



## ÕIGUSTEABE OSAKOND

# Riigikohtu praktika haldusajades

September kuni detsember 2017

**Aktuaalse praktika ülevaade**

Liina Reisberg

Kohtupraktika analüütik

Tartu

Jaanuar 2018

# Sisukord

Statistiline ülevaade.....	3
1. Maksuõigus.....	4
1.1 Näilik tehing ja maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil tehtav tehing (3-14-53226)	4
1.2 Näiliku tehingu tuvastamine (3-15-1758 ja 3-15-1303).....	4
1.3 Sisendkäibemaksu mahaarvamine ettevõtte varjatud ülemineku korral (3-15-1022).	5
1.4 Sisendkäibemaksu mahaarvamine arve alusel, mille väljastaja ei ole käibemaksukohustuslasena registreeritud (3-15-838).....	6
2. Maaelu- ja põllumajandustoetused.....	6
2.1 <i>Leader</i> -programmi toetus (3-15-1188).....	6
2.2 Mahetootmise toetus (3-15-1791) .....	7
3. Haridus.....	7
Koolivägivallaga tekitatud kahju hüvitamine (3-14-52324) .....	7
4. Avalik teenistus.....	8
Distsiplinaarkaristuse määramine, kui teenistussuhe on peatunud (3-15-325) .....	8
5. Konkurentsioigus .....	9
Veeteenuse hinna määramine (3-11-1355).....	9
6. Planeerimis- ja ehitusõigus .....	10
Kasutusloa andmisest keeldumine ja keelamisnõue (3-17-1398 ja 3-15-873).....	10
7. Vangistusõigus.....	11
7.1 Vahistatu pikaajaline kokkusaamine (3-14-51567).....	11
7.2 Kinnipeetava suitsetamiskeeld (3-17-749) .....	12
7.3 Kartserisse paigutamine korduva rikkumise tõttu (3-15-3133).....	12
7.4 Kinnipeetava juurdepääs Internetile (3-13-2425).....	13
8. Halduskohtumenetlus.....	13
Menetluse kinniseks kuulutamine riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks (3-17-911).....	13

## Statistiline ülevaade

Septembrist kuni detsembrini 2017 jõudis lahendini 33 haldusasja, lisaks küsis halduskolleegium ühes struktuuritoetusi puudutavas asjas Euroopa Kohtult eelotsust. Lahend tehti 23 kassatsioonkaebuse ja 9 määruskaebuse kohta. Ühel korral määras pädeva kohtu erikogu. Kolleegiumi kogu koosseis tegi lahendi kuues asjas. Neljale otsusele kirjutati eriarvamus.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Maksuõigus oli valdkond, milles tehti kõige rohkem, 11 lahendit. Vangistusõiguses oli lahendeid 7. Halduskohtumenetluse küsimusi käsitlesid 5 lahendit. Nii ehitus- ja planeerimisõiguse kui ka struktuuritoetuste valdkonnas tehti kaks lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid avalik teenistus, haldusreform, haridus, majandustegevus, konkurentsi- ja sotsiaalõigus.

1. septembrist kuni 31. detsembrini 2017<sup>1</sup> saabus Riigikohtusse 265 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 157 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 103 määruskaebused, lisaks oli kaks teistmisavaldust ja kolm riigi õigusabi taotlust. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 294 asja (sh menetluse võtmine, loobumine, tagastamine). Menetlusloa sai 33 taotlust, seega 11,2% läbivaadatud pöördumistest.

Järgneb ülevaade 1. septembrist kuni 31. detsembrini 2017 haldusasjades tehtud lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel või mis on olulised praktika ühtlustamise seisukohalt. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis. Praeguses ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu poolt lahendites väljendatud seisukohtadega.

---

<sup>1</sup> Riigikohus läks 1. juulil 2017 üle ühtsele kohtute infosüsteemile. Alates 1. jaanuarist 2018 võeti kasutusse E-toimiku statistikakeskkond. Seoses üleminekuga võib vaadeldava perioodi andmetes esineda veel ebatäpsusi.

# 1. Maksuõigus

Sügistalvisel perioodil tegi Riigikohus kõige enam lahendeid maksuõiguses. Mitu neist puudutasid tehingu näilikkuse küsimust (3-15-1758, 3-14-53226, 3-15-1303).

