldatud **ettevõtte üleminekut** reguleerivaid norme (kaasuse asjaolude ajal kehtinud ÄS § 5 lg 2, 3 ja 5), samuti on otsuses selgitatud ka juba seaduse tasemel modifitseeritud "**võõrandamise**" mõistet.

Punktis 16 märgitakse: "Ehitise võõrandamine KMS § 18 lg 5 mõttes toimub siis, kui ehitise valdus lõpeb ja ehitise kasutamise õigus läheb üle teisele isikule. **Kui maksukohustuslane teeb rekonstrueeritud ehitise näol mitterahalise sissemaks äriühingu osa- või aktsiakapitali ja seejuures lõpeb ehitise valdus ja ettevõtluses kasutamine maksukohustuslase poolt, siis on tegemist ehitise võõrandamisega** KMS § 18 lg 5 mõttes. Selline järeldus tuleneb nimetatud sätte eesmärgist välistada, et ehitise võõrandamise abil vabanetakse käibemaksukohustusest, ja tagada, et käibemaksu tasuks lõpptulemusena tarbija". Punktis 19 antakse maksuõiguslik tähendus ettevõtte ülemineku sätetele. Kaasuse asjaolude kohaselt rekonstrueeris üks ühing ehitise ja andis selle (kinnistu koosseisus) mitterahalise sissemaksena üle teise ühingu osakapitali. Seejuures on maksuõigusliku modifitseerimise tulemuseks selline tõlgendus, et juhul, kui esimene ühing (endine omanik) enam ei kasuta ehitist ettevõtluses ja on andnud teisele ühingule üle ka ehitise otsese valduse ja ühing, mille osakapitali vastav kinnistu anti, hakkab ehitist kasutama ka ettevõtluses, siis ei teki käibemaksu ümberarvutuse probleemi. Kui aga hoonet ei kasuta enam ettevõtluses ka uus omanik, siis tuleb kolleegiumi arvates kohaldada ettevõtte ülemineku sätteid, mille kohaselt kannavad käibemaksukohustust vastavalt ÄS §-le 5 lg 3 mõlemad äriühingud. Kolleegium ei ole aga põhjendanud, miks ta leiab, et üleandmise tagajärjel tekkinud maksukohustust saab lugeda enne ettevõtte üleandmist tekkinuks. Vastaval ajahetkel kehtinud ÄS § 5 lg 3 sätestas, et **enne ettevõtte** või selle organisatsiooniliselt iseseisva osa **üleminekut tekkinud kohustuse eest**, mille

täitmise tähtpäev on saabunud või saabub viie aasta jooksul pärast üleminekut, vastutab ettevõtte üleandnud isik kolmandate isikute ees solidaarselt omandajaga.

Isiku mõistet maksuvaidlustes on halduskolleegium sisustanud 16. detsembri 2004. a. määruses nr 3-3-1-80-04, märkides, et "isiku mõiste sisustamisel tuleb üldiselt lähtuda TsÜS-st, kui HKMS ei defineeri isiku mõistet teisiti. TsÜS § 25 lg 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus avalik-õiguslik juriidiline isik. Halduskohtusse saab oma subjektiivsete õiguste kaitseks pöörduda üksnes õigusvõimeline isik. Käesoleval juhul on selleks isikuks Paldiski linn kui kohaliku omavalitsuse üksus. Paldiski linn avalik-õigusliku juriidilise isikuna saab esitada halduskohtusse kaebusi linna kõikide asutuste maksuvõlgade vaidlustamiseks. MKS § 6 sätestab aga kõrvalekalded isikute õigusvõime üldisest määratlusest. Taoline erisäte on vajalik eelkõige maksuarvestuse lihtsustamiseks, sest riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse kõikide maksukohustuste arvestamine ja deklareerimine oleks liialt keerukas. Nii on MKS § 6 lõigetes 2 ja 3 sätestatud, et riigi-, valla- ja linnaasutused on maksumaksjad ja maksu kinnipidajad. MKS § 6 lg 5 täpsustab, et riiki, valda või linna ei loeta maksumaksjaks ega maksu kinnipidajaks, kui maksuseaduses ei ole sätestatud teisiti (p 14)." Seega on toimunud tsiviilõigusliku isikumõiste modifitseerimine MKS-ga. Antud kaesus on mõnes mõttes sarnane analüüsi alajaotuses 2.2. viidatud haldusajaga nr 3-3-1-68-03, kuid on paigutatud siia MKS-s sisalduva erinormi tõttu.

Margit Vutt

Õigusteabe osakonna analüütik