



RIIGIKOHUS  
\*\*\*\*\*

RIIGIKOHUS  
ÕIGUSTEABE OSAKOND

# Haldusleping Eesti kohtupraktikas

**Kohtupraktika analüüs**

**Liina Kanger**  
**haldusõiguse analüütik**

Tartu

Juuni 2010

# Sisukord

<b>Sissejuhatus.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Halduslepingu mõiste Eesti õiguskorras .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Halduslepingu pooled.....</b>	<b>5</b>
2.1 Avaliku võimu kandja .....	5
2.2 Eraõiguslik isik.....	6
<b>3. Halduslepingu eristamine eraõiguslikust lepingust .....</b>	<b>6</b>
Ehitusseaduse § 13 alusel sõlmitav leping: haldusleping või töövõtuleping? .....	7
<b>4. Halduslepingu sõlmimine .....</b>	<b>11</b>
4.1 Halduslepingu sõlmimise regulatsioon HMS-is.....	11
4.2 Halduslepingu sõlmimine tahteavalduste vahetamise teel .....	12
4.3 Haldusleping või haldusakt .....	15
4.4 Võrdse kohtlemise ja avalikkuse põhimõtte halduslepingute sõlmimisel.....	15
<b>5. Halduslepingu jõustumine.....</b>	<b>16</b>
<b>6. Halduslepingu täitmine.....</b>	<b>18</b>
<b>7. Halduslepingu muutmine ja lõpetamine .....</b>	<b>20</b>
<b>8. Halduslepingu kehtivus, õigusvastasus ja tühistatavus .....</b>	<b>21</b>
<b>9. Tühine haldusleping.....</b>	<b>22</b>
<b>10. Halduslepingu õigusliku aluse äralangemise tagajärjed .....</b>	<b>24</b>
<b>11. Riigihange ja haldusleping .....</b>	<b>28</b>
<b>12. Haldusleping valdkonniti.....</b>	<b>29</b>
12.1 Haldusleping parkimisjärelvalve tegemiseks .....	29
12.2 Haldusleping jäätmeveo korraldamiseks.....	30
<b>Kokkuvõte .....</b>	<b>32</b>

## Sissejuhatus

Halduslepingute peamine tähtsus seisneb halduse tegutsemisvõimaluste avardamises. Ühtlasi kasvab halduslepingu sõlmimise kaudu haldusotsuste aktsepteeritavus – isik liidetakse haldustegevusse konsensuslikul, õiguslikult siduval ja formaalsel teel. Saksakeelses õiguskirjanduses toonitatakse, et avalik-õiguslike ja tsiviilõiguslike lepingute eristamise materiaalõiguslikku tähendust ei maksaks üle hinnata. Seda põhjusel, et üldised piirid avaliku võimu kandja tegutsemisele on nt planeerimisõiguse valdkonnas nii era- kui ka avalik-õigusliku lepingu sõlmimisel suures osas samad. Erinevused tekivad eelkõige kohtukaebeõiguses.<sup>1</sup>

Neist lähtepunktidest tulenevad ka käesoleva analüüsi uurimisküsimused Eesti kehtiva õiguse ja kohtupraktika kohta. Kõige üldisemalt võiks huvi tunda, kas halduslepingute sõlmimine on seadusandja poolt soodustatud halduse tegutsemisvorm, mille kaudu teostub nii avalike ülesannete delegerimise eesmärk kui ka erasektori ja avaliku sektori konsensuslik koostöö. Halduslepingu teema vajab uurimist ning tutvustamist, sest Eestis puudub ülevaade, milliseid halduslepinguid sõlmitakse ja kuidas lahenevad vaidlused. Käesolev kohtupraktika analüüs võimaldab kõige põhjalikumalt vastata just viimasele küsimusele.

Analüüsi peaesmärgiks on anda korrastatud pilt sellest, mis on haldusleping, kes on lepingupoolteks ja mismoodi see sõlmitakse, kuidas täidetakse, muudetakse, lõpetatakse ning millised on õiguskaitsevahendid. Menetluslikest aspektidest võiks vastuse saada küsimus, kas avaliku võimu kandja positsioonis tekib erinevusi halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute sõlmimisel. Uuritakse, milliseid haldusmenetluse ja lepinguõiguse põhimõtteid on tähtsaks peetud, aga ka seda, millises kohtus, kas üld- või halduskohtus lahendatakse halduslepingust tulenevad vaidlused.

Halduslepinguid on erinevat liiki (sh avaliku võimu ülesannete üleandmine, võimuvolituste üleandmine, kontsessioonid, koostöölepingud jne), millele laienevad erinevad reeglid. Sisu poolest varieeruvad nad suuresti. Kohtusse jõudnud juhusliku valiku põhjal ei saa mingit halduslepingute klassifikatsiooni luua. Vahest ei ole see meie praeguses õiguslikus olukorras, kus volitusnorme halduslepingu sõlmimiseks on eriseadustes laiali üle 50 ja iga leping oma iseloomulike tunnustega, üldse võimalikki. Eesti kohtupraktikat allikmaterjalina kasutades on aga võimalik vaatluse alla võtta mõned valdkonnad, kus halduslepingute sõlmimine on käibel ainsa või põhilise praktikana, nagu ehitustegevus, jäätmemajandus või parkimisjärelvalve. Neist peegeldub halduslepingule tüüpiline reguleerimisese ja joonistuvad välja vaidlustusvõimalused halduskohtus.

Analüüsitava materjali moodustavad I ja II astme haldus- ja üldkohtute 2007.–2010. aasta otsused vaidlustes halduslepingute üle. Selliseid lahendeid oli kokku 49, mis jagunesid järgmiselt:

- haldusasjades: 27 halduskohtu otsust, 15 ringkonnakohtu otsust;
- tsiviilasjades: 4 maakohtu otsust, 3 ringkonnakohtu otsust.

---

<sup>1</sup> W. Ernst *et al* Beck'scher Online-Kommentar. BauGB § 11, kommentaator M. Krautzberger, äärenr 1–5.

Ajavahemik, mille jooksul tehtud lahendeid käsitletakse, on valitud küllalt pikk, sest halduslepingute kohta ei ole palju vaidlusi. Kuna valdkond on seni läbi uurimata, siis terviklikuma pildi saamiseks oli mõtet analüüsitava materjali hulka korjata võimalikult palju otsuseid, vaadates mööda sellest, et mõned neist on juba kolme aasta tagusest ajast. Käesolev analüüs uurib seega valdkonda ülevaatlilikult ega selgita välja aktuaalseimat praktikat.

Efektiivset ning nüüdisaegse ühiskonna vajadusi arvesse võtvat haldust sihiks seades on vajalik, et halduslepingu regulatsioon oleks selline, mille järgi pooltel oleks võimalik tegelikult toimida. Kogu halduslepingu probleemistik on otseses seoses seadusandlusega, mistõttu on käesolevas analüüsis lähenetud haldusmenetluse seadusele (HMS) normikriitiliselt.

## 1. Halduslepingu mõiste Eesti õiguskorras

Halduslepingu mõiste tekkis Eesti õiguskorda 21. juunil 1993 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS<sup>2</sup>) jõustumisel. Selle § 3 lg 1 p 3 järgi kuulus halduskohtu pädevusse halduslepingutest tulenevate vaidluste lahendamine ja § 4 lg 2 järgi võis halduskohtusse pöörduda ka halduslepingust tuleneva vaidluse lahendamiseks. Praegu kehtivaga (HKMS<sup>3</sup> § 8 lg 4) sarnaselt oli kohtualluvuse osas reguleeritud, et halduslepingust tulenevad vaidlused alluvad sellele halduskohtule, kelle tööpiirkonnas toimub lepingu täitmine. Halduslepinguga või seadusega võidi ja võidakse aga sätestada ka nende vaidluste teistsugune kohtualluvus (HKMS § 6 lg 3).

Halduslepingu legaldefiniitsiooni HKMS-is ei sisaldunud. Praegu kehtiva, s.o 25. veebruaril 1999 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustikuga<sup>4</sup> muudeti seda olukorda, sest seaduse § 4 lg 1 sisaldab halduslepingu määratlust: haldusleping on avalik-õiguslikke suhteid reguleeriv leping. Ühtlasi on samas sättes kirjas, et haldusaktiks HKMS-i mõttes on ka haldusleping. See tähendab, et haldusakti puudutav halduskohtumenetluse regulatsioon laieneb halduslepingutele.

Õiguslik olukord täpsustus veelgi, kui 1. jaanuaril 2002 jõustus haldusmenetluse seadus,<sup>5</sup> mille 7. peatükk reguleerib halduslepingutega seonduvat. HMS § 95 annab halduslepingu definiitsiooni: haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Olulise kriteeriumi halduslepingu olemuse kohta seab ka HMS § 96, mille järgi on vähemalt üks halduslepingu pool riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid.

Praegusel ajal nii vanu vaidlusi, kus tekiks küsimus halduslepingu määratlemise üle enne HKMS-i ja HMS-i jõustumist ning legaldefiniitsioonide olemasolu, enam peaaegu ei ole. Praegu leiavad kohtud tuge lepingu olemuse määratlemisel juba legaldefiniitsioonist. Ainsa näite võis leida 2006. aasta kohtupraktikast, kus Tallinna Halduskohus kontrollis, kas AS-i ja Tallinna linna vahel oli sõlmitud kohane haldusleping või muu sarnastele tingimustele vastav kokkulepe. Kohus leidis: *Selles asjas oli halduslepingu legaldefiniitsioon sätestatud aastaid*

---

<sup>2</sup> RT I 1993, 50, 694.

<sup>3</sup> RT I 1999, 31, 425; 2009, 68, 463.

<sup>4</sup> RT I 1999, 31, 425.

<sup>5</sup> RT I 2001, 58, 354.

*pärast käesoleva kaebuse esemeks olevaid asjaolusid, kuid kohus märgib, et „haldusleping kui selline ei olnud tundmatu. Juba 15.09.1993 jõustunud HKMS § 3 lg 1 p-st 3 ja § 4 lg-st 2 tulenevalt oli halduskohtu pädevuses halduslepingutest tulenevate vaidluste lahendamine.<sup>6</sup>*

Eriseadusi, milles sisaldub volitusnorm halduslepingu sõlmimiseks, on üle viiekümne. Need võivad sätestada halduslepingule sisu kohta käivaid lisatingimusi. Halduskoostöö seadus (HKTS)<sup>7</sup> sisaldab sätteid kohaliku omavalitsuse (KOV) avalik-õigusliku ülesande loovutamiseks, mis on halduslepingu üks võimalikke tüüpe.

## **2. Halduslepingu pooled**

### **2.1 Avaliku võimu kandja**

HMS § 96 lg 1 näeb ette, et vähemalt üks halduslepingu pool on riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid. Sõnast „vähemalt“ saab järeldada, et avaliku võimu teostajaid halduslepingu pooltena võib olla ka mitu. Samas, normikriitiliselt, HMS-i järgnevate sätete sõnastuses poolte paljususe võimalusega arvestatud ei ole, sest juttu on ainult haldusorganist ja lepingu teisest poolest (ainsuses) – vt nt § 102 lg 3. HMS-ist sõnasõnalt lähtudes ei saa avalik-õigusliku lepingu pooleks olla asutus ega allasutus, vaid selleks peab olema iseseisev isik.

Ka kõik halduslepingu pooled võivad olla avaliku võimu kandjad, kes lepingu alusel annavad mingi osa oma avalike ülesannete täitmisest üksteisele üle. Sellele viitab HMS § 105 lg 2, mille järgi kohaldatakse riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingutele halduskoostöö seaduse nõudeid (vt HKTS § 3 lg 1). Haldusorgan ei saa halduslepinguga muuta oma vastutusala või võtta endale kohustusi, mis ületavad tema pädevuse. Sellele osutab HMS § 97 lg 2, mille kohaselt võib haldusorgan sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piirides.

Kohtupraktikat mitme avaliku võimu kandja vahel sõlmitud halduslepingu täitmise vaidluste kohta ei ole. Üksik näide pärineb Tartu Halduskohtu ja Tartu Ringkonnakohtu praktikast, kus vaidlus ei olnud siiski mitte lepingupoolte vahel, vaid kus kaebaja, kelleks oli eraisik, vaidlustas korraga kahe haldusorgani – Muinsuskaitseameti Tartumaa osakonna ning Tartu Linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonna – ettekirjutust, vaideotsust ning toiminguid. Kaks vastustajat oligi asjas seetõttu, et halduslepinguga oli osa ülesandeid antud Muinsuskaitseametilt üle KOV-le ja samas küsimuses oli kohapealset kontrolli teinud üks, ettekirjutuse koostanud ning sellele järgneva haldusmenetluse toiminguid teinud aga teine haldusorgan. Vaidlus oli muinsuskaitse valdkonnast. Muinsuskaitseaduse (MuKS) § 9 lg 2 sätestab võimaluse, et valla- või linnavalitsus võib täita muinsuskaitsealaseid riiklikke kohustusi Muinsuskaitseameti ja kohaliku omavalitsuse volikogu vahelise halduslepingu kohaselt. Tartu Ringkonnakohus märkis oma otsuses, et *nimetatud säte on delegatsiooninormiks, mis annab Muinsuskaitseametile võimaluse anda halduslepinguga*

---

<sup>6</sup> TlnHKO 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 6. Edaspidi toodud näidetes on isikuimed asendatud initsiaalidega või sõnaga „isik“ või „kaebaja“.

<sup>7</sup> RT I 2003, 20, 117; 2009, 62, 405.

*linnavalitsusele üle muinsuskaitsealaste riiklike kohustuste täitmine ning see ei ole põhiseadusega vastuolus.*<sup>8</sup>

Vaidlust lahendades käsitlesid kohtud kahe vastustaja tegevust eraldi, näidates seejuures nendevahelise ülesannete jaotuse, mis tulenes sõlmitud halduslepingust. Kohtud kontrollisid selle alusel haldusorgani toimingute õiguspärasust. Seega kinnitab vaadeldud näide, et haldusleping võib vaidluse lahendamise seisukohalt olla olulise tähtsusega ka siis, kui vaidlus ise ei ole tekkinud lepingust.

## **2.2 Eraõiguslik isik**

Halduslepingu teiseks pooleks on tüüpiliselt eraõiguslik isik. Seadus selle kohta küll regulatsiooni ei sisalda, aga halduslepingu õiguslikust olemusest on selgelt tuletatav, et avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid võidakse üle anda eraisikule. Seega teiseks pooleks võib olla kas eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik. HMS-is ei ole terminikasutus järjepidev: korraga on 7. peatükis kasutusel „juriidiline või füüsiline isik“ (§ 96 lg 1), „isik“ (§ 98 lg-d 1 ja 2) ja „üksikisikust lepingu pool“ (§ 104 lg 1). Selline mõisteline killustatus on põhjendamatu. (Samuti kasutatakse terminit „lepingu teine pool“, mis hõlmab nii era- kui ka avalik-õiguslikku teist isikut lepingus: § 102 lg-d 3 ja 4. )

Muuta tuleks eeskätt HMS § 104 (õigusvastane haldusleping) sõnastust, milles kasutatakse väljendit „üksikisikust lepingupool“. Selle sõnastusega on hõlmatud ilmselt füüsilised isikud, aga välja jäävad eraõiguslikud juriidilised isikud. Juba termin „üksikisik“ ise ei ole õnnestunud, sest olgugi, et see on avalikus õiguses kasutusel ka muudes õigusaktides (nt HKMS § 7 lg 4),<sup>9</sup> siis eraõigusest algupäraselt pärinevale isikute liigitusele on „üksikisik“ võõras (vrd tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS)<sup>10</sup> 2. osa isikute liigitusega). HMS § 104 tuleks täiendada selliselt, et lepingu teise poolena ei käsitletaks mitte ainult füüsilisi isikuid, vaid ka eraõiguslikke juriidilisi isikuid. Pole alust arvata, et halduslepingu õigusvastasuse tingimused peaksid olema erinevad sõltuvalt sellest, kas lepingu eraõiguslikust isikust pooleks on juriidiline või füüsiline isik. HMS § 104 kohaldub analüüsi autori arvates neile mõlemale.