## 1.1 Näilik tehing ja maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil tehtav tehing (3-14-53226)

Halduskollegium rõhutas asjas nr 3-14-53226, et maksukorralduse seaduse (MKS) § 83 lõige 4 ja § 84 on teineteist välistava kohaldamisalaga. Üks puudutab näilikke, teine maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil tehtavaid tehinguid. MKS § 83 lõige 4 kohaldub ainult näilikele ja seetõttu tühistele ehk õiguslikus mõttes mitteeksisteerivatele tehingutele. Näiline on tehing, milles kokkulepitud tagajärgi pooled tegelikult ei soovi, st nad on varjatult kokku leppinud, et ei loe end seotuks tehingus näidatud õiguste ja kohustustega. MKS § 84 seevastu kohaldub kehtivatele tehingutele, mille õiguslikke tagajärgi pooled soovivad, kuid millele nad on andnud õigussuhete kujundamise võimalusi kuritarvitades majanduslikule sisule mittevastava vormi. MKS § 84 kohaldamise eeldusena peab tehing olema mittekohaselt vormistatud maksukohustuse vähendamise eesmärgil. MKS § 83 lõike 4 puhul pole tähtis, kas tehingut teeseldi maksukohustuse vältimiseks või muudel kaalutlustel (p 13).

## 1.2 Näiliku tehingu tuvastamine (3-15-1758 ja 3-15-1303)

Haldusasjas nr 3-15-1758 tekkis Maksu- ja Tolliametil (MTA) kahtlus tulumaksupettuses. Selles asjas soetasid mitu osaühingut teiselt osaühingult kinnistu, mille müüsid järgmisel päeval edasi kolmandale osaühingule uue, oluliselt kõrgema hinnaga. Ostja ja müüja isikutevahelised seosed võimaldasid arvata, et ahelas viimasele ostjale oli kinnistu tegelik hind teada. MTA tegi maksuotsuse, millega määras viimasele osaühingule täiendava tulumaksu. MTA tuvastas, et see eraõiguslik juriidiline isik osales maksupettuses. Pettus seisnes maksuhalduri hinnangul selles, et osaühing kajastas teadlikult enda raamatupidamises algdokumenti, millel märgitud hind ei vastanud tegelikkusele. Riigikohus märkis, et kuigi maksuotsus ei viidanud MKS § 83 lõikele 4, seisnes maksupettus maksuhalduri hinnangul selles, et tegelikult soetas kaebaja kinnistu madalama hinnaga. Seega kontrollis Riigikohus MKS § 83 lõike 4 kohaldamise eeldusi.

Tuginedes oma varasemale praktikale, märkis Riigikohus, et näiliku tehingu tuvastamiseks tuleks tuvastada 1) poolte teistsugusele tehingule suunatud tahe ja 2) maksueelis. Riigikohus poolte teistsugust taht tehingute ahelas ei näinud, pidades tavapäraseks, et ostetud kaup müüakse kallimalt edasi ja et järjestikuseid tehinguid valmistatakse ette pikka aega. Asjas ei olnud tuvastatud ka muid asjaolusid, mis viitaksid sellele, et tehingu pooled oleksid kokku leppinud, et ostjal ei ole kogu hinna tasumise kohustust (p 15). Puudus ka pärast tehingu tegemist toimuv rahade eripärane liikumine, mis võinuks viidata tehingu näilikkusele ehk soovile teha tehing muu hinnaga. Seega polnud tuvastatud teistsugusele tehingule suunatud tahe ehk täitmata oli MKS § 83 lõike 4 kohaldamise eeldus. Riigikohus tühistas maksuotsuse.

Ka asjas nr 3-15-1303 oli küsimus sarnane: kas isik soetas vara (kuivati) tegelikult odavamalt hinnaga, kui arvel kajastatud, ja sai sellega maksueelise? Tehingu hind ei vastanud maksuhalduri hinnangul kuivati turuväärtusele ning turuväärtust ületavas osas oli tegemist näiliku tehinguga, millega varjati tegelikku madalama hinnaga tehingut.