Kohtupraktikast eraõigusliku isiku kohta huvitavaid näiteid tuua ei ole, sest tema määramine lepingupoolena ei põhjusta probleeme, seda ka vaatamata seaduse ebaühtlasele terminikasutusele. Probleemide puudumine ei ole aga õigustuseks, et seaduse sõnastuse võiks muutmata jätta.

## **3. Halduslepingu eristamine eraõiguslikust lepingust**

Haldus- ja eraõigusliku lepingu eristamine on vajalik seetõttu, et määrata poolte õiguste ning kohustuste sisu, kohalduvad õigusaktid ja sellest tulenevalt teada ka lepingu sõlmimise menetlusele esitatavaid nõudeid. Nagu sissejuhatuses märgitud, pole iseenesest suurt

---

<sup>8</sup> TrtHKo 15. mai 2007, haldusasi nr 3-06-2287, p 19. Lähemalt kohus MUKS § 9 lg 2 kooskõla põhiseadusega ei analüüsinud, sest kaaludes põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise võimalusi, leidis kohus, et *apellandi poolt viidatud MuKS sätted* [§ 9 lg 2, § 44<sup>2</sup> lg 3, § 17 lg 4] ning *Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud „Kultuurimälestiseks tunnistamise ja kultuurimälestiseks olemise lõpetamise kord“ ei ole antud kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvad. Seetõttu ei saaks kohus algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet ja puudub alus hinnata, kas viidatud sätted on või ei ole vastuolus põhiseadusega.*

<sup>9</sup> HKMS § 7 lg 4: *Avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus, ametnik või muu isik võib esitada kaebuse üksikisiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu üksnes seadusega sätestatud juhud.*

<sup>10</sup> RT I 2002, 35, 216; 2009, 18, 108.

erinevust, kas haldusorgan valib era- või avalik-õigusliku lepingu: mõlemal on oma kasutusolukorrad ja eelistus sõltub konkreetsest vajadusest. Mõlemal juhul tuleb avaliku võimu kandjal arvestada nii teise poole kui ka kolmandate isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning avaliku huvi kaitsega. Samas on äärmiselt tähtis kindlaks määrata, kumb lepingu liik valiti, et selgitada, kas ja kui, siis mis ulatuses on eraisikule üle läinud avaliku võimu volitused, mismoodi tagatakse nende täitmine, kontroll jms. Lõpuks sõltub lepingu liigist ka kohtutee, mis paneb pooled juba hoopis erinevasse positsiooni.

Üheks piiripealseks näiteks Eesti kohtupraktikas on olnud ehitusseaduse (ES)<sup>11</sup> § 13 alusel sõlmitud lepingud. Järgnevalt analüüsitakse nende saatust Eesti kohtutes.

### **Ehitusseaduse § 13 alusel sõlmitav leping: haldusleping või töövõtuleping?**

ES § 13 näeb teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamise kohta ette, et need tagab kohalik omavalitsus, kui ta ei ole detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotlejaga kokku leppinud teisiti. See säte avab praktikas sagedasti kasutatava võimaluse, mil taotleja ja KOV sõlmivad halduslepingu, et kokku leppida seaduses sätestatust erinevalt.

Probleemid tekivad õigusliku tagajärje määramisega, kui üks lepingupooltest ei saa enam halduslepingut täita. Kas KOV-il peab olema alati võimalik maksta tellitud tööde eest, seda ka nt ettenägematult raskete majandusolude tekkimisel? Mis saab arendaja pankroti korral või muu võimetuse korral töid teha – kas kohustus tagada teede ning tehnovõrkude ja rajatiste ehitamine läheb üle KOV-ile? (Selle kohta vt ka 6. ptk.)

### **Viimsi vald vs. OÜ**

Üheks ES § 13 kohaldamisala näiteks on Viimsi valla ning arendaja vahel sõlmitud ühise tegutsemise leping. Lepingu sisu järgi pidi arendaja (OÜ) ehitama Viimsi vallas Randvere külas välja teed kahes etapis: I etapis killustikkattega ajutise tee; II etapis planeeringus ettenähtud kattega tee kolme aasta jooksul alates detailplaneeringu kehtestamisest. Viimsi vald kohustus võtma teed tasuta enda omandisse. OÜ kohustus oma kohustuste rikkumise korral maksma vallale leppetrahvi 500 000 krooni. Detailplaneering kehtestati, kuid sellele vastav kõvakattega tee ei saanud tähtajaks valmis. Kuivõrd avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida nii halduslepinguid kui ka tsiviilõiguslikke lepinguid, siis seisis probleemide tekkimisel Viimsi valla ees küsimus, milline õigussuhe poolte vahel õigupoolest oli tekkinud ja millisesse kohtusse peaks pöörduma ühise tegutsemise lepingu täitmise nõudega arendaja vastu.

Enne kui vaadata, millisesse kohtusse Viimsi vald pöördus ja kuidas vaidlus lahenes, on kasulik selgitada, millest selline valik sõltub. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. oktoobri 2004. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-35-04 vaidlesid Tallinna linn ja AS TTP sarnase kohustuse täitmise üle. Tollal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse (PES)<sup>12</sup> § 47 nägi – analoogiliselt ES §-ga 13 – detailplaneeringus märgitud teede ja tehnovõrkude väljaehitamise kohta kuni ehituskruudini ette, et kohalik omavalitsus tagab nimetatud tööd enne ehitusloa andmist, kui ehitusloa taotleja ja kohalik omavalitsus ei ole kokku leppinud teisiti. Pooled vaidlesid Riigikohtus selle üle, kas vastav kokkulepe oli sõlmitud või mitte. Asja lahendades märkis halduskolleegium muu hulgas ka seda, et kokkulepe, juhul kui see on sõlmitud, vastab halduslepingu tunnustele. Otsuse punktis 14 seisab:

---

<sup>11</sup> RT I 2002, 47, 297; 2010, 8, 37.

<sup>12</sup> RT I 1995, 59, 1006.

*Asja sisulisel läbivaatamisel tuleb välja selgitada, kas AS TTP ja Tallinna Linnavalitsuse vahel oli kirjalik kokkulepe, mis hõlmas ka poolte vahetööde teostamisel ja selle järgselt (ehituse kaasfinantseerimine, kompenseerimine, objekti väljaostmine vms). Sellise halduslepingu tunnustele vastava kokkuleppe olemasolu võib ilmned ka näiteks menetlusosaliste kirjavahetusest.<sup>13</sup>*

Detailsemalt on Riigikohus halduslepingu ja eraõigusliku lepingu piiritlemist käsitlenud 20. oktoobri 2003. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-03, millest joonistub välja kaks tingimust, millele haldusleping peab vastama. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping kahel juhul:

- kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi;
- kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.

*Halduskolleegium märgib: 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.<sup>14</sup>*

Niisi kokkuleppe arendaja ja KOV vahel tööde maksumuse ning poolte õiguste ja kohustuste kohta võiks Riigikohtu halduskolleegiumi praktikat silmas pidades lugeda vastavaks halduslepingu tunnustele. Halduslepingust tekkinud vaidlusi on pädev lahendama halduskohus.

Ilma et oleks tagantjärele võimalust heita pilku ülaltoodud näites Viimsi valla ja arendaja vahel sõlmitud ühise tegutsemise lepingusse, võib eeldada, et Viimsi valla näide on Riigikohtus lahenduse saanud vaidlusega sarnane ja Viimsi vald pöördus samuti kaebusega halduskohtusse. Tegelikult see siiski nii ei olnud ja lepingu kvalifitseerimise võimalus avanes hoopis üldkohtul, Harju Maakohtul, kuhu Viimsi vald esitas OÜ vastu hagi, milles palus kohustada kostjat täitma lepingujärgseid kohustusi ja maksuma leppetrahvi. OÜ hagi ei tunnistanud ja leidis, et üldkohtul puudub asja menetlemise pädevus, kuna vaidlusalune leping on haldusleping. Maakohus võttis asja menetlusse, st luges end pädevaks kohtuks, ja lahendas vaidluse. Kohtuotsuses seisab:

*Kõigepealt annab kohus õigusliku hinnangu lepingule. Lepingu sisuks oli kohustus valmis ehitada planeeringus sätestatud tee. Teiseks kohustuseks oli kohustus võtta teed munitsipaalomandisse. Kohus ei nõustu kostjaga, et tegemist oli halduslepinguga, kuna antud lepinguga ei antud kostjale üle avalikku võimu. Pooltevahelist lepingut tee ehitamise osas kvalifitseerib kohus kui töövõtulepingut võlaõigusseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.<sup>15</sup>*

Pärast selle hinnangu andmist lahendas maakohus vaidluse nagu tsiviilasja. Vaieldi selle üle, kas leping on vorminõude rikkumise tõttu tühine,<sup>16</sup> kas lepingu täitmine on võimatu ja kas vald oleks pidanud määrama lepingu täitmiseks täiendava tähtaja. Kohus leidis, et hagejal oli õigus nõuda kohustuse täitmist ning kohustuse täitmise nõuet välistavaid asjaolusid ei esinenud. Ühtlasi mõistis maakohus välja poolte vahel kokkulepitud leppetrahvi. Seega kulges

---

<sup>13</sup> RKHKo, 29. oktoober 2004, haldusasi nr 3-3-1-35-04, p 14.

<sup>14</sup> RKHKo, 20. oktoober 2003 haldusasi nr 3-3-1-64-03, p 12.

<sup>15</sup> HarjuMKo, 20. oktoober 2008, tsiviilasi nr 2-08-7134.

<sup>16</sup> Kohus leiab, et kinnisasja omandamise tehing peab asjaõigusseaduse § 119 lg 1 alusel olema notariaalselt tõestatud vormis ning vaidlusalust lepingut kinnisasja omandamise osas võib pidada eellepinguks, kuid tõendatud on, et ühise tegutsemise leping oleks sõlmitud ka ilma selle tehinguta ehk ülejäänud osas leping kehtib.



vaidlus edasi nagu tüüpiline lepinguõiguslik vaidlus, kus lahendada tuli ainult lepinguõigusele omaseid küsimusi.

OÜ esitas maakohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule. Lepingule õigusliku hinnangu andmisel nõustus ringkonnakohus maakohtuga, pidades samuti otsustavaks asjaolu, et avaliku võimu volitusi OÜ-le üle ei läinud:

*Maakohus on põhjendatult asunud seisukohale, et tegemist on tsiviilasjaga, mis kuulub üldkohtu pädevusse. Pooltevahelisest ühise tegutsemise lepingust ei tulene, et lepinguga anti kostjale avaliku võimu kandmise kohustus. Kolleegium nõustub vastustajaga, et kohalik omavalitsusüksus võib sõlmida kõrvuti halduslepingutega ka tsiviilõiguslikke lepinguid. Vastustaja on põhjendatult juhtinud apellandi tähelepanu sellele, et ehitusseaduse § 13 kohaselt detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Pooled leppisid kokku, et tee rajab kostja ning ei ilmne ühtegi avaliku võimu volitust, mida pidi kostja teostama. Kolleegium nõustub maakohtuga ka selles, et lepingus olev kokkulepe tee ehitamise osas on kvalifitseeritav töövõtulepinguna võlaõigusseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.<sup>17</sup>*

Uute aspektidena arutati ringkonnakohtus, kuidas mõista lepingu nõuet „kõvakattega tee“, hindamaks, kas OÜ on oma lepingulise kohustuse täitnud. OÜ paigaldas freeskattega tee, samas kui vald oli silmas pidanud asfaltkatet. Hinnanguks, kas täideti lepingu nõudeid, tõi kohus välja pooltevahelise ühise tegutsemise lepingu punkti, mille kohaselt kohustus kostja tagama oma kulul kinnistule detailplaneeringus ettenähtud avalike teede väljaehitamise vastavuse projekti või projektidega, mis on enne kooskõlastatud vallaga. Kohus märkis, et teeseaduse § 19 lg 2 kohaselt avalikult ja kasutatava tee ehitamise ja remontimise aluseks on tee-ehitusprojekt või teetööde kirjeldus. Nimetatud paragrahvi lõike 6 kohaselt projekt koostatakse kooskõlas üldplaneeringuga. Järelikult muutusid töö nõuetekohasuse hindamisel asjassepuutuvaks avaliku õiguse normid ning ehitusprojektid, viimastega seotult ka detailplaneering ja üldplaneering.

Kokkuvõttes lahendasid maakohus ja ringkonnakohus vaidluse, milles pooled ei olnud lepingu olemuse osas üksmeelel. Kohtud leidsid, et poolte vahel oli eraõigussuhe ja eraõiguslik leping. Piiritlemaks tsiviilõiguslikku lepingut halduslepingust, märkisid mõlemad kohtuastmed, et lepinguga ei antud üle avaliku võimu volitusi. Tee väljaehitamist ja munitsipaalomandisse üleminekut ei peetud avaliku võimu teostamiseks. Ringkonnakohtu otsuses sisaldus arutelu, et vaidlus oli seotud avaliku õigusega, kuna tee-ehitust reguleerivad avaliku õiguse normid, kuid kohus ei tegelenud küsimusega, kas see võiks olla asjaoluks, mis muudab ka õigussuhte ning kogu poolte vaidluse avalik-õiguslikuks. Riigikohtu tsiviilkolleegium kassatsioonkaebust menetlusse ei võtnud. Samas on sarnase sisuga ehitustööde tegemist peetud Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas halduslepingu tunnustele vastava lepingu esemeks. Kuna vaidlus lepingu olemuse üle on piiripealne küsimus, siis uuritakse alljärgnevalt veel üht sarnast vaidlust.

---

<sup>17</sup> TlnRKo, 23. aprill 2009, tsiviilasi nr 2-08-7134.

## Rae vald vs. arendaja

Eelmisega samalaadne küsimus tekkis Harju Maakohtus, kus ES § 13 alusel detailplaneeritava kinnistu kohta sõlmitud veetorstiku väljaehitamise leping loeti halduslepinguks. Nimelt sõlmis kostja (eraisik) Rae Vallavalitsusega kohustuste üleandmise lepingu Rae valla Kopli küla Rahula kinnistu detailplaneeringu elluviimiseks, mille kohaselt kohustus kinnisvara arendaja detailplaneeringu kohaselt kinnistu piires välja ehitama planeeringuala teenindavad veetorstikud. Lepiti kokku ka selles, et detailplaneeringu elluviimine planeeritaval alal ei pane kohalikule omavalitsusele mingeid kohustusi. Harju Maakohtus luges lepinguga tõendatuks, et Rae Vallavalitsus andis arendajale üle nii ES §-s 13 sätestatud teede, tänavate, tehnorajatiste kui ka veetrassi rajamise kohustuse (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>18</sup> § 35 lg 5 mõttes). Seejuures liigitas kohus lepingu halduslepinguks:

*Kohus on seisukohal, et tegemist on halduslepinguga, kuivõrd lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine ja puudutab Rae Valla avalik-õiguslike kohustuste üleandmist. Seetõttu ei saa nõustuda hagejate seisukohaga, et tegemise on ehtsa lepinguga kolmandate isikute ehk hagejate kaitseks VÕS § 80 tähenduses. Hagejatel on subjektiivne avalik õigus arendaja poolt endale Kohustuse Üleandmise lepinguga võetud ülesande (veetrassi rajamise) täitmise suhtes, kuid haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamiseiga muutuvad avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks. /---/ Seega pidi arendaja tegutsema veetrassi rajamisel omal vastutusel, olles allutamata valla juhtimisele ehk sisuliselt astus arendaja haldusülesande täitja asemele. Kohus leiab, et tegemist ei ole ehtsa lepinguga hagejate kasuks. Tsiviilõiguslike kohustusi nimetatud lepingust ega ka mingist seadusest arendajal hagejate ees ei teki, mistõttu hagejatel ei ole seadusest tulenevat õigust nõuda Kohustuste Üleandmise Lepinguga võetud kohustuste täitmist arendajalt (VÕS § 80 lg 2).<sup>19</sup>*

Maakohtus oli kõnealuse lepingu kvalifitseerimine ainult üks kõrvalküsimusi, mis tegelikult ei mõjutanud asja lahendust. Sama õigusvaidlust on püütud lahendada ka halduskohtusse kaebamise teel (kohustamiskaebus valla kohustamiseks sõlmima kaebajaga haldusleping). Halduskohtu otsusest<sup>20</sup> tasub välja tuua kohtu seisukoht, et ÜVVKS § 4 lg 4, mis sätestab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omaniku või valdaja kohustused ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni väljaarendamiseks, ei järeldu, et trasside tegeliku väljaehitamise ja finantseerimisega peab igal juhul tegelema kohalik omavalitsus ise. Seadusest ei tulene, et kohalikul omavalitsusel puudub õigus trasside arendamisega seotud ülesannete lepingu alusel kolmandale isikule üleandmiseks.<sup>21</sup>

Sellest näitest niisiis peegeldub, et ES § 13 alusel sõlmitav leping on haldusleping, kui sellega antakse üle avaliku võimu volitusi ja lepingu esemeks on avalik-õiguslikest normidest tuleneva kohustuse täitmine. Niisuguse hinnangu andmine taandub lepinguliste kohustuste sisu ning ulatuse väljaselgitamisele.

Kohtupraktika ees seisev ülesanne on avada „avaliku võimu volituste“ sisu ja seada eesmärgiks, et seda tehakse haldus- ja maakohtutes ühte moodi. Praegune kohtuasjade

<sup>18</sup> RT I 1993, 37, 558; 2010, 19, 101.

<sup>19</sup> HarjuMKo 17. jaanuar 2008, tsiviilasi nr 2-07-7510.

<sup>20</sup> Ülalviidatud tsiviilasjas käsitati halduskohtu otsust tõendina.

<sup>21</sup> TlnHKo, 22.detsember 2006, haldusasi nr 3-05-800, p 24 ja 29.

lahendamine näitab, et mingit järjepidevust veel tekkinud ei ole, samuti ei ole õpitud üksteise näidetest.

Täiendavalt võiks märkida, et olulise reegli riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingute kohta annab HKTS § 3 lg 4: kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Seda õiguslikku eeldust ei ole esimese ega teise astme haldus- ega üldkohtud kordagi kasutanud.

Niisamuti on veel läbi vaidlemata teema, kas haldusleping, mis on osadeks jaotatav, võiks olla osaliselt eraõiguslik ning osaliselt avalik-õiguslik või hõlmab haldusleping eraõigusliku lepingu. Viimasel juhul muutuks kas või üksikuid halduslepingule omaseid sätteid sisaldav leping tervikuna halduslepinguks ja sellest tulenevad vaidlused tuleks kõik lahendada halduskohtus. Selles küsimuses oodatakse vastuseid tulevaselt kohtupraktikalt.

## **4. Halduslepingu sõlmimine**

### **4.1 Halduslepingu sõlmimise regulatsioon HMS-is**

Halduslepingu sõlmimist reguleerivad HMS §-d 97–99. Erinevalt käsitletakse piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavaid halduslepinguid ning üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitavaid halduslepinguid. See jaotus on sarnane haldusakti ning määruse eristamisega: määrusele sarnaselt eeldavad piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavad halduslepingud volitusnormi olemasolu seaduses, aga kui haldusleping sõlmitakse haldusakti andmise asemel, on tegu üksikjuhtumi reguleerimiseks mõeldud halduslepinguga. Kummagi lepinguliigi kohta on HMS-is erisätteid.

HMS § 97 lg 2 järgi peavad haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepinguga isikule pandavad kohustused olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega. Samasisulist normi piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitavate halduslepingute jaoks ei ole. Miks? Siiski tuleks kohustuste vastastikune tasakaal ning eesmärgipärasus tagada kõigi halduslepingute puhul. Võimalik, et üksikjuhtumit puudutavate halduslepingute tarvis antud sätte lisamine on lisakaitseks halduse omavoli vastu, millega muu hulgas rõhutatakse, et volitusnormi olemasolul tagatakse kohustuste vastavus ning eesmärgipärasus juba volitusnormi nõudmistest tulenevalt niikuinii. Sellegipoolest tuleb märkida, et HMS-i halduslepingu peatükk ei ole üles ehitatud nii loogiliselt, et oleks võimalik hõlpsalt üles leida üht või teist liiki halduslepinguid puudutavaid nõudmisi. Erisätted paiknevad hajali.

Eraldi kriitikat vajab HMS § 104 lg 1, milles sisuks on, et sund halduslepingu sõlmimisel muudab halduslepingu õigusvastaseks. HMS § 104 lg 1 on sõnastatud selliselt, et seda võib mõista kaksipidiselt. HMS § 104 lg 1 on sõnastuses: „halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav, kuid mitte tühine haldusleping kehtib ja seda tuleb täita, välja arvatud juhul, kui üksikisikust lepingupool oli halduslepingu sõlmimisel halduslepingu õigusvastasusest teadlik või kui haldusleping sõlmiti tema poolt esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel.“ See sõnastus on kaheti tõlgendatav: ähvardamine, petmine või muul viisil õigusvastane mõjutamine võib olla mõistetud nii haldusorgani tegevusena kui ka haldusorgani vastu suunatud tegevusena. Tõenäosem on see, et normis on läbivalt silmas peetud üksikisikust lepingupoolle õigusvastast käitumist, siiski peaksid õigusnormid tulenevalt õigusselguse

põhimõttest olema sõnastatud selliselt, et ei oleks kahe vastupidise tõlgendamise võimalust. HMS § 104 lg 1 sõnastust on vaja muuta.

## **4.2 Halduslepingu sõlmimine tahteavalduste vahetamise teel**

HMS § 105 lg 1 alusel kohalduvad halduslepingutele tsiviilõiguslike lepingute kohta käivad sätted, arvestades HMS-iga kehtestatud erisusi. Halduslepingu sõlmimise osas on HMS-is erinormid: § 99 lg 1 kohaselt kohaldatakse üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu sõlmimisele HMS-i 1. osas (üldosas) sätestatud niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega. Asjassepuutuv on eelkõige 2. peatükk „Haldusmenetluse läbiviimine“, mille § 35 lg-s 3 on reguleeritud, et haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks algab halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemisega. Halduslepingu sõlmimise ettepanekule vastab eraõiguse terminites ofert.

Haldusleping piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitakse HMS § 99 lg 2 järgi tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras. Seega seda tüüpi haldusleping sõlmitakse – nagu eraõiguslik lepingki – tahteavalduste vahetamise teel.

Võib arvata, et halduslepingu sõlmimine nii HMS § 99 lg 1 kui ka lg 2 kohaselt on suhteliselt sarnane. Seda hüpoteesi kinnitavad käesoleva peatüki alljärgnevalt toodud näited, mis puudutavad kõik üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitavaid halduslepinguid, millele seega kohaldub HMS-i üldosa, kuid kohtud on viidanud ka tahteavalduse tegemisele, mis on jällegi tsiviilõigusest pärit mõiste. Nii põimuvad haldusõigus ja tsiviilõigus.

Peamine probleem, mida kohtupraktikas halduslepingute sõlmimisel on käsitletud, on lepingu sõlmimisele suunatud tahteavalduste tegemisest läbirääkimistele asumise staadiumi eristamine. Viimati nimetatul ei ole veel pooltele siduvat iseloomu:

*Kuna pooltel ei ole halduslepingu sõlmimisele suunatud läbirääkimiste käigus keelatud enne ametliku tahteavalduse tegemist teavitada teist poolt tahteavalduse tegemise kavatsusest, ei kujuta selline mitteformaalne teavitamine endast veel ise tahteavaldust lepingu sõlmimiseks. Seda, kas tegu on tahteavalduse või mitteformaalse teatega (halduslepingu või mitteametliku kokkuleppega), tuleb hinnata avalduse tõlgendamise teel.<sup>22</sup>*

TsÜS § 75 kehtestab tahteavalduse tõlgendamise reeglid. Selle lõige 1 näeb ette, et kindlale isikule tehtud tahteavaldust tuleb tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahtele, kui tahteavalduse saaja seda tahet teadis või pidi teadma. Kui tahteavalduse saaja tahteavalduse tegija tegelikku tahet ei teadnud ega pidanudki teadma, tuleb tahteavaldust tõlgendada nii, nagu tahteavalduse saajaga sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi. Tallinna Halduskohus on kohaldanud ka VÕS-i, mille § 29 lg 1 kohaselt lähtutakse lepingu tõlgendamisel lepingupoolte ühisest tegelikust tahtest. Sama paragrahvi lg 5 järgi lepingu tõlgendamisel tuleb eelkõige muu hulgas arvestada lepingu sõlmimise asjaolusid, sealhulgas lepingueelseid läbirääkimisi ning lepingu olemust ja eesmärki. Vastavalt VÕS § 29 lg-le 6 lepingutingimust tuleb tõlgendada koos teiste lepingutingimustega, andes sellele tähenduse, mis tuleneb lepingu kui terviku olemusest ja eesmärgist.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> TlnRKO, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 12.

<sup>23</sup> TlnHKO, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 6.

Tallinna Ringkonnakohus on andnud veel ühe olulise tõlgendusreegli avalik-õiguslike suhete kontekstis, nimelt õiguspärasuse eelduse puhuks, kui tahteavalduse tegijaks on avaliku võimu kandja:

*Linna avalduste tõlgendamisel tuleb eeldada, et ametnikud püüdsid neile anda võimalikult õiguspärase sisu.*<sup>24</sup>

Kas vaikimine võib olla tahteavalduseks, mis tekitab pooltevahelise halduslepingulise suhte? Tallinna Halduskohtu menetluses oli vaidlus, milles Tallinnas ühe elamukvartali transpordimaa kinnistute omanik pöördus Tallinna Linnavalitsuse Kommunaalameti poole avaldusega, milles ta märkis: “Käesolevaga teatame oma valmisolekust rajada omavahenditest uuselamurajooni teedevõrk koos tänavavalgustuse, drenaaži ja haljastusega, millise esialgseks maksumuseks on eeldatavalt 29,4 milj. EEK. Pöördume Teie poole palvega lülitada see summa Tallinna linna 2000/2001 kommunaalrajatiste ehituse eelarvesse ja rajatiste valmimisel need meilt välja osta. Samuti teatame oma valmisolekust ehitusobjektide üleandmisel teedealused transpordimaa kinnistud Tallinna linnale tasuta võõrandada.” Vastust sellele pöördumisele ei tulnud. Halduskohus leidis, et *antud juhul ei olnud seaduse ega poolte kokkuleppega ette nähtud, et Tallinna linn võiks pakutud ettepanekut aktsepteerida vaikimisi ning ei ole alust rääkida, et selle ühepoolse tahteavalduse tulemusena tekkis vastustajal võlakohustus*. Kohus pidas võimalikuks käsitada kaebaja pöördumist ettepanekuna sõlmida rajatiste müügileping hinnaga 29,4 miljonit krooni<sup>25</sup> ja selgitas lepingu sõlmimise tingimusi järgmiselt:

*Leping eeldab mõlema poole tahteavalduse alusel kujunenud õigussuhteid ja pelgalt ühe poole esitatud taotlus või ettepanek, kui selleks pädev organ ei ole sellega oma soostumist väljendanud, ei tähenda, et leping oleks sõlmitud. Sel ajal<sup>26</sup> kehtinud TsÜS § 63 järgi vaikimist loeti tahteavalduseks, kui see on ettenähtud seaduses või poolte kokkuleppega.*<sup>27</sup>

Praegu tuleks kohaldada kehtiva TsÜS § 68 lg-t 4, mille järgi on vaikimine tahteavaldus siis, kui vaikimise või tegevusetuse lugemine tahteavalduseks tuleneb seadusest, isikute kokkuleppes või nendevahelisest praktikast.

Hindamaks, kas haldusleping on sõlmitud, on kohus lisaargumentidena toonud välja haldusorgani pädevuse ja halduslepingu kirjalikkuse nõude, järeldades, et kui need ei ole täidetud, siis halduslepingut ei ole (tühine algusest peale):

*Seega on halduslepingulise suhte olemasolu tuvastamiseks oluline ka see, kellele on taotlus esitatud ning kes ja kuidas on sellele vastanud, kuna halduslepingule laienevad samas eeldused, mis haldusaktile, st seaduslik alus ja pädevus. Haldusõiguse põhimõtetest tulenevalt saaks kõigile ülaltoodud nõuetele vastav leping olla siiski üksnes kirjalikus vormis.*<sup>28</sup>

Eespool oli näide Riigikohtu 29. oktoobri 2004. aasta otsusest kohtuasjas nr 3-3-1-35-04, milles arutati, kas haldusleping on sõlmitud. Riigikohus pidas oluliseks tuvastada, ega ei olnud halduslepingu tunnustele vastavat kokkulepet (kirjavahetust). Seega võinuks halduslepingut asendada kirjavahetus, millel olnuks halduslepingu sisu. Samamoodi on ka teised halduskohtud

---

<sup>24</sup> TlnRKO, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 12.

<sup>25</sup> TlnHKO, 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 7.

<sup>26</sup> Kehtis 1994. aastal vastu võetud TsÜS (RT I 1994, 53, 889), mille § 63 sätestas: *Vaikimist loetakse tahteavalduseks, kui see on ette nähtud seaduses või poolte kokkuleppega.*

<sup>27</sup> TlnHKO, 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 6.