Riigikohus märkis viitega Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikale ([3-2-1-139-08](#), p 8), et näilik tehing tuvastatakse, lähtudes TsÜS §-s 89 sätestatust. Poolte tegeliku tahte kindlakstegemisel peab tuvastatud asjaoludest usutavalt nähtuma, et poolte tegelik tahe ei olnud suunatud vaidluse all oleva tehingu tegemisele, vaid nad soovisid sellega varjata teistsugust tehingut. Sarnaselt ülaltoodud vaidlusega ei nähtunud Riigikohtu hinnangul ka selles asjas asjaolusid, mis näitaksid, et poolte tegelik tahe oli suunatud väiksema hinnaga tehingu tegemisele. Ka maksueelist ei tuvastatud. Riigikohus osundas, et kuigi Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametilt (PRIA) suurema toetuse saamine võis olla tehingu eesmärk, ei saa seda pidada maksueeliseks. Kolleegium pidas vajalikuks täiendavalt selgitada, et näidatud hinnaga võrreldes väiksema hinnaga tehtud varjatud tehingu tuvastamisel ja MKS § 83 lõike 4 alusel maksu määramisel ei tule lähtuda tehingu turuhinnast, vaid varjatud tehingu tegelikust hinnast (p 13).

### 1.3 Sisendkäibemaksu mahaarvamine ettevõtte varjatud ülemineku korral ([3-15-1022](#))

Haldusasjas nr [3-15-1022](#) oli küsimus sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguses ettevõtte kui majandusüksuse varjatud ülemineku korral ja mahaarvamise eripärades, kui ülemineku ahelasse oli liisingulepingu kaudu kaasatud kolmas isik. Selles asjas anti üle kehtiv liisinguleping ning samas lepingus vahetusid korraka nii liisinguandjad kui ka -võtjad. Lahendis on põhjalikult selgitatud maksustamise nüansse nii liisingulepingu objekti tagastamise kui ka lepingupoolte vahetumise puhul.

Riigikohus märkis, et ettevõtte või selle osa omandamine ei ole iseenesest sisendkäibemaksu mahaarvamist piirav asjaolu, ent sisendkäibemaksu mahaarvamise keeld tuleneb sellest, et kuna ettevõtte üleandmisest ei teki KMS § 4 lõige 2 punktist 1 tulenevalt käivet, ei teki ettevõtte üleandjal kohustust maksta käibemaksu.

Kui ettevõtte üleminek toimub mitme tehingu tulemusena vahendlikult ning mõnes tehingus osalevad lisaks üleandjale ja omandajale ka kolmandad isikud, ei ole KMS § 4 lõige 2 punkt 1 sellise tehingu suhtes kohaldatav. Riigikohus analüüsis, milline on õige õiguslik alus sisendkäibemaksu mahaarvamise välistamiseks. Maksuotsuses oli selleks märgitud MKS § 84. Riigikohus muutis õiguslikku alust, tuues välja, et ettevõtte varjatud üleminekul tuleb kohaldada hoopis MKS § 37, mis näeb ette ettevõtte või selle osaga olemuslikult seotud kohustuste ülemineku. MKS § 37 võimaldab ettevõtte üleandja maksukohustused sisse nõuda ettevõtte omandajalt sõltumata sellest, kas ettevõtte üleminek toimus otse või kolmandate isikute kaudu. Riigikohus märkis sätte kohaldamise kohta, et kuna MKS § 37 ei piira ettevõtte üleminekusse kaasatud kolmandate isikute õigusi ega tekita neile kohustusi, siis pole vajadust hinnata, kas kolmandate isikute kaudu tehtud tehingud võisid olla näilikud või tehtud maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil (p 17).

Liisingulepinguga seonduvalt tegi Riigikohus näitlikuks, et käibemaksuga maksustamisel on vajalik eristada, kas ja millistel tingimustel tekib liisinguvõtjal õigus saada liisingueseme omanikuks (p 18.2). Veel tuleb eristada, kas liisimine vastab võõrandamise tunnustele või antakse kaup tagasi, tehakse kreditarve ja võõrandamist ei toimu. Praeguses asjas loeti tuvastatuks, et ettevõtte koosseisus anti üle ka liisingulepingust tulenevad õigused ja kohustused. Selles asjas ei oleks ettevõtte omandaja saanud liisingulepingute varjatud üleandmisest maksueelist, sest uue liisingulepingu sõlmimisel väljastatud arve alusel maha arvatav sisendkäibemaks oleks olnud sama suur kui eelmise liisingulepingu lõpetamisel esitatud kreditarvest tulenev käibemaksu võlg, mis läheb ettevõtte ülemineku käigus omandajale üle (p 21).

#### 1.4 Sisendkäibemaksu mahaarvamine arve alusel, mille väljastaja ei ole käibemaksukohustuslasena registreeritud (3-15-838)

Haldusasjas nr [3-15-838](#) ([3-3-1-16-17](#)) oli põhiküsimus selles, kas maksukohustuslasel on õigus arvestada sisendkäibemaksu arve alusel, mille väljastaja ei ole käibemaksukohustuslasena registreeritud. Sarnast küsimust on käsitlenud Euroopa Kohus käibemaksudirektiivi tõlgendades. Kolleegium on rõhutanud, et käibemaksuseaduse asjakohaseid sätteid tuleb tõlgendada kooskõlas käibemaksudirektiiviga ([3-3-1-51-15](#), p 12).

Riigikohus leidis, et kuigi KMS § 29 lõige 3 punkti 1, § 31 lõike 1 ja § 3 lõike 1 grammatilisel tõlgendamisel võib jõuda järeldusele, et sisendkäibemaksu on võimalik arvestada ainult teiselt käibemaksukohustuslasena registreeritud või selleks kohustatud isikult saadud arve alusel, ei ole selline tõlgendus kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohtadega käibemaksudirektiivist tuleneva sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimuste kohta (p 11). Riigikohus esitas näiteid Euroopa Kohtu otsustest (vt asjad [C-438/09](#), p 38; [C-324/11](#), p-d 32–34), millest tuleneb, et sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust ei saa seada sõltuvusse ega ostjal mahaarvamise õiguse kasutamist keelata ainuüksi põhjusel, et arve väljastaja ei ole käibemaksukohustuslasena registreeritud. Seda tingimust, et arve sisaldab kõiki andmeid, mis võimaldavad tuvastada tehingute sisu ja toimumise arvel märgitud isikute vahel.

Samal perioodil tehtud lahenditest puudutasid sisendkäibemaksu maha arvamist veel asi nr [3-15-1270](#), milles vaieldi, kas maaparandusühistu poolt liikmetele osutatud teenuste kohaldub käibemaksu vabastus, ja asi nr [3-15-2961](#), milles oli küsimuseks, kas firma poolt soetatud korterilt saab käibemaksu maha arvata, st kas tegu on eluruumi või mitteiluruumiga

## 2. Maaelu- ja põllumajandustoetused

### 2.1 *Leader*-programmi toetus ([3-15-1188](#))

Vaidlus, mis Eestist järjekordse eelotsusetaotluse Euroopa Kohtusse viis, puudutas *Leader*-programmi toetust. See määrati taotlejale kalepurjeka soetamiseks. Riigikohtus vaieldi selle üle, kas kaebaja on rikkunud *Leader*-meetme raames saadud projektitoetuse kasutamise tingimusi ja kas oli alus temalt toetuse tagasinõudmiseks. Peamiselt heitis PRIA kaebajale ette, et ta ei

kasutanud investeringuobjekti (kalepurjekat) ise, vaid üüris selle välja. Vaidlust ei olnud iseenesest selles, et üürnik kasutas purjekat samal viisil, nagu on kirjeldatud toetuse taotluses.

Asja lahendamisel tekkis Riigikohtul küsimus kohalduvast õigusest. Tuli hinnata, kas investeringuobjekti üürile andmine toetuse saanud MTÜ poolt teisele MTÜ-le oli käsitatav olulise muutusena määruse nr 1698/2005 artikkel 72 lõige 1 punkti "a" mõttes või hoopis olulise muutusena määruse nr 1698/2005 artikkel 72 lõige 1 punkti "b" mõttes. Samuti oli ebaselge, milline määrus kohalduks toetuse tagasinõudmisele. Euroopa Kohtule esitatud küsimused puudutasid ka „olulise muutuse“ ja „eeskirjade eiramise“ mõiste sisustamist nimetatud määruste mõttes ja seda, kas riigisisese määrusega on lubatud kehtestada rangemaid kohustusi kui Euroopa Liidu määruses.

Kohtuasja edasisest käigust antakse ülevaade pärast Euroopa Kohtu vastust ja Riigikohtu lõpplahendit. Asja number Euroopa Kohtus on [C-580/17](#).

## 2.2 Mahetootmise toetus (3-15-1791)

Vaidlus PRIA ja mahepõllumajandusliku tootmise toetuse saaja vahel puudutas toetuse tagasinõuet juhul, kui toetuse saaja suurendab kohustusealuse maa pindala 0,1 ha võrra. Selle tõttu algas kogu maa kohta uus viieaastane kohustusperiood. Kuna toetuse saaja enam mahetootmist ei jätkanud, nõudis PRIA põllumehelt toetuse tagasi. Riigikohus leidis, et tagasinõue oli põhjendatud ja proportsionaalne.