<sup>28</sup> Samas.

otsinud muud sarnastele tingimustele vastavat kokkulepet, kui halduslepingut dokumendina sõlmitud ei ole.<sup>29</sup> Tallinna Ringkonnakohus on nt möönnud, et *haldusorganil ainuüksi põhimõttelise otsuse kujunemine* [vormistada kokkulepe teede ja tehnovõrkude ehituskulude hüvitamiseks], *selle vormistamisele asumine ja sellest kaebaja teavitamine ei ole võrdsustatav halduslepinguga (halduslepingu tunnustele vastava kirjavahetusega).*<sup>30</sup>

Tallinna Halduskohus lahendas haldusasja, milles vaidlus käis selle üle, kas kaebaja ja vald on sõlminud detailplaneeringu koostamise lepingu. Kaebaja, uskudes, et leping on olemas, asus juba lepingulistesse suhetesse planeerijaga, kes koostas detailplaneeringu eskiisi. Kaebaja tunnistas kohtuistungil, et kirjalikult lepingut sõlmitud ei olnud, kuid põhjendas lepingu olemasolu vallaga peetud kirjavahetuse ja asjaoluga, et kaebajalt nõuti detailplaneeringu eskiisi esitamist. Kaebaja sõlmis detailplaneeringu koostamiseks lepingu planeerijaga, kes koostas detailplaneeringu eskiisi. Kaebaja täpsustas, et eskiisi koostamine hõlmab tema arvates 90% detailplaneeringu koostamisest ja et lepingu sõlmimisel planeerijaga arvestas kaebaja vallalt saadud kirja, milles nõuti eskiislahenduse esitamist. Kaebaja käsitas seda oferdina, mille ta eskiislahenduse esitamisega aktsepteeris ja seega sai lugeda detailplaneeringu koostamise lepingu sõlmituks. Vald vaidles kaebaja sellisele käsitlusele vastu ja leidis, et halduslepingut sõlmitud ei ole, väites et see sõlmitakse praktikas kohustuslikus kirjalikus vormis pärast detailplaneeringu algatamist.<sup>31</sup> Asja lahendades leidis kohus, et *halduslepingute sõlmimine on eraldi reguleeritud haldusmenetluse seaduses, mis näeb ette nende kohustusliku kirjaliku vormi. Juhul, kui lepingut ei ole sõlmitud kirjalikult, ei saa seda pidada sõlmituks.* Kohus tõlgendas kirjavahetuse sisu ning asus seisukohale, et kaebaja on tõlgendanud nimetatud kirja valesti, sest sellest ei järeldu ettepanekut koostada detailplaneering. Kohus märkis ühtlasi, et kuna kohaldub HMS § 35 lg 3, siis ei ole õige rääkida võlaõiguse tähenduses oferdist.<sup>32</sup>

Planeerijaga lepingu sõlmimise osas jõudis kohus järeldusele, et *selle lepingu sõlmimisega enne seaduspärase halduslepingu sõlmimist planeeringu koostamiseks võttis kaebaja endale ise kõik riskid, mis tulenevad võimaliku tulevase õiguspärase halduslepingu sõlmimisega seotud asjaoludest, kaasa arvatud võimalusest, et detailplaneering jääb algatamata või kohalik omavalitsus soovib seda ise koostada.*<sup>33</sup>

Seega teame juba Riigikohtu 2004. aasta praktikast, et haldusleping võib ilmneda poolte kirjavahetusest. Seisukohta täiendab halduskohtute hiljem lisandunud praktika, et lihtsalt kirjavahetuse olemasolu ei ole iseenesest tõendiks, et leping on juba sõlmitud. Kuivõrd halduslepingu sõlmimisel nõustuvad mõlemad pooled lepingus kindlaksmääratud tingimustega,<sup>34</sup> siis peavad selleks, et rääkida halduslepingust, olema pooled vahetanud tahteavaldusi selge sooviga asuda lepingu pooleks. Ei piisa üksnes vastavast soovist teavitamisest ega põhimõttelise seisukoha kujundamisest, vaid nõutav on just oma soovi selge edastamine teisele poolele. Tallinna Halduskohus märgib kokkuvõtlikult, et *lepingust on alust rääkida siis, kui kokkuleppest on võimalik üheselt tuvastada poolte õigused ja kohustused, nende täitmise tingimused jm olulised lepingutingimused.*<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> TlnHKo, 28. märts 2006 ja TlnRKO, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 6 ja 12.

<sup>30</sup> TlnRKO, 12. veebruar 2007, haldusasi nr 3-04-347, p 12.

<sup>31</sup> TlnHKo, 26. november 2007, haldusasi nr 3-07-280, p 17.

<sup>32</sup> Samas, p 18.

<sup>33</sup> Samas.

<sup>34</sup> RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 7.

<sup>35</sup> TlnHKo, 28. märts 2006, haldusasi nr 3-04-347, p 6.

### **4.3 Haldusleping või haldusakt**

See, kas sõlmida haldusleping või anda haldusakt, sõltub olukorrast ning on kaalutusõiguse teel lahendatav küsimus. Nii on märkinud Tallinna Ringkonnakohus:

*HMS § 98 lõike 1 kohaselt võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist. Seda ongi Rae Vallavalitsus käesolevas asjas teinud, kuivõrd 30.07.2008 lepingu asemel oleks võinud kaebuse esitajale määrata toetuse ka haldusaktiga (või jätta üldse määramata ja sellisel juhul oleks tulnud kaebuse esitajal toetuse saamise õigus 27.12.2005 määrusest nr 32). Vaidlusaluses lepingus on pooled leppinud kokku toetuse summa ja selle maksmise perioodi. Toetus on lepitud kokku konkreetse rahas väljendatud summana /---/ Vaidlusaluse lepinguga on Rae vald võtnud omale kohustuse tasuda kuni 31.08.2009 toetust iga lapse kohta alates 26.01.2009 3500 krooni kuus ja seda kohustust tuli täita lepingu kehtivuse lõpuni 31.08.2009.<sup>36</sup>*

Nagu ringkonnakohus välja toob, võib haldusorgan haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu. Valitud vorm peab olema pooltele täpselt teada, sest haldusakti ja halduslepingu muutmise ning lõpetamise reeglid on erinevad.

### **4.4 Võrdse kohtlemise ja avalikkuse põhimõtte halduslepingute sõlmimisel**

Haldusasjas 3-05-639 väljendab kaebaja kahtlust, et KOV sõlmis vara kasutusse andmise lepingu kolmanda isikuga (mitte temaga) karistuseks selle eest, et kaebuse esitaja ei olnud nõus sõlmima ühise tegutsemise lepingut.<sup>37</sup> Selle vaidluse sisu oli järgmine. Kuusalu Vallavalitsus oli sõlminud OÜ-ga S Kuusalu vallas asuva Salmistu ranna haldamise lepingu. Lepingu järgi mõisteti ranna all ka Salmistu sadama kaid ja sadama akvatooriumi. OÜ P esitas Kuusalu Vallavalitsusele taotluse, et kasutada Salmistu sadama kaid kalapaadi jaoks perioodil 2005–2007, mis on kalakasvatusega tegelevale ettevõttele majandustegevuseks hädavajalik. Kuusalu Vallavalitsus koostas ühise tegutsemise lepingu kavandi Salmistu sadama kai kasutamiseks ning edastas selle OÜ-le S ja OÜ-le P. Järgnevalt toimusid Kuusalu Vallavalitsuse ning mõlema OÜ vahel läbirääkimised, millest lähtuvalt koostas vallavalitsus lõpliku lepingukavandi ning edastas selle mõlemale poolele. Seejärel võttis Kuusalu Vallavalitsus vastu kaks korraldust. Neist ühega kiitis heaks Kuusalu valla ning mõlema OÜ vahel sõlmitava ühise tegutsemise lepingu, teisega Kuusalu valla ja OÜ P vahel sõlmitava rajatise osa üürilepingu. Kohtusse pöördus OÜ S, vaidlustades teise korralduse, mis puudutas kaikoha üürimist OÜ-le P. Tema arvates ei olnud menetlus aus ega vastanud võrdse kohtlemise põhimõttele. Väidetavalt soodustas KOV ühte isikut, andmata teistele võimalust kaikoha üürimisele pretendeeridagi.

Sellest näitest võib õppida, et juhul, kui ei korraldata konkurssi või avatud pakkumist avaliku hüve kasutamiseks, siis võivad kolmandatel isikutel tekkida tagantjärele pretensioonid, et menetlus ei olnud võrdne, isegi siis, kui nad on menetlusest algusest peale teadlikud olnud ning saanud oma arvamust avaldada. Järelikult peab KOV halduslepingu partnerite valikul eriti hoolsalt jälgima, et rikutud ei oleks kolmandate isikute õigusi. Halduse läbipaistev tegutsemine aitab rikkumisi ära hoida.

<sup>36</sup> TlnHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 8.

<sup>37</sup> TlnHKo, 5. veebruar 2007, haldusasi nr 3-05-639, „kaebuse motiivid“.

Analoogse juhise leiame Riigikohtu praktikast. Haldusasi nr 3-3-1-59-05<sup>38</sup> puudutas reklaamikandjate paigaldamist teedele ja tänavatele. Riigikohus asus otsuse p-s 16 seisukohale, et lepingute sõlmimine, millega avalik võim annab kasutusse olulise avaliku ressursi, peab toimuma menetluses, mis võimaldab võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel, ja nendest menetlusnõuetest kõrvalehoidumist ei saa põhjendada vastava menetluskorra või õigustloovate aktidega kehtestatud konkreetsete nõuete puudumisega.

Vaadeldavas asjas käsitasid haldus- ja ringkonnakohus kaebuse esemeks olevaid reklaamikandjate paigaldamise lepinguid tsiviilõiguslike lepingutena, kuid Riigikohus märkis, et siiski erinevad nad oma sisult ja eesmärgilt lepingutest, mille sõlmib avaliku võimu kandja eraõiguslikus vormis tegutsedes. Halduskolleegium leidis, et need lepingud sisaldavad avaliku võimu sõlmitavate kontsessioonilepingute tunnuseid. Nende lepingutega annab avalik võim eraõigusliku isiku kasutusse olulise avaliku ressursi (praegusel juhul tänavad või tänavaga piirnevad maa-alad), lubades sinna paigutada rajatisi, mida kasutatakse tasu eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides, kusjuures lepingust tulenevad riskid lasuvad eraõiguslikul lepingupoolel. Otsuse punktis 17 on toonitatud, et sedalaadi lepingu sõlmimine, sõltumata selle lepingu määratlemisest haldus- või tsiviilõigusliku lepinguna, peab toimuma kohases menetluses, mis tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse.

Kõnealusest Riigikohtu lahendist tasub kaebeõiguse osas välja tuua veel seda, et kolmanda isiku halduskohtusse pöördumise õigust ja õiguste rikkumist ei saa tuletada ainuüksi asjaolust, et ta tegutses vaidlustatud lepinguga hõlmatud või lähedases tegevusvaldkonnas. Selleks, et isiku abstraktne huvi muutuks kaitstavaks õiguseks, peab isik väljendama oma huvi konkreetse haldusakti või -toimingu vastu (p 20). Nii ei oleks näiteks Salmistu sadama kaasuses kaebeõigust mitte kõigil kalandusega tegelevatel isikutel, vaid üksnes nendel, kes tõendavad oma luhtunud võimalused (kahju), mille tingis just see leping, mille sõlmimise menetluses ta ei saanud võrdsetel alustel osaleda.

## 5. Halduslepingu jõustumine

Halduslepingu jõustumine on reguleeritud HMS §-s 101. Esimeses lõikes on kirjas, et üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras. TsÜS ega VÕS lepingu „jõustumisest“ ei räägi. Analüüsi autorile tundub, et „jõustumine“ on pigem avaliku õiguse termin ning tsiviilõiguslike lepingute jõustumisest rääkimine näib võõras. VÕS § 9 termin on „lepingu sõlmimine“. VÕS § 9 lg 2 järgi on pakkumusele nõustumuse andmisega leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja nõustumuse kätte sai. Kui nõustumus väljendub teos, mis ei ole otsene tahteavaldus, on leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja teost teada sai, välja arvatud juhul, kui pakkumusest, lepingupoole vahelisest praktikast või tavast tulenevalt loetakse leping sõlmituks teo tegemisest.

TsÜS § 69 lg 1 järgi muutub tahteavaldus kehtivaks, mitte ei jõustu. Leping on sõlmitud, kui mõlema poole tahteavaldused on muutunud kehtivaks. Järelikult, kui leping on sõlmitud, siis

---

<sup>38</sup> RKHKo, 15. detsember 2005, haldusasi nr 3-3-1-59-05.



ongi see ka jõustunud ja mingit muud ettenähtud korda, mida HMS § 101 lg 1 näib eeldavat, ei ole olemas.<sup>39</sup>

HMS § 101 lg 2 sätestab, et kui sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud haldusleping piirab kolmanda isiku õigusi, jõustub leping alates kolmanda isiku poolt sellekohase kirjaliku nõusoleku andmisest. Seega lepingu jõustumist on võimalik edasi lükata kolmanda isiku õiguste arvesse võtmise kaalutlustel. Säte pole kohtupraktikasse jõudnud, kuid huvitav oleks teada, kas haldusel on probleeme kolmandate isikute ringi määramisel või kolmandatelt isikutelt nõusoleku saamisel, kas kolmandal isikul on lõpmatuseni võimalik nõusoleku andmisest keelduda või võiks nt pahatahtliku keeldumise puhul siiski haldusleping jõustuda jms.

Samamoodi puudub kohtupraktika teise haldusorgani nõusolekul antava haldusakti andmise asemel sõlmitava halduslepingu kohta. HMS § 101 lg 3 alusel ei jõustu selline haldusleping enne teise haldusorgani nõusoleku saamist. Võrdlus näitab, et ilma nõusolekuta antud haldusakt oleks kehtiv, aga õigusvastane; haldusleping ei jõustuks sellest sättest tulenevalt ilma nõusolekuta üldse. Nõusoleku õiguslikud tagajärjed on seega täiesti erinevad sõltuvalt sellest, kas haldusorgan valib tegutsemise vormiks haldusakti andmise või halduslepingu sõlmimise. Lahtiseks jääb küsimus, kas selline vahetegu oli seadusandja teadlik valik? Miks peaks samasisuline nõusolek olema kord menetlusele finaalse, kord mittefinaalse tähendusega?

HMS § 101 lg 4 on jõustumise sätetest ainus, mille kohta on ka kohtupraktikat. HMS § 101 lg 4 järgi jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras. Määrus jõustub HMS § 93 lg 2 alusel üldjuhul kolmandal päeval pärast avaldamist. HMS § 101 lg-t 4 on (ilma sellele viitamata) kohaldanud Tartu Ringkonnakohus, kes hindas, kas kehtib Muinsuskaitseameti ja Tartu Linnavolikogu vahel sõlmitud haldusleping, millega anti Tartu Linnavalitsusele üle muinsuskaitseaduse ja teiste õigusaktidega Muinsuskaitseametile pandud muinsuskaitsealaste riiklike kohustustuste täitmine Tartu linna haldusterritooriumil (sama kaasuse kohta vt ka eespool pkt 2.1). Tartu Ringkonnakohus märkis:

*Ebaõige on apellandi väide, et halduslepingut ei ole avalikustatud. Haldusleping on avalikustatud määrusele ettenähtud korras ning on jõustunud.*<sup>40</sup>

Kokkuvõttes ei ole HMS § 101 kohaldamise probleeme kohtupraktikasse peaaegu üldse jõudnud. Samas halduslepingu jõustumise momendi määramine peaks olema pooltele äärmiselt oluline, sest sellest sõltub lepingu täitmise nõudeõigus. Et HMS-is on jõustumise aeg reguleeritud erinevalt sõltuvalt lepingu iseloomust, siis juba ainuüksi seetõttu võiks arvata, et tekivad küsimused, millal konkreetne leping jõustus. Seadusandja on halduslepingu jõustumise sätete loomisega esile tõstnud vajaduse kaitsta kolmandate isikute õigusi ning avalikkuse huvides sõlmitud halduslepingute kättesaadavust.

---

<sup>39</sup> Eraõiguses saab lepingu sõlmida edasilükkava tingimusega.

<sup>40</sup> TrtHKo 15. mai 2007, haldusasi nr 3-06-2287, p 15.