## 3. Haridus

### Koolivägivallaga tekitatud kahju hüvitamine ([3-14-52324](#))

Esimest korda jõudis Riigikohtusse koolivägivalda puudutav vaidlus ([3-14-52324](#)). Intsidend puudutas algkooli õpilasi, kes kooli koridoris klassikaaslase kallal vägivallatsesid. Vastasseis kestis ca 1,5 minutit ja üks õpilastest filmis seda oma telefoniga. Samal ajal möödus lastest koridoris õpetaja, kes jättis toimunule reageerimata. Kannatanu seaduslik esindaja pöördus halduskohtusse, esitades koolivägivalla takistamata jätmise tõttu mittevaralise kahju hüvitamise nõude.

Halduskohus lahendas asja kaebaja kahjuks, leides, et hetkel, kui õpetaja lapsi nägi, ei pidanud ta aru saama, et tegemist on millegi tõsisema kui mängulise olukorraga. Tõendatud polnud pikaajalise mõjuga tervisekahjustuse tekkimine. Intsidendi lühidust ja toimunu ettenägematust arvestades ei olnud täiskasvanute puudumine ka õigusvastane.

Ringkonnakohus oli teist meelt ja rahuldab kaebaja apellatsioonkaebuse ning mõistis tema kasuks välja 500.- euro suuruse hüvitise. Ringkonnakohus käsitles kaebust laiemalt kui kõnealune intsidend ja hindas, kas laps oli koolikiusamise süsteemne ohver. Riigikohtu hinnangul väljus ringkonnakohus seetõttu kaebuse piiridest. Ringkonnakohtu otsus oli kaebuse aluse kindlaksmääramisel üllatuslik. Riigikohus nõustus halduskohtuga, et lähtuda tuleb esitatud kaebusest, mis oli intsidendikeskne.

Lahend on oluline seetõttu, et see annab raamid järgmiste koolivägivalla kaebuste lahendamisele ning aitab sisustada kooli vastutuse määra. Selles lahendis selgitas Riigikohus PGS §-s 44 sätestatud kooli kohustuse tagada õpilaste turvalisus ja tervise kaitse sisu. Turvalisuse ja tervise kaitse tagamise kohustus laieneb kogu õpilase kooli hoones ja selle territooriumil viibimise ajale, sh kooli tegevustele väljaspool kooli territooriumi (nt ekskursioon) (p 16). PGS § 44 seab põhikoolile ja selle pidajale kõrgendatud hoolsuskohustuse, mille sisustamisel tuleb kolleegiumi hinnangul lähtuda sellest, millist tegevust võib mõistlikult eeldada professionaalselt lastega töötavalt inimeselt, kellel on teadmised ja oskused toimida (sh õppekeskkonna kujundamisel) lapse õigusi, huve, arengut ja vajadusi järgides. Hoolsuskohustuse ulatust mõjutab ka õpilase vanus ja vaimne küpsus (p 17). Kui mõistlikult käituvat professionaali tegevuse tulemusel ei oleks saanud kahju ära hoida, on tegu kahjuga, mille eest koolipidaja ei vastuta (p 18.3).

Kolleegium hindas, et otstarbekas oleks täpsemalt reguleerida kooli hoolsuskohustuse sisu ja ulatus (p 17). Veel selgitas Riigikohus, et kohtuasjas, kus kaebaja nõuab kahju hüvitamist koolipidaja ja/või kooli hoolsuskohustuse rikkumise tõttu, tuleb tuvastada tavapärased riigivastutuse seaduses sätestatud kahju hüvitamise eeldused, sh mittevaralise kahju korral vastustaja süü. Kui koolis viibimise ajal on kahjustatud õpilase vaimset või füüsilist turvalisust või tervist, tuleb eeldada, et kool või koolipidaja on rikkunud oma hoolsuskohustust. Tõendamiskoormus koolis toimunu suhtes võib minna üle koolile. Süüst vabanemiseks peab vastustaja tõendama, et tema nimel tegutsenud isikud ei käitunud tahtlikult ega hooletult. Seejuures vastutab avaliku võimu kandja nii kahju vahetult põhjustanud isiku kui ka nn organisatsioonilise süü korral (nt ebapiisavatest eelarvevahenditest või halvast töökorraldusest tingitud rikkumine) (p 18.2).