## 6. Halduslepingu täitmine

Halduslepingu täitmisele kohalduvad VÕS-i sätted. Tallinna Halduskohtu sõnades:

*Halduslepingu täitmisel tuleb juhinduda VÕS sätetest. VÕS § 76 lõike 1 kohaselt tuleb kohustus täita vastavalt lepingule või seadusele. VÕS § 76 lõike 3 kohaselt loetakse kohustus kohaselt täidetuks, kui see on täidetud täitmise vastuvõtmiseks õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil. VÕS § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmine või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine.<sup>41</sup>*

Riigikohus on öelnud, viidates VÕS § 108 lg 2 p-le 1 (ei või kohustuse täitmist nõuda, kui kohustuse täitmine on võimatu), et kui vastustaja leiab, et kohustuse täitmine on muutunud kas osaliselt või täielikult võimatuks, võib ta kohustuse täitmisest VÕS § 108 lg 2 alusel keelduda. Sellisel juhul on teisel poolel võimalus nõuda VÕS § 115 lg 1 ning riigivastutuse seaduse § 7 lg 1 alusel kohustuse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.<sup>42</sup>

Halduslepingu täitmise nõue on seotud enamasti majanduslike raskustega. KOV rahapuudust ei ole madalama astme kohtud aktsepteerinud lepingu täitmisest keeldumise põhjendatud alusena ega lepingu muutmise ega lõpetamise alusena (vt ka ptk 7). Nii leitakse, et kui eelarve vähenemise tõttu muutub halduslepingu täitmine ebamugavaks, on see KOV enda risk.<sup>43</sup>

*Vastustaja ei saa lepingu täitmist vabandada oma lühinägeliku käitumisega. Vastustaja on viidanud riigi sõnamurdlikule käitumisele tema ees seoses tulumaksu laekumise vähendamisega, kuid see ei anna alust jätta vastustajal endal võetud kohustusi täitmata ja käituda seega ise sõnamurdlikult.<sup>44</sup>*

Kohtupraktika kinnistab seadusest tulenevat regulatsiooni, et raskustesse sattumise korral on lepingu muutmist või lõpetamist õigustatud nõudma üksnes selle nõrgem pool:

*HMS 102 lõike 4 kohaselt kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud (ehk siis eraõiguslikust isikust pool), nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või kui teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega. Seega annab HMS täitmiskohustuste tõttu lepingu muutmise nõudeõiguse vaid eraõiguslikust isikust poolele ja haldusorganil seda õigust ei ole.<sup>45</sup>*

Hiljutises Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis kohtuasjas nr 3-3-1-26-10 ütles Riigikohus seonduvalt detailplaneeringus nimetatud teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise ning vastavate kulude kandmise kohustusega, et ES § 13 eeldab, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis lahendab kohalik omavalitsus koos detailplaneeringu taotlejaga

---

<sup>41</sup> TlnHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 9.

<sup>42</sup> RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 12.

<sup>43</sup> TlnHKo, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 14.

<sup>44</sup> Samas.

<sup>45</sup> Samas, p 12–13.

küsimuse, kes ehitab välja teed ning tehnovõrgud ja -rajatised ning kes kannab sellega kaasnevad kulud.<sup>46</sup>

Riigikohus annab selles lahendis mitmeid õpetussõnu nii KOV-ile kui ka kohtule. Rahaliste raskuste tekkimise aspekti kohta märkis kolleegium, et kui taotleja ei ole nõus tööde eest tasuma ja kohalikul omavalitsusel puudub selleks võimalus, võib kohalik omavalitsus põhjendatult keelduda detailplaneeringu algatamisest.<sup>47</sup> Sellest seisukohast järeldub, et KOV on planeerimisdiskretsiooni teostades õigustatud ja kohustatud arvestama ka majanduslike kaalutlustega. Nendega saab arvestada juba võimalikult varases planeerimise staadiumis. Kolleegium rõhutas, et juba detailplaneeringu algatamise staadiumis peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu taotlejaga kokku leppima ning otsustama nii ES §-s 13 sätestatud tööde tegemise ja finantseerimise tingimused kui vajaduse korral ka muud tingimused, sh sotsiaalse infrastruktuuri väljaehitamise ja rahastamise.<sup>48</sup>

Puhuks, kui KOV ja arendaja ei ole kindlalt kokku leppinud, kelle õlule teede ja tehnovõrkude kulud jäävad, tõi Riigikohus välja olulise eelduse, mis ilmselt tulevikus hõlbustab hinnangut, kumb kulud kannab. Nimelt seisab otsuse punktis 14, et kui detailplaneeringu algatamise taotlemise staadiumis ei ole kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu taotleja jõudnud kokkuleppele ning kulutuste jäämist taotleja kanda ei ole kohalik omavalitsus märkinud oma kirjalikus seisukohas, mis on taotlejale edastatud, tuleb eeldada, et ES §-s 13 märgitud tagamiskohustuse alusel on tööde tegemine ja selle eest tasumine kohaliku omavalitsuse ülesanne.

Edasi arutas Riigikohus ka küsimust, kas KOV on õigustatud detailplaneeringu kehtestamisest keelduma, kui varaline olukord seda enam ei võimalda. Riigikohus mõõnis, et ülekaalukaks avalikuks huviks detailplaneeringu kehtestamata jätmisel võib olla planeeringu realiseerimiseks rahaliste vahendite puudumine, ja märkis, et selline olukord esineb eeskätt juhul, kui detailplaneeringu algatamisel ei olnud vallal võimalik kulutusi ette näha.<sup>49</sup> Kui kohalik omavalitsus on juba võtnud endale ES §-s 13 märgitud tööde tegemise ja rahastamise kohustuse, kuid mingitel ootamatutel asjaoludel tekivad kohalikul omavalitsusel takistused selle kohustuse täitmisel, siis võib detailplaneeringu kehtestamata jätmine olla põhjendatud ja õiguspärane, leidis Riigikohus. Seejuures peab kohalik omavalitsus esitama asjakohased põhjendused ja kaalutlused ootamatute asjaolude ja takistuste kohta.<sup>50</sup>

Analüüsi autori arvates näitavad need kaasused, et juba võetud kohustusi tuleb KOV-il täita, aga uute võtmisel evib ta kaalutlusõigust, mille teostamisel arvestab avaliku huviga, sealhulgas ka oma rahaliste vahendite ning nende erinevate valdkondade peale jaotamise võimalustega. Majandusraskustes KOV-il säilib kaalutlusõigus oma edasise tegevuse kujundamisel, sh otsustamisel, milliseid algatatud, aga veel kehtestamist ootavad planeeringud kehtestada.

---

<sup>46</sup> RKHKo, 19. mai 2010, haldusasi nr 3-3-1-26-10, p 14.

<sup>47</sup> Samas.

<sup>48</sup> Samas, p 15. Punktis 14 märgib kolleegium, et kokkuleppe ES §-s 13 sätestatud tööde tegemiseks ja rahastamiseks võib kohalik omavalitsus sõlmida detailplaneeringu taotlejaga ka hiljem. Kui aga detailplaneeringu taotleja ei ole siis nõus kokkuleppe tingimustega, peab kohalik omavalitsus ikkagi tööd tegema ja nende eest tasuma või arvestama planeeringu kehtestamata jätmisel võimalusega, et tal tuleb hüvitada planeeringu taotleja detailplaneeringu koostamisel kantud kulud.

<sup>49</sup> Samas, p 19.

<sup>50</sup> Samas, p 14.

## 7. Halduslepingu muutmine ja lõpetamine

Ehkki lepinguline suhe võib tunduda pooli võrdsustava suhtena, siis halduslepingu puhul ei kao avaliku võimu kandja võimupositsioon. Seda kinnitavad tema suuremad volitused lepingulise suhte kujundamisel. Näiteks on talle antud ühepoolne võimalus lepingut muuta ja lõpetada: HMS § 102 lg 2 alusel võib haldusorgan halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Selline kujundusõigus on haldusel üksnes väga erandlikeks juhtudeks ja kergekäeliselt ei või seda kasutada. Võrdluseks olgu märgitud, et võlaõiguses on samasugune lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise nõue, kui muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud, nõudeõigus, mitte kujundusõigus, ehk selle saab maksuma panna üksnes kohtu kaudu. Samuti muudetakse haldusorgani otsusel HMS § 104 lg 2 alusel õigusvastane haldusleping õiguspäraseks või lõpetatakse, kui on ilmnunud HMS § 104 lg-s 1 esitatud asjaolud (teise poole pahauskus (teadmine õigusvastasusest), valeandmete esitamine, ähvardus, pettus, õigusvastane mõjutamine). Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral avaliku huvi kaitseks peab haldusorgan halduslepingu muutmist või lõpetamist põhjendama. Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3).

Haldusasja nr 3-3-1-13-07 p-s 7 märkis Riigikohus, et üldjuhul laieneb konsensuse nõue ka lepingu tingimuste muutmisele. Erandjuhtumiks on HMS § 102 lg 2, milles on sätestatud piiratud võimalus, mille abil on võimalik vältida ülekaaluka avaliku huvi järgimise sõltumist haldusorganiga lepingu sõlminud isiku tahtest. Halduskolleegium leidis, et lepingu ühepoolne muutmine eeldab seaduses sätestatud toimingute tegemist – ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu tuvastamist, selle ohu vältimise võimaluste väljaselgitamist ning lepingu muutmise vajaduse tuvastamisel teisele lepingupoolele põhjenduste esitamist. Lepingu ühepoolne muutmine ei saa toimuda üksnes lepingu alusdokumentide muutmisega. Riigikohus tuvastas, et pooled ei olnud HMS § 102 alusel lepingut muutnud, mistõttu õiguslikuks järelmiks oli pooltele täitmise kohustuslikkus algselt kokkulepitud tingimustel.<sup>51</sup>

Mainitud Riigikohtu lahendit tsiteeris Tallinna Halduskohus haldusasja nr 3-08-2149 lahendamisel. Vaidluse põhjuseks oli see, et Tallinna linn muutis jäätmeveo korda, milles oli reguleeritud teenustasu arvutamise alused. Jäätmevedajatega sõlmitud haldusleping viitas vanale korrale, kuid muutes korda, muutusid ka halduslepingute tingimused tasu arvutamise suhtes. Muudatuse sisuks oli, et loobuti teenustasu tõstmisest tarbijahinnaindeksi kasvu võrra. Kohus leidis, et uue jäätmeveo korra kohaldamine, mille tulemusena ei arvestatud enam vanas jäätmeveo korras sätestatud tarbijahinnaindeksi ja teenustasu vastastikust seotust, on käsitatav lepingutingimuste muutmisena. Veel leidis kohus, et vaidlustatud korraldus oli motiveerimata ja seega HMS § 102 lg 2 eeldused täitmata. Seega polnud KOV põhjendanud, millise ülekaaluka avaliku huvi tõttu oli vaja loobuda teenustasu tõstmisest tarbijahinnaindeksi kasvu võrra.<sup>52</sup>

Mis on ülekaalukas avalik huvi? Kas selleks võivad olla KOV majanduslikud raskused? Halduskohtute praktika eitab seda võimalust:

*HMS § 102 kohaselt muudetakse ja haldusleping lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades käesolevas paragrahvis kehtestatud erisusi. HMS § 102 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on*

<sup>51</sup> RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 7–8.

<sup>52</sup> TlnHKo, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-2149.

*tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Lepingu täitmine käesoleval juhul avaliku huvi rasket kahjustamist ilmselgelt kaasa ei oleks toonud ja vastustaja ei ole selliseid asjaolusid ka esile toonud. Valla eelarve vähenemine selliseks asjaoluks ei ole, kuna vastustaja ei ole toonud välja, milliseid kõrgendatud avalikust huvist kantud kohustusi vastustaja nimelt vaidlusaluse lepingu täitmise tõttu täita ei oleks saanud. Lisaks peab HMS § 103 lõike 3 kohaselt halduslepingu muutmise või lõpetamise korral haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju, mis teeks aga rahalise nõude puhul põhimõtteliselt sama välja.<sup>53</sup>*

Oluline on ka see, et lepingu ühepoolne muutmine või lõpetamine ei tohi olla lepingupartnerit karistava iseloomuga, vaid peab lähtuma hea halduse ning õiguskindluse põhimõttest. Tallinna Ringkonnakohus on välja toonud, et eraõiguslikul isikul, kes on halduslepingu pooleks, on halduslepinguga talle antud soodustuse kehtimise vastu suurem usaldus, kui talle haldusaktiga antud soodustuse vastu, kuna halduslepingu teine pool (haldusorgan) saab halduslepingut muuta oluliselt vähemal juhtudel kui tühistada või muuta isikule soodustusi andvat haldusakti.<sup>54</sup> Seega lisab kohtupraktika ülekaaluka avaliku huvi kõrvale ka isiku usalduse kaitse ja hea halduse põhimõtte järgimise kohustuse. (VÕS-ist ja HMS-ist tulenevate halduslepingu lõpetamise aluste seose kohta vt 10. ptk.)

## **8. Halduslepingu kehtivus, õigusvastasus ja tühistatavus**

Halduslepingu kehtivuse, õigusvastasuse ja tühistatavuse problemaatikat on käsitletud haldusasjas nr 3-07-2585. Vaidlesid Murru Vangla ning kinnipeetav ja vaidlus puudutas vangi pangakontolt valesti võetud tõlkekulusid.

Vangla võttis kinnipeetavalt allkirja dokumendile tekstiga, mille kohaselt allakirjutanu on teadlik justiitsministri 30. novembri 2000 määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 49<sup>1</sup> regulatsioonist ja nõustub, et vangla edastab tema esitatud „kirja/vaide“ tõlkimiseks ning võtab seejärel allakirjutanu vanglasiseselt isikukontolt maha tõlkekulud tõlkebüroo esitatud arвете alusel. Murru Vangla tasus tõlketeenuse eest ning tegi kulude katteks kaebuse esitaja isikukontolt 24 krooni suuruse ülekande. Viimase kaebaja vaidlustas, taotledes ühtlasi kirjaliku nõusoleku võtmise toimingu õigusvastasuse tuvastamist. Kohtu ees seisis küsimus, millise õigusliku iseloomuga on kinnipeetava ja vangla sõlmitud kokkulepe. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et kirjalikud nõusolekud olid üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepingud HKMS § 4 lg 1 teise lause ja HMS § 95 mõttes.<sup>55</sup>

*Nende halduslepingutega reguleeriti kaebaja poolt esitatud võõrkeelse dokumendi tõlkimise kulude kandmine selliselt, et vanglal on õigus võtta tema vanglasiseselt isikuarvelt maha rahalised vahendid nende kulude katteks, mis tekkisid vanglal dokumendi eesti keelde tõlkimise teenuse ostmisel tõlkebüroolt, seda lepingus märgitud tõlketeenuse hinnapiiri raames. Sarnaselt haldusaktiga on kehtiv haldusleping siduv, luues pooltele õigusi ja kohustusi nagu haldusakt adressaatidele. Seejuures ei sõltu halduslepingu kehtivus halduslepingu õiguspärasusest, kui halduslepingut ei saa pidada tühiseks (vt HMS § 104 lg 1). Kehtivat halduslepingut tuleb täita.<sup>56</sup>*

---

<sup>53</sup> TlnHKO, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 12–13.

<sup>54</sup> Samas, p 9.

<sup>55</sup> TlnRKO, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 7.

<sup>56</sup> Samas, p 8.

Kui haldusleping on õigusvastane, siis võib taotleda selle tühistamist. Kohtupraktikast järeldub, et tühistamist nõutakse tsiviilõiguslikel alustel, tehes seda esmalt tahteavaldusega teisele poolele:

*Kuni kokkulepped kehtivad, on apellant kohustatud neid sõltumata nende õigusvastasusest täitma. Seda kohustust ei mõjuta apellandi väited kokkulepete sõlmimisest pettuse või raskete asjaolude ärakasutamise tõttu. Need väited oleksid HMS § 105 lg 1 ja TsÜS §-de 94 ja 97 kohaselt asjakohased kohtult lepingute tühistamise taotlemisel.<sup>57</sup>*

Kirjeldatud tõlgete tasu kaasuses nimetas kaebaja lepingu tühistatavuse alusena pettust tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS<sup>58</sup>) § 94 lg 1 tähenduses. Ringkonnakohus märkis, et asjaolu, et vangla lähtus vangla sisekorraeskirja (VSKE<sup>59</sup>) § 49<sup>1</sup> lg-te 6 ja 8 ekslikust tõlgendusest, ei tähenda pettust – kaebaja tahtlikku eksitusse viimist. Kaebuse esitajal oli võimalik VSKE §-ga 49<sup>1</sup> tutvuda ning kujundada oma seisukoht selles, millistel tingimustel saab temalt tõlkekulude hüvitamist nõuda.<sup>60</sup> Tegu ei olnud pettusega. Teiseks viitas kaebaja toona kehtinud TsÜS §-le 97, mille kohaselt võib tehingu teinud füüsiline isik tühistada enda äärmiselt ebasoodsatel tingimustel tehtud tehingu, mille tegemisel teine pool kasutas ära tema erakorralisi vajadusi, sõltuvussuhet, kogenematust või muid selliseid asjaolusid. Kaebuses on selgitatud, et kaebajal ei olnud teadmisi, et vaielda vangla administratsiooniga, ja ta tegi endale kahjuliku tehingu, tasudes teenuse eest, mida ta võis õiguspäraselt saada tasuta.<sup>61</sup> Ringkonnakohus vastas, et ärakasutamine eeldab, et vangla tehingu teise poolena pidi olema teadlik, et kaebuse esitaja sõlmib raskete asjaolude tõttu endale kahjuliku lepingu. *Põhjendamatu on kaebuse esitaja väide, nagu oleks iga vangla poolne rikkumine, sh selgituskohustuse täitmata jätmine, vaadeldav kinnipeetava sõltuvussuhte ärakasutamisenä.*<sup>62</sup>

Vaadeldav kaasus on seni kohtupraktikas ainus, kus halduslepingut on püütud tühistada pettuse ja raskete asjaolude ärakasutamise tõttu. Samas vaidluses väitis kinnipeetav aga ka seda, et haldusleping on tühine algusest peale.