## 4. Avalik teenistus

Distsiplinaarkaristuse määramine, kui teenistussuhe on peatunud ([3-15-325](#))

Haldusasjas nr [3-15-325](#) vaieldi selle üle, kas töölepingu alusel töötavale isikule ja ATS v.r alusel teenistuses olevale ametnikule saab distsiplinaarkaristust määrata ajal, mil tööleping või teenistussuhe on peatunud (selles asjas haiguslehel viibimise ajal). ATS otsesõnu sellist keeldu ei sisalda.

Riigikohtu halduskolleegium analüüsis kehtivat ATS-i regulatsiooni ning asus seisukohale, et ATS § 77 lõikes 1 sätestatud tähtajad on materiaaõiguslikud tähtajad, täpsemalt distsiplinaarvõimu teostamise õigust lõpetavad tähtajad (p 14.1). Kolleegium nägi ATS §-s 77 sätestatud tähtaegade puhul analoogiat KarS §-ga 81 sätestatud süüteo (kuriteo ja väärteo) aegumistähtaegadega, mis on samuti materiaaõiguslikud ja peatuvad näiteks ajaks, mil väärteo toimepannud isik varjab ennast kohtuvälise menetleja või kohtu eest. Veel tõi kolleegium välja paralleeli õigust lõpetavate tähtaegadega eraõiguses ning täiendas motivatsiooni töökoodeksi-aegse regulatsiooniloo selgitamisega. Kokkuvõttes jäi Riigikohus varasema seaduse raames antud tõlgenduse juurde, et ametniku suhtes ei tohi distsiplinaarvõimu kasutada, kui õigus avalikku võimu teostada on peatunud. Otsusele kirjutasid eriarvamuse riigikohtunikud



Ivo Pilving ja Viive Ligi, kes leidsid, et ajaloolise töökoodeksi regulatsiooni ülekandmine uuele ATS-le ning paralleeli tõmbamine kuriteo ja väärteo aegumise regulatsiooniga ei ole veenev.

## 5. Konkurentsioigus

### Veeteenuse hinna määramine ([3-11-1355](#))

Suurt avalikkuse tähelepanu pälvis AS-i Tallinna Vesi kaebus Konkurentsiameti vastu ([3-11-1355](#)).<sup>2</sup> Kohtus vaieldi veeteenuse hinna kujunemise, täpsemalt kahe Konkurentsiameti otsuse üle, millest esimesega keeldus Konkurentsiamet kooskõlastamast AS-i Tallinna Vesi esitatud veeteenuse hinna ettepanekut (hinnataotlust) ja teisega tegi vee-ettevõtjale ettekirjutuse viia veeteenuse hind seadusega kooskõlla.

Vaidlus keskendus küsimusele, kas olukorras, kus 2010. aastal muudeti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniseadust (ÜVVKS), peab Konkurentsiamet hinna üle otsustamisel järgima AS-i Tallinna Vesi ja Tallinna linna vahel 2001. aastal erastamisel sõlmitud kokkulepet (teenuslepingut). Riigikohus leidis, et nimetatud teenusleping oli olemuselt haldusleping, millega lepidi kokku siduvates reeglites teenuse hinna määramiseks, kusjuures selle tariife puudutav osa vastas eelhaldusakti tunnustele. ÜVVKS-i muutmine ei muutnud vaidlusalust lepingut kehtetuks, ehkki tekitas olukorra, kus enam ei olnud võimalik teenuslepingut järgida mitte ainult regulaatori pädevuse muutumise tõttu, vaid ka sisuliselt tariifide suuruse küsimuses. Halduskollegium leidis, et Konkurentsiametile polnud leping siduv.

Riigikohus ei pidanud ÜVVKS-i muudatusi põhiseadusevastaseks, kuivõrd muudatustel olid kaalukad eesmärgid: veeteenuse tarbijate kaitse liiga kõrgete hindade eest ning vee-ettevõtjate ühetaoline kohtlemine kogu Eestis. Samuti ei saa ebamõistlikult lühikeseks pidada *vacatio legis*'t. Ka ei pidanud Riigikohus vajalikuks küsida Euroopa Kohtult eelotsust.