## 9. Tühine haldusleping

Halduslepingu tühisuse alused sätestab HMS § 103 lg 1. Selle sätte alusel saab kokku panna uurimisprogrammi halduslepingu tühisuse tuvastamiseks.

HMS § 103 lg 1 kohaselt on haldusleping tühine:
---

1. kui tühine oleks sama sisuga haldusakt:
--

<b>HMS § 63 lg 2</b> kohaselt on haldusakt tühine, kui:
---

1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan
---

2) sellest ei selgu haldusakti adressaat
--

3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan
---

<sup>57</sup> TlnRKO, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 12.

<sup>58</sup> RT I 2002, 35, 216; 2010, 38, 231.

<sup>59</sup> RTL 2000, 134, 2139; 2010, 41, 244.

<sup>60</sup> TlnRKO, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 19.

<sup>61</sup> Samas, p 20.

<sup>62</sup> Samas.

4) see kohustab toime panema õigusrikkumise
5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita

**2. kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse:**

<b>TsÜS §-d 86–89:</b>	
1) § 86 lg 1: heade kommete või avaliku korraga vastuolus olev tehing on tühine	
	- teise poole erakorralise vajaduse, sõltuvussuhte või kogenematusse ärakasutamine
	- äärmiselt ebasoodsad tingimused
	- vastastikuste kohustuste väärtus on heade kommete vastaselt tasakaalust väljas
2) § 87: seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing on tühine (keelatud tagajärg)	
3) § 88 lg 1: käsutuskeeldu rikkuv tehing on tühine	
4) § 89 lg 2: näilik tehing on tühine	

Kirja tõlkimise kaasuses lähtus kohus sellisest uurimisprogrammist ja tegi järgmised järeldused halduslepingu võimaliku tühisuse kohta:

*Ei ole tegemist haldusorgani poolt pädevust ületades sõlmitud halduslepinguga. /---/ Vaidlusalustel kokkulepetel ei esine ka TsÜS §-des 86-89 sätestatud tühisuse aluseid, sh ei ole leping vastuolus seadusest tuleneva keeluga (TsÜS § 87). Ühestki seadusest ei tulene keeldu sõlmida kinnipeetavaga kokkulepet, mille kohaselt viimane võtab enda kanda võõrkeelse dokumendi tõlkimise kulud eesti keelde, mis on VangS § 11 lg 1 ja HMS § 21 lg 1 kohaselt vangistusseaduse alusel toimuva haldusmenetluse keel. /---/ Seetõttu ei olnud vaidlusalused kokkulepped vastuolus ka VSKE sätetega.<sup>63</sup>*

Sama näeme ka haldusasjas nr 3-09-2477:

*HMS § 103 kohaselt on haldusleping tühine kahel juhul: 1) kui tühine oleks sama sisuga haldusakt; 2) kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse. Kumbagi nimetatud asjaoludest käesoleval juhul ei ilmnenud. HMS § 63 lõike 2 kohaselt on haldusakt tühine, kui: 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat; 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan; 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise; 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Ühtegi nimetatud alust ei esine./---/ Kokkuvõttes leiab kohus, et vastustaja on toiminud kaebajale nende vahelise halduslepingu järgset tasu kokkulepitud vähemas summas õigusvastaselt.<sup>64</sup>*

Eraldi küsimus on, et kui haldusleping on seotud haldusaktiga, mille alusel selle sõlmimine otsustati, siis kas korralduse tühisus toob kaasa halduslepingu tühisuse. Mõeldav tühisuse alus oleks analüüsi autori arvates HMS § 63 lg 2 p 3, et halduslepingut pole andnud pädev haldusorgan, kuna halduslepingu sõlmimiseks volitus/heakskiit puudus (tühine algusest

<sup>63</sup> TlnRKO, 28. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2585, p 10–11.

<sup>64</sup> TlnHKO, 10. märts 2010, haldusasi nr 3-09-2477, p 15–16.

peale!), siis ei olnud KOV seda pädev sõlmima. Ilmselt pole võimalik, et haldusakti ja halduslepingu tühisuse suhtes jõuaks kohus erineva tulemuseni, et kohus loeks ühe tühiseks, teise mitte. Need oletused on esialgu veel hüpoteetilised, st Eesti kohtupraktika ei ole ei kinnitanud ega ümber lükanud, kas isik peaks vaidlustama nii halduslepingu kui ka selle aluseks oleva haldusakti või ainult ühe neist ja millisest õiguslikust alusest tuleneks sõlmitud halduslepingu tühisus. Üldjuhul on haldusleping seotud siiski vaid seadusest tuleneva õigusliku alusega ja eraldi haldusakti vastuvõtmine, otsustamaks, kas asuda halduslepinguid sõlmima, on haldusorgani lisavõimalus. Tavalisem on haldusakti ja võlaõigusliku lepingu seotus.<sup>65</sup>

## 10. Halduslepingu õigusliku aluse äralangemise tagajärjed

Halduslepingu aluseks oleva haldusakti või määruse kehtetuks tunnistamisel muutub ka haldusleping õigusvastaseks. Probleem tekib ka siis, kui haldusakti või määrust muudetakse, nii et muutub ka halduslepingu sisu. Selline vaidlus on tekkinud Tallinna jäätmeveo hindadega seonduvalt (vt pkt 7). Hiljuti põhjustas aga mitmete halduslepingute lõpetamise tarviduse õigusliku aluse äralangemisel Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 3-1-1-86-07, millega Riigikohus tunnistas ühistranspordiseaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 ning väärteomenetluse seadustiku (§ 9 p 3 ja § 10 lg 5 põhiseaduse §-dega 3, 10, 13 ja 14 nende koostoiimes vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, mis võimaldab halduslepingu alusel delegeerida süüteomenetlust ja sellega seonduva riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule. Nimetatud sätete alusel oli enne sõlmitud eraõiguslike isikutega halduslepinguid. Mis sai edasi niisuguste halduslepingutega, mille õiguslik alus oli põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse mõjul ära langenud? Kuidas lahenesid kahjuhüvitamise nõuded halduskohtus?

Kohtusse jõudis üks vaidlus. Tallinna Halduskohus lahendas 2008. aasta detsembris kohtuasja, milles kaebajaks oli AS Ühisteenused, kellele oli varem halduslepingu alusel üle antud karistusvõim. Riigikohtu otsusega põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud sätted olid AS-iga Ühisteenused sõlmitud halduslepingu aluseks.

Vaidluse lahendamiseks tuli kohtul tegeleda järgmiste õiguslike küsimustega:

- Kas Tallinna Linnavalitsus oleks pidanud halduslepingu lõpetama või seda muutma?
- Milline oli halduslepingu lõpetamise õiguslik alus?
- Mis ajast lugeda haldusleping lõppenuks?
- Milline oli kahjuhüvitisnõude õiguslik alus?

Tallinna Linnavalitsus oli tulenevalt Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008 otsusest kohtuasjas nr 3-1-1-86-07 andnud korralduse halduslepingu ühepoolseks lõpetamiseks. Korralduse õiguslikke aluseid oli korruga märgitud väga palju:

---

<sup>65</sup> Vrd võlaõigusliku lepingu ja selle aluseks oleva haldusakti vaidlustamisvõimalustega, nt RKHKo, 20. detsember 2001 haldusajal nr 3-3-1-8-01; RKEKo, 20. detsember 2001, haldusajal nr 3-3-1-15-01 ja RKHKm, 20. aprill 2006, haldusajal nr 3-3-1-31-06.



- 1) HMS § 89 lg 1, § 90 lg 1 (määruse õiguspärasus ja määruse andmise volitusnorm), § 97 lg 1, § 100 (halduslepingu sõlmimise lubatavus ja halduslepingu õiguspärasus);
- 2) HKTS § 11 lg 1 p 3 (annab riigile ja kohalikule omavalitsusele õiguse haldusleping ühepoolselt lõpetada „muul seaduses või halduslepingus sätestatud alusel“) ja lg 2 (annab halduslepingu ühepoolse lõpetamise otsustuspädevuse halduslepingu sõlminud ametiisikule või organile);
- 3) VÕS § 196 lg 1 (kestvuslepingu erakorralise ülesütlemise õigus ja alused) koostoimes HMS § 105 lg-ga 1 (tsiviilõiguslike lepingute sätete kohaldamine);
- 4) Tallinna linna ja AS Ühisteenused hankelepingu “Sõiduõiguse kontrollteenus Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel” punktid 6.3, 6.4 (poolte võimalus vastutusest vabanemiseks vääramatu jõu puhul) ja 7.6 (telliõiguse lõpetada leping ühepoolselt HKS-ist ja HMS-ist tulenevatel juhtudel);
- 5) Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-86-07.<sup>66</sup>

Kohus nõustus vastustajaga, et leping tuli lõpetada, mitte seda muuta. Kohus luges oluliseks, et leping oli sõlmitud riigihanke tulemusena (kaebaja pakkumine tunnistati edukaks) ning lepingu objektis oli kompleksteenuse – sõiduõiguse kontrollimise ja sellest tulenevate väärtegade menetlemise ning sellega seonduvate vajalike kõrvaltegevuste õiguse – üleandmine Tallinna ühtse piletisüsteemi ühistranspordi liinidel. Arutades võimalust, kas leping oleks võinud jätkuda mingis osas, järeldas halduskohus, et see pole riigihanke puhul võimalik ega vasta ka poolte tahtele:

*Riigikohtu Otsuses (p 26) on tõepoolest märgitud, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteo menetlusi ega laiene näiteks süüteo menetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele. Seega nagu võiks Lepingu täitmine muudetud kujul jätkuda - AS Ühisteenused teostaks sõiduõiguse kontrolli ja täidaks muid kõrvalfunktsioone, süüteo ilmnemisel aga asuks seda menetlema ja vastavaid otsuseid vormistama (samuti kontrollimisel kaasas olev) pädevust omav ametiisik. Siiski nõustub kohus Vastustajaga, et ka kehtiva RHS § 69 lg-d 3 ja 4 ei võimalda antud olukorras hankelepingut muuta. [---] Tallinna linna tahteks oli saada riigihanke tulemusena kompleksteenuse. Pärast Riigikohtu Otsust ei ole enam võimalik ei selle Lepingu järgi ega pärast Lepingu muutmist kaebaja soovitud viisil saavutada hankelepinguga taotletud eesmärki. [---] Kui riigihanke sisuks oleks olnud pelgalt abistavad funktsioonid, siis oleks võinud riigihanke konkurents ja tulemus olla teistsugune ja AS Ühisteenused ei oleks pruukinud olla parim pakkuja. Seega, kui vastustaja peaks leidma, et muutunud õiguslikus olukorras on ta edaspidi nõus ka siis teenuse eraõiguslikult isikult tellima, kui viimane ei saa väärteguseid menetleda, siis tuleb tal korraldada vastav uus riigihange – kuivõrd sel juhul muutmisega taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega, ei saa Lepingut muuta. Kui halduslepingut ei saa täita (kaebaja on teadlik halduslepingu õigusvastasusest ja oma võimatusest täita kõiki Lepingu tingimusi) ega muuta seda ka ülaltoodud põhjustel õiguspäraseks, siis tulenevalt HMS § 104 lg-st 2 haldusleping lõpetatakse haldusorgani otsusel.<sup>67</sup>*

<sup>66</sup> TlnHKo, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 5.

<sup>67</sup> Samas, p 6.

Kohus uuris, mis võis olla halduslepingu lõpetamise õiguslikuks aluseks, ja märkis, et see on kas VÕS § 196 lg 1 (erakorraline ülesütlemine) koosmõjus HMS § 102 lg-ga 1 või HMS § 102 lg 2 (halduslepingu lõpetamine haldusorgani poolt, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustumist). Halduskohus leidis:

*Antud juhul on TLV lõpetanud lepingu muu hulgas VÕS § 196 lg 1 alusel. Nimetatud sätte kohaselt kestvuslepingu võib kumbki lepingupool mõjuval põhjusel etteteatamistähtaega järgimata üles öelda, eelkõige kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kuni kokkulepitud tähtpäevani või etteteatamistähtaja lõppemiseni (erakorraline ülesütlemine). [---] Vastavalt VÕS § 196 lg-le 3 ülesütlemiseks õigustatud isik võib lepingu üles öelda üksnes mõistliku aja jooksul pärast seda, kui ta ülesütlemise aluseks olnud asjaoludest teada sai.<sup>68</sup>*

Lepingut saab erakorraliselt üles öelda üksnes siis, kui selleks on mõjuv põhjus. Mõjuvaks põhjuseks loetakse üldjuhul lepingu rikkumist (VÕS § 196 lg 2), aga kuna mõjuvate põhjuste loetelu on ammendamatu, siis võib selleks olla ka mis tahes muu asjaolu – vaadeldaval juhul lepingu täitmise võimatus tulenevalt jõustunud Riigikohtu otsusest.

Pooled olid halduslepingus kokku leppinud vastutusest vabanemise vääramatu jõu korral.<sup>69</sup> Tallinna Linnavalitsus põhjendas Riigikohtu otsust kui lepingu täitmise võimatuse põhjustajat vääramatu jõuna. Selle argumentatsiooniga halduskohus nõustus, öeldes et *puudub igasugune alus väita, et TLV pidi ette nägema või mõistma teatud seadusnormide põhiseadusevastasust ja seega ka õiguslikus keskkonnas toimunud muudatusi. [---] Kaebuse esitaja võimatus Lepingut täita ja saada sellest tulu ei tulenenud mitte niivõrd kaevatud Korraldusest, mis on pigem õigusmaastikku korrastava ja formaalse tähendusega, vaid tegelikult Riigikohtu Otsusest.*<sup>70</sup> Järelikult pidas kohus Riigikohtu otsust asjaoluks, mis takistas lepingu edasist täitmist, olgu see siis mõistetud olulise põhjusena lepingu ülesütlemiseks VÕS § 196 lg 1 alusel või vääramatu jõuna, mis andis pooltele lepingust tuleneva õiguse leping üles öelda.

Seejärel analüüsis halduskohus, kas hoopis HMS § 102 lg-d 2 ja 3 (haldusorgani ühepoolne muutmis- või lõpetamisõigus ülekaaluka avaliku huvi kaitseks ja selle põhjendamiskohustus ning kahju hüvitamise nõue) oleksid pidanud olema lepingu ülesütlemise otsustamisel asjassepuutuvad normid. Kohus ei lugenud neid siiski asjakohasteks:

*Kuna HMS § 102 lg 1 kohaselt haldusleping lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras ja HMS § 105 lg-st tulenevalt halduslepingutele kohaldatakse tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, siis HMS § 102 lg-t 2 tulebki käsitada HMS-ga kehtestatud erisusena. Erisus ei tähenda aga halduslepingu lõpetamise ainuvõimalikku alust (see ei tulene ka kaebaja osundatud Riigikohtu lahendist nr 3-3-1-13-07, rõhuasetus on mujal - et HMS § 102 lg 2 annab haldusorganile võimaluse halduslepingut ka ühepoolset muuta, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist), vaid lisaks VÕS § 196 lg-s 1 nimetatud „mõjuvale põhjusele“ on halduslepingute puhul võimalus leping ühepoolset lõpetada ka siis, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. HMS § 102 lg 1 ja § 105 lg 1 muutuksid eeltoodust vastupidise tõlgenduse korral sisutihjadeks.<sup>71</sup>*

<sup>68</sup> TlnHKo, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 7.

<sup>69</sup> Vt ka nt RKHKo, 23. aprill 2007, haldusasi nr 3-3-1-13-07, p 10.

<sup>70</sup> TlnHKo, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 9.

<sup>71</sup> Samas, p 8.

VÕS § 196 lg 1 (mõjuv põhjus) ja HMS § 102 lg 2 (ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamine) vahekorda on samas vaidluses veelkord selgitanud ringkonnakohus, kes nõustub halduskohtuga.

*Kuna Riigikohtu otsus välistas kaebajaga sõlmitud halduslepingu täitmise, ütles vastustaja selle õigesti HMS § 102 lg 1 ja VÕS § 196 lg 1 alusel erakorraliselt üles. HMS § 102 lg 1 kohaselt muudetakse halduslepingut ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades samas paragrahvis kehtestatud erisusi. VÕS § 196 lg 1 alusel võib kumbki lepingupool kestvuslepingu mõjuval põhjusel etteteatamistähtaega järgimata üles öelda, eelkõige kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kuni kokkulepitud tähtpäevani või etteteatamistähtaja lõppemiseni (erakorraline ülesütlemine). Kuivõrd halduslepingu täitmine oli Riigikohtu otsusest tulenevalt objektiivselt võimatu, oli vastustaja õigustatud VÕS § 196 lg 1 alusel lepingu erakorraliselt üles ütleva.<sup>72</sup>*

Ringkonnakohus leidis, et vastustaja oleks pidanud kaaluma halduslepingu lõpetamise otsuses otsuse mõjusid kaebaja huvidele ja õigustele ning otsustama kahju hüvitamise põhimõtete üle juhul, kui leping oleks lõpetatud HMS § 102 lg-te 2 ja 3 alusel. Kui aga kohaldati HMS § 102 lg-t 1, tuli edasi kohaldada VÕS-i sätteid.<sup>73</sup>

Küsimus, mis ajast lugeda haldusleping lõppenuks, lahenes mõlemas kohtuastmes selliselt, et halduslepingu tagasiulatuvat ülesütlemist peeti õiguspäraseks, kuivõrd alates Riigikohtu otsuse jõustumise ajast alates olid kehtetud lepingu aluseks olnud volitusnormid.<sup>74</sup>

Ühtlasi leidis halduskohus, et kohaldatavad on Riigikohtu halduskolleegiumi 30. novembri 2004 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-04 väljendatud põhimõtted. Riigikohtu halduskolleegium sedastas, et toimingu sooritamiseks puudub nõutav õiguslik alus näiteks ka siis, kui vastav seadus on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses tunnistanud kehtetuks või põhiseadusvastaseks. Samas lahendis märgiti, et haldusorgan ei tohi jätkata akti täitmist või toimingu sooritamist pärast seda, kui on jõustunud Riigikohtu otsus, millega tunnistati kehtetuks või põhiseadusvastaseks akti või toimingu sooritamise aluseks olnud üldakt. Sellises olukorras on haldusorgan kohustatud, ootamata ära isiku pöördumist tema poole, ise tühistama akti või lõpetama toimingu Riigikohtu otsuse jõustumise päevast.<sup>75</sup> Sellest seisukohast järeldasid nii haldus- kui ka ringkonnakohus, et lepingu lõpetamine oli kooskõlas nii seaduse kui ka kohtupraktikaga.

Lõpetuseks on huvitav märkida, et kohtukulused välja mõistes pidasid nii haldus- kui ka ringkonnakohus halduslepingu erakorralise lõpetamise vaidlust väga mahukaks ja samas keerukaks (mitme eri valdkonna seaduse, sh era- ja avaliku õiguse normide kohaldamine) ning teatud mõttes ka pretsedenti loovaks. Ringkonnakohtu meelest oli küsimus ka avalikkuse huvi all. Seetõttu loeti vastustaja tellitud kõrvaline professionaalne õigusabi põhjendatuks ja vajalikuks.<sup>76</sup> Riigikohus tühistas madalama astme kohtute otsuse menetluskulude jaotuse osas,

---

<sup>72</sup> TlnRKO, 27. oktoober 2009, haldusasi nr 3-08-1246, p 10.

<sup>73</sup> Samas, p 11.

<sup>74</sup> TlnHKO, 9. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-1246, p 5. Halduskohus viitas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lg-le 2, mille järgi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud kohtuotsus jõustub kuulutamisest.

<sup>75</sup> RKHKO, 30. november 2004, haldusasi nr 3-3-1-64-04, p 17.

<sup>76</sup> TlnRKO, 27. oktoober 2009, haldusasi nr 3-08-1246, p 1 TlnRKO, 27. oktoober 2009, haldusasi nr 3-08-1246, p 16.

leides, et halduslepingute sõlmimist ja lõpetamist tuleb lugeda Tallinna Linnavalitsuse igapäevaseks põhitegevuseks. VÕS § 196 lg 1 ja sellega seonduvate haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamisel ei saanud vaidlust keerukaks muuta asjaolu, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on Riigikohus tunnistanud põhiseadusvastasuse tõttu kehtetuks seadusesätte, mis võimaldas lepingut kohaselt täita. Lepingu täitmise võimalikkuse seisukohast pole juriidilisi erinevusi sellel, kas lepingu täitmist võimaldava seaduse sätte on tunnistanud kehtetuks seadusandja või Riigikohus.<sup>77</sup> Seetõttu ei pidanud halduskolleegium väliste õigusabikulude väljamõistmist põhjendatuks.

## 11. Riigihange ja haldusleping

Kuivõrd sobiv lepingupartner selgitatakse sageli välja riigihanke tulemusena, on kohtupraktikas kerkinud ka vaidlusi, milles põimuvad riigihanke menetlusõigus ja hankelepingust kui halduslepingust tulenevad vaidlused. Tallinna Halduskohus on märkinud, et *konkursi menetluses on poolte vahel tegemist avalik-õigusliku suhtega nende toimingute ja otsustuste piires, mis on suunatud parima pakkuja väljaselgitamisele. Sõltumata, kas sellele järgnevalt sõlmitakse tsiviilõiguslik leping või haldusõiguslik leping, lõpeb avalik-õiguslik menetlus parima pakkumise väljavalimisega.*<sup>78</sup> Halduslepingu vaidlustamist tuleb eristada hankija tegevuse vaidlustamisest. Kui vaidlus käib pakkumismenetluse õiguspärasuse ja tulemuste üle, siis ei ole asjassepuutuv hiljem sõlmitud haldusleping ega selle sisu. Tähtis pole ka see, kas hankelepinguks on eraõiguslik või avalik-õiguslik leping. Kui ei tühistata riigihanke tulemust, jääb püsima ka haldusleping.<sup>79</sup>

Näitena olgu toodud vaidlus, mis jõudis Tallinna Ringkonnakohtusse ja mille sisuks oli Ida-Viru Maavalitsuse korraldatud riigihange „Avalik liinivedu Ida-Viru maakonna bussiliinidel“. Üks hankes osaleja vaidlustas terve hulga hankedokumentide lisa punkte (kohustamiskaebus, milles paluti kohustada Ida-Viru Maavalitsust viima hankedokumendid vastavusse õigusaktide nõuetega), väites, et need on ebaselged, vastuolulised ning vastuolus riigihangete seaduse (RHS<sup>80</sup>) § 3 p-ga 2, mille kohaselt peab hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Samuti väitis ta, et ei ole tagatud pakkujate võrdne kohtlemine. Ühe vaidlustatud punkti kohaselt kohustus täitja kontrollima halduslepingu alusel sõitjate piletite olemasolu, nõudmata selle eest tasu. See punkt oli kaebaja arvates arusaamatu, sest hankedokumentidele ei olnud lisatud halduslepingu tingimusi ja on selgusetu, kas, millal ja millistel tingimustel see haldusleping pakkujaga sõlmitakse, kes vastutab halduslepingu sõlmimise kohustuse täitmise eest ja mis saab siis, kui halduslepingut mingil põhjusel ei sõlmita. Tallinna Ringkonnakohus selgitas seepeale riigihanke dokumentide ja nende alusel tulevikus sõlmitava halduslepingu seost:

*Hankeleping ei hõlma halduslepingut, mis tuleks sõlmida mõne hankelepingu punkti täitmiseks. Sellist halduslepingut ei ole põhjust pidada hõlmatuks hankelepinguga eelkõige juhul, kui selle halduslepingu ese ei kuulu hankelepingu reguleerimisalasse. Ühistranspordiseaduse § 54<sup>7</sup> näeb ette vastutuse väärteo eest, mis seisneb muuhulgas sõiduõigust tõendava dokumendita sõidus bussis. Sama seaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 näeb ette võimaluse halduslepingu sõlmimiseks sama seaduse §-s 54<sup>7</sup> sätestatud väärteo kohtuvälise menetleja õiguste andmiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule. Sellisele lepingule*

<sup>77</sup> RKHKo, 26. aprill 2010, haldusasi nr 3-3-1-9-10, p 17.

<sup>78</sup> TlnHKo, 3. september 2008, haldusasi nr 3-08-779.

<sup>79</sup> Vt nt TrtHKo 8. aprill 2008, haldusasi nr 3-07-1859.

<sup>80</sup> RT I 2010, 41, 244; 2010, 20, 102.

viidataksegi hankedokumentide lisa 17.9 p-s 4.1.5. Väärteo kohtuvälise menetleja õiguste kui täidesaatva riigivõimu teostamise volituste eraisikule üleandmiseks sõlmitavat halduslepingut tuleb eristada avaliku liiniveo osutamiseks sõlmitavast riigihankelepingust. Kuna viidatud haldusleping ei ole hankedokumentide osaks, ei mõjuta hankedokumentide õiguspärasust ka asjaolu, et Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsusega nr 3-1-1-86-07 tunnistati sellise halduslepingu sõlmise aluseks olev ühistranspordiseaduse § 54<sup>11</sup> lg 3 põhiseadusevastaseks ja kehtetuks. Hankedokumentide muudetud sõnastusest ei tulene, nagu annaks käesolevas asjas sõlmitav hankeleping täitjale õiguse piletitä sõitmises seisneva väärteo menetleja õigused.<sup>81</sup>

Kokkuvõttes tuleb eristada hankedokumente ning nendes sisalduvaid nõudeid ja nende alusel hiljem sõlmitavaid halduslepinguid.

## 12. Haldusleping valdkonniti

### 12.1 Haldusleping parkimisjärelvalve tegemiseks

Liiklusseaduse (LS<sup>82</sup>) § 50<sup>1</sup> lg 3 järgi korraldab kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi tasulise parkimise alal parkimist valla- või linnavalitsus. Parkimisjärelvalve tegemise, parkimistasu maksmise kontrollimise ning sama seaduse §-s 50<sup>2</sup> sätestatud viivistasu määramise võib kohalik omavalitsus halduslepingu alusel üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule.

Viivistasu otsuseid tehakse palju, seepärast on ka nende kohtus vaidlustamine küllalt sage. Tüüpjuhul ei kerki viivistasu otsuse tühistamisvaidluses küsimust, kas halduslepingu alusel üle antud ülesannete määr oli seaduspärane. Vaieldakse konkreetse viivistasu summa suuruse või viivistasu määramise õiguspärasuse üle. Siiski on halduskohus mõnes neist vaidlustest pidanud ka põhjalikumalt hindama, kas kõnealuste ülesannete üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule toimus seadusliku alusega ning oli õiguspärane, samuti veenma menetlusosalisi, et eraõiguslikule juriidilisele isikule tegevuse üleandmine halduse valdkonnas ei ole vastuolus põhiseadusega.

Kui vaieldakse selle üle, kas eraõiguslikul juriidilisel isikul oli õigus määrata viivistasu või mitte, viitab kohus lahendis kohalike maksude seaduse<sup>83</sup> § 5 p-le 10, § 3 lg-le 1, § 14<sup>1</sup> lg-le 2 ning LS § 50<sup>1</sup> lg-tele 1 ja 3 ning LS §-le 50<sup>2</sup>, näidates, et neist sätetest tulenevalt on KOV-il seaduslik alus sõlmida parkimise viivistasude määramiseks haldusleping.<sup>84</sup> Järgmiseks analüüsib kohus tüüpiliselt, kas halduslepingu piiridest on kinni peetud. Hinnang sellele võib olla esitatud ka põgusalt vaid mõnes lauses.

*LS § 50<sup>1</sup> lg 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus, kes on parkimistasu maksuhaldur (kohalike maksude seaduse § 3 lg 1, määruse nr 9 punkt 10), anda teatud kindlalt piiritletud ülesanded*

---

<sup>81</sup> TlnRKO, 8. detsember 2008, haldusasi nr 3-08-298, p 8.

<sup>82</sup> RT I 2001, 3, 6; 2010, 17, 91.

<sup>83</sup> RT I 1994, 68, 1169; 2009, 62, 405.

<sup>84</sup> Vt nt TlnHKO, 17. november 2008, haldusasi nr 3-08-1520, p 12; TlnHKO, 25. august 2008, haldusasi nr 3-08-1115, p 9; TlnHKO, 11. märts 2009, haldusasi nr 3-08-1776, p 8 ja 9. Tallinna Ringkonnakohus on 10. jaanuaril 2007 kohtuasjas nr 3-06-1309 tehtud otsuse p-s 10 selgitanud: *Parkimistasu võib põhimõtteliselt käsitleda nii teenustasu kui kohaliku maksuna. Praegu kehtiv seadus käsitleb seda kohaliku maksuna ning näeb ette võimaluse parkimistasu nõuetekohase mittermaksmise korral määrata maks viivistasuna ühepoolset ja kindlas summas.*

*halduslepingu alusel üle eraõiguslikule juriidilisele isikule. Käesoleval juhul on vastustaja jäänud talle halduslepinguga üle antud ülesannete piiridesse, kontrollinud parkimistasu maksmist ja määranud viivistasu.<sup>85</sup>*

Mitmel juhul<sup>86</sup> on kohus võrrelnud haldusülesannete üleandmise lubatavust väärtemenetluse ülesannete delegerimise lubatavusega, mida käsitles Riigikohtu üldkogu asjas nr 3-1-1-86-07 (vt ptk 10). Nii märgib Tallinna Halduskohus asjas 3-08-1115, et

*maksude seaduse alusel määramine on aga haldusfunktsiooni teostamine. Eelnimetatud Riigikohtu lahendist saab tuletada põhimõtteliselt ka seisukoha, et maksude määramine eraõigusliku juriidilise isiku poolt seaduse ja halduslepingu alusel ei ole põhiseadusega vastuolus. Seega ei ole alust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.<sup>87</sup>*

Paljud viivistasuvaidlused kinnitavad halduslepingute sõlmimise praktika juurdumust parkimisjärelvalves ja näitavad valitud mudeli toimivust ja sobivust. Samas ei ole ükski neist paljudest samatüübilistest vaidlustest saanud alguse otse halduslepingust.