Veeteenuse hinna kooskõlastamata jätmisel tugines Konkurentsiamet veeteenuse hinna arvutamise alusena enda koostatud juhendile. Konkurentsiameti juhendi õigusliku iseloomu kohta ütles halduskollegium, et see on soovitusliku iseloomuga halduseeskiri, mis tagab ettevõtjate ühetaolise kohtlemise ning lihtsustab (koos hinnataotluse vormidega) taotluste esitamist vee-ettevõtjate jaoks, kes saavad kas järgida juhendis esitatud metoodikat või põhjendada, miks nende puhul peaks tegema erandi (p 30). Riigikohus pidas juhendis kasutusel olevat metoodikat ÜVVKS-ga kooskõlas olevaks. Ka ei leidnud Riigikohus kaalutusvigu ega vigu halduseeskirjas sisalduva metoodika rakendamisel. Seega puudus alus Konkurentsiameti esimese otsuse tühistamiseks.

---

<sup>2</sup> Vt nt Ruuda, Lennart. Johanson, Adele. „Tallinlased võivad nõuda veefirmalt hüvitist“. Postimees, 12. detsember 2017. Kättesaadav: [https://pluss.postimees.ee/4342357/tallinlased-voivad-nouda-veefirmalt-huvitist?\\_ga=2.180949223.1599590611.1513165557-1093886295.1489145196](https://pluss.postimees.ee/4342357/tallinlased-voivad-nouda-veefirmalt-huvitist?_ga=2.180949223.1599590611.1513165557-1093886295.1489145196).

Konkurentsiameti teise otsusega tehti vee-ettevõtjale ettekirjutus viia veeteenuse hind seadusega kooskõlla. Riigikohus analüüsis, kas vee-ettevõtja lähtus seni kehtinud hinna põhjendamisel seadusega lubatud asjaoludest. Kolleegium leidis, et ettevõtte erastamishind oli niisuguseks asjaoluks, millest ei tohtinud põhjendatud tulukuse hindamisel lähtuda. Seetõttu ei vastanud hind ÜVVKS-i nõuetele ja oli põhjendatud nõuda selle kooskõlla viimist seadusega. Kaebus rahuldati ettekirjutuse ühe punkti osas. Nimelt oli ettekirjutuses märgitud, et see loetakse täidetuks alles siis, kui Konkurentsiamet kooskõlastab uue hinnataotluse. Riigikohus selgitas, et kuna seadus võimaldab Konkurentsiametile hinnataotluse kooskõlastamisel kaalutlusruumi, ei ole kaebajal võimalik kooskõlastamist tagada, isegi kui ta ettekirjutuses väljatoodud konkreetset rikkumised kõrvaldab.

## 6. Planeerimis- ja ehitusõigus

Kasutusloa andmisest keeldumine ja keelamisinõue ([3-17-1398](#) ja [3-15-873](#))

Tambla tuulepargi ehitus- ja planeerimisprotsess on kestnud aastaid ja tuuleparki puudutav vaidlus jõudis Riigikohtusse juba teist korda. 2016. aastal lõppes vaidlus Riigikohtu halduskolleegiumis asjas nr [3-3-1-15-16](#) nii, et Riigikohus tunnistas Tambla tuulepargi ehitusload õigusvastaseks ja tühistas kasutusload. Haldusmenetlus Varbla vallas tuulepargi avamiseks niisiis jätkus, ent jätkus ka kohalike inimeste rahulolematuse, kes vaidlustasid nüüd uue kasutusloa andmise menetluse. Täpsemalt esitas kaebaja halduskohtule muude nõuete hulgas ka keelamisinõude tuulepargi kasutuslubade väljastamise menetluse jätkamiseks.

Asi jõudis Riigikohtuni määruskaebe korras, sest halduskohus leidis, et keelamiskaebust ei saa esitada. Riigikohtus oligi küsimuseks, kas keelamisinõuet saab esitada. Halduskolleegium selgitas, et HKMS § 45 lõige 1 piirab keelamiskaebuse esitamise kolme kumulatiivse eeldusega: on põhjust arvata, et

- 1) vastustaja annab haldusakti või teeb toimingut,
- 2) haldusakt või toiming rikub kaebaja õigusi ning
- 3) õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel.

Riigikohus tugines oma varasemale praktikale, mille kohaselt saab kasutusloa erinevate õiguste ja huvide kaalumise tulemusel põhimõtteliselt anda ka ehitisele, mille ehitusloa on õigusvastane (nt asi nr [3-3-1-63-10](#), p 20). Kehtiv ehitusseadustik (EhS