## **12.2 Haldusleping jäätmeveo korraldamiseks**

Jäätmeseaduse (JäätS<sup>88</sup>) §-st 135 tulenevalt on kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kohustus korraldada oma haldusterritooriumil korraldatud jäätmevedu. JäätS §-d 66–69 sätestavad korraldatud jäätmeveo alused, regulatsiooni jäätmevedaja valikul, jäätmeveo õiguse ning korraldatud jäätmeveoga liitumise põhimõtted. KOV võib sõlmida jäätmeveo korraldamiseks halduslepingu eraõigusliku juriidilise isikuga (vedajaga). Kui jäätmeveopiirkonnas elaval isikul on omakorda sõlmitud vedajaga jäätmeveoleping, mis on tsiviilõiguslik leping, siis kõik sellest lepingust tulenevad vaidlused, nt vaidlus, kas maksta teenustasu, tuleb lahendada üldkohtus.

Kohtupraktikas on mööndud, et jäätmeveo kohustusliku korraldamisega kitsendatakse isiku õigusi jäätmevedaja valikul ja sellega kaasneb põhiõiguse piiramine, kuid see tuleneb seadusest ja põhiõiguse kitsendamine on kooskõlas põhiseadusega. Tallinna Halduskohus märgib: *Eesti Vabariigi põhiseadus ei anna kaebajale õigust prügivedaja valimiseks. Kaudselt saab lepinguvabaduse põhimõtte, konkreetsel juhul omandi kasutamise (raha maksmine teenuse eest) vabaduse põhimõtte tuletada põhiseaduse § 32 lg-st 2, kuid ka seda õigust saab piirata seadusega.<sup>89</sup>*

Iseloomulik on see, et jäätmevaldaja vaidlustab halduslepingu selleks, et saavutada teistsugune jäätmeveo leping enda ja vedaja vahel. Selline kaebus jääb mõistetavalt rahuldamata ja isik ei saavuta halduskohtus soovitud eesmärki. Kui kaebaja sooviks jäätmeveo tingimustes vedajaga teisiti kokku leppida, siis on probleemi lahendus tsiviilõiguslik:

---

<sup>85</sup> TlnHKo, 29. september 2006, haldusasi nr 3-06-1309; TlnRKO, 10. jaanuar 2007, haldusasi nr 3-06-1309, p 10.

<sup>86</sup> TlnHKo, 17. november 2008, haldusasi nr 3-08-1520, p 12; TlnHKo, 25. august 2008, haldusasi 3-08-1115, p 17; TlnHKo, 11. märts 2009, haldusasi nr 3-08-1776, p 9.

<sup>87</sup> TlnHKo, 25. august 2008, haldusasi 3-08-1115, p 17.

<sup>88</sup> RT I 2004, 9, 52; 2009, 62, 405.

<sup>89</sup> TlnHKo, 27. aprill 2007, haldusasi nr 3-06-1755.

*Kaebaja tegelikuks probleemiks ei ole mitte see, et ta on loetud liitunuks korraldatud jäätmeveoga, vaid küsimus, kui tihti jäätmeid ära veetakse ning arvete esitamine vedaja poolt juhul, kui teenust esitatud ei ole. [---] Järelikult saab kaebaja probleemile olla lahenduseks jäätmekäitlusleping vedajaga, kus on võimalik kokku leppida erinevalt Korra<sup>90</sup> lisa 3 sätestatud tähtaegadest. Sellisele järeldusele saab jõuda Korra p-de 6.5 ja 6.9 sõnastust vaadeldes, kuivõrd säte ütleb selgelt, et Korra lisa 3 ettenähtud sagedustest on võimalik teistmoodi kokku leppida. Kohtule teadaolevalt on teistes linnades ka nii tehtud.<sup>91</sup>*

*Eelkäsitatud asjas nõustus ringkonnakohus halduskohtuga, öeldes, et halduskohus on põhjendatult ja asjakohaselt märkinud, et tuvastamiskaebuse rahuldamine ei muudaks vaidlustatud lepingupunkte kehtetuks, ei tekitaks kaebajale õigust valida prügiveadajat, leppida temaga kokku tasudes ega lugeda end korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks.<sup>92</sup>*

Riigikohus hindas haldusasjas nr 3-3-1-78-08 samamoodi, et tsiviilõiguslik suhe jäätmevaldajaga on võlaõiguslik suhe ja et jäätmeveo piirkondi paika panev korraldus ega haldusleping, mis reguleerib eeskätt jäätmevedaja ja linna vahelisi õigusi ja kohustusi, ei saa olla võlasuhte tekkimise aluseks. Halduslepingu punktide vaidlustamine ei saa olla kaebajale kasulik, sest esitatud teenustasu arvete ja nende tasumise kohustuse tekkimise aluseks ei ole haldusleping.<sup>93</sup> Seega on jäätmekäitluses halduslepingute ja teenuse kasutajate jäätmeveo lepingute eristamise praktika ühtne.

---

<sup>90</sup> Tallinna Linnavolikogu 9. septembri 2004 määrusega nr 51 kinnitatud Tallinna linnas korraldatud jäätmeveo rakendamise kord.

<sup>91</sup> TlnHKO, 27. aprill 2007, haldusasi nr 3-06-1755.

<sup>92</sup> TlnRKO, 1. juuli 2008, haldusasi nr 3-06-1755, p 7–8.

<sup>93</sup> RKHKO, 29. jaanuar 2009, haldusasi nr 3-3-1-78-08, p 13.

## Kokkuvõte

Halduslepinguid puudutav kohtupraktika ei ole kuigi mahukas. Kui võrrelda, kui palju kaebusi esitatakse haldusaktide, määruste ning halduslepingute peale, siis halduslepingute osakaal nende seas on tühine. Valdkonniti – teede ja tehnovõrkude ehitus, parkimisjärelevalve, jäätmevedu – on sarnaseid vaidlusi rohkem leida, mis näitab, et neis valdkondades on halduslepingute sõlmimise praktika juurdunud tugevalt. Keskendudes aga mis tahes menetluslikule küsimusele, sai olukorda tutvustada ainult üksikute kaasuste näitel. See lubab arvata, et juhul, kui haldusel on valida haldusakti andmise või halduslepingu sõlmimise vahel, valitakse viimane. Haldusakti andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise teemad on märksa suuremat tähelepanu pälvinud, kohtupraktikas läbi kirjutatud ja halduspraktikas juurdunud. Seevastu halduslepingust pole justkui üldse räägitud ning kohtussegi jõuab vaidlusi harva. HMS-is on vastav regulatsioon kesine, jättes lahtiseks paljud avalikus õiguses väga olulised küsimused, mida ka eraõigusest kui tahes detailsete normide laenamine ei kompenseeri: nt kolmanda isiku subjektiivsete avalike õiguste kaitse või avalik-õiguslike ülesannete üleandmise lubatavuse ja piiridega seonduv. Väikesest kohtuvaidluste arvust ei julgeks teha järeldust, et halduslepingute sõlmimine kulgeb täiesti probleemivabalt, nii et õiguslikke küsimusi ei teki.

Eeldada võib, et kui seadusandlus selles osas ei tihene, jääb kohtutele otsustav roll halduslepingute õigusliku tähenduse ja võimaluste, tagajärgede ja sisu lubatavuse määramisel. Sellist rolli kannab kohus ka praegu. Halduslepingu kui üldiselt moodsa halduse tööriistaks peetava vahendi kasutamist võiks seadusandlus soodustada. Praegu aitab seadusandja halduslepingute sõlmimisele kaasa üksnes näiliselt – viitenorme halduslepingu sõlmimiseks on eriseadustes küll üle poolesaja, kuid samas pidurdab praktikat see, et regulatsioon piirdub seaduses sageli vaid sõnadega „sõlmitakse haldusleping“. Halduslepingu oodatav sisu ja haldusmenetluse kord on tegelikult reguleerimata ja täitevvõim jäetud seadusandja juhustest ilma.

Kindlasti ootab vastust küsimus, kui ulatuslikus osas kohaldub halduslepingutele võlaõigusseadus. Halduslepingu sõlmimist tahteavalduste vahetamise teel, nii nagu seda kirjeldavad TsÜS ja VÕS, on halduskohtud juba aktsepteerinud. Kohaldatud on VÕS-i üldosa sätteid. Seni pole välistatud ühtki eraõiguse normi, mida ei saaks kohaldada vastuolu tõttu haldusõiguse erisustega.

Ehkki lepinguline suhe võib tunduda pooli võrdsustava suhtena, siis halduslepingu puhul ei kao avaliku võimu kandja võimupositsioon. Säilib kohustus kaitsta isikute subjektiivseid õigusi ja avalikku huvi. Seetõttu ei peeta sisuliselt tähtsaks, kas haldus valib tegutsemisvormiks võlaõigusliku või halduslepingu. Erinevus ilmneb alles kaebeõiguse teostamisel.

Kohtute jaoks peaks alarmeeriva tähendusega olema asjaolu, et samasisuline halduslepingu vaidlus võib meil sattuda vabalt kas üld- või halduskohtusse ja sealjuures on lahenduse rõhuasetus siis vastavalt kas era- või avaliku õiguse normidest lähtuv. Selline juhuslikkus kohtu pädevuse üle otsustamisel viitab halduslepingu teemaga vähesele kursisolekule.

Allpool on loetletud konkreetsed järeldused, mis kohtupraktika analüüsist välja kasvasid ja mis edaspidi ühetaolise kohtupraktika kujundamiseks vajalikud võiksid olla.

1. Halduslepingu eristamine eraõiguslikust lepingust tugineb peamiselt kriteeriumile, kas üle on läinud avaliku võimu volitusi. Selle tingimuse hindamise osas ei ole



kohtupraktika ühtne: näiteks ES § 13 alusel sõlmitavat lepingut teede või tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamiseks on peetud kord tsiviilõiguslikuks, kord haldusõiguslikuks, kuigi üleläänud ülesanded ise on võrreldavad. Riigikohtu praktikas on ES § 13 alusel sõlmitud lepingut peetud halduslepinguks. Mis on „avaliku ülesande üleandmine“ ja mis „avaliku võimu volitus“, ootab kohtu hinnangut.

2. HKS-ist tulenevat eeldust, et poolte vaidluse korral loetakse riigi või KOV ülesannete loovutamise leping halduslepinguks, kohtupraktikas kohaldatud ei ole.
3. Halduslepingu sõlmimist HMS § 99 lg 1 (halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemine) ja lg 2 (halduslepingu sõlmimisele tsiviilõiguse kohaldamine) alusel on kohtud käsitlenud üsna sarnaselt. Mõlemal juhul on leping sõlmitud alles siis, kui kokkuleppest selguvad poolte õigused ja kohustused ning on olemas nende ühine tahe. Tunnustatud on võimalust, et halduslepingule sarnane kokkulepe võib olla tuvastatud kirjavahetusest.
4. TsÜS § 68 lg 4 järgi on vaikimine tahteavaldus üksnes siis, kui vaikimise või tegevusetuse lugemine tahteavalduseks tuleneb seadusest, isikute kokkuleppest või nendevahelisest praktikast. Üldjuhul vaikimisega halduslepingu sõlmimise ettepanekut ega ofertit vastu võtta ei saa.
5. Halduslepingu sõlmimise menetlus peab olema aus ja läbipaistev, arvesse peab võtma võrdse kohtlemise ja avalikkuse põhimõtet. Halduslepingu sõlmimise menetlusnõuete rikkumine võib kaasa tuua kolmandate isikute kaebused, kelle õigusi rikuti sellega, et neil puudus võimalus ise lepingupartneriks saada.
6. Haldusleping jõustub üldjuhul selle sõlmimise hetkest, kuid kui on tarvis kolmandate isikute või asutuste nõusolekut, siis alates nõusoleku saamisest. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras ehk selle jõustumine on seotud avaldamisega. Lepingu jõustumine on poolte jaoks oluline küsimus, kuid sellekohaseid vaidlusi on olnud väga vähe.
7. Halduslepingu täitmisele kohalduvad VÕS-i sätted (nt VÕS §-d 76, 108, 115). Pole analüüsitud, millised on haldusõigusest tulenevad erisused.
8. KOV-i majandusraskused ei vabasta juba võetud lepingulistest kohustustest. Rahapuudus ei ole ülekaalukas avalik huvi, mis võimaldaks halduslepingut ühepoolset muuta või lõpetada. Halduslepingut on võimalik ühepoolset muuta või lõpetada ainult ülekaaluka avaliku huvi kaitseks ning see peab olema põhjalikult motiveeritud. Kohtupraktikas on esile tõstetud isiku usalduse kaitse ja hea halduse põhimõtte järgimise kohustust lepingu ühepoolisel muutmisel või lõpetamisel.
9. Tühine võib haldusleping olla kas tsiviil- või avalik-õiguslikest normidest tulenevalt. Kui tühisuse aluseid ei esine, on leping kehtiv ja edasi saab kontrollida tema tühistatavust ja õiguspärasust.
10. Õigusvastast halduslepingut tuleb täita kuni selle kehtetuks tunnistamiseni.
11. Õigusliku aluse äralangemine muudab halduslepingu õigusvastaseks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsus, mis tunnistab kehtetuks normid, mille alusel sõlmiti halduslepinguid karistusvõimu teostamise valdkonnas, muutis õigusvastaseks sel alusel sõlmitud halduslepingud. Kuna Riigikohtu otsus välistas sõlmitud

halduslepingute täitmise, tuli need haldusorgani initsiatiivil HMS § 102 lg 1 ja VÕS § 196 lg 1 alusel erakorraliselt üles öelda.

12. Kui leping lõpetatakse HMS § 102 lg 1 ja VÕS § 196 lg 1 alusel, siis HMS § 102 lg 2 ja 3 ei kohaldu ning kahju hüvitamist tuleb samuti nõuda VÕS-ist tulenevalt.
13. Halduslepingust tuleb eristada neid võlaõiguslikke lepinguid, mis on sõlmitud tänu sellele halduslepingule (jätmeveo leping jätmevaldajaga), riigihanke hankedokumente ja halduslepingu alusel tehtud maksuotsuseid (parkimisjärelvalves). Nimetatud muudesse õigusaktidesse halduslepingust tulenevad vaidlused ei puutu ja vastupidi.
14. Arvestades halduslepingu õigusliku olemuse veel suhteliselt vähest läbiuuritust ning praktika ebakindlust, oleks soovitatav halduslepingu regulatsiooni HMS-is tihendada. HMS-i 7. peatükki võiks tervikuna korrastada. See vähendaks vaidluste arvu ning muudaks ühetaolisemaks nende lahendamist. Ettepanekud seadusandluse kohta:
  - HMS-i regulatsioon on halduslepingu poolte osas sõnastatud ebajärjepidevalt, kuna ei arvesta võimalusega, et halduslepingul võib olla ka rohkem pooli kui kaks;
  - halduslepingu sõlmimise normid ei paikne loogiliselt;
  - HMS § 104 lg 1 sõnastust on vaja muuta;
  - HMS § 101 lg 3 järgi ei jõustu haldusleping enne teise haldusorgani nõusoleku saamist, kui selline nõusolek on nõutav. Haldusakti kehtima hakkamist sama nõusoleku puudumine aga ei takistaks. Miks on samasisuline nõusolek halduslepingu puhul menetlusele finaalse, haldusakti puhul mittefinaalse tähendusega? Kui mõistlikke põhjendusi pole, tuleb HMS § 101 muuta.

Kokkuvõttes on halduslepinguid puudutav kohtupraktika alles arenemisjärgus ja seni, kuni seadusandja seda ise ei tee, lasub kohtutel ülesanne määrata, kust läheb lepinguvabaduse piir avalikus õiguses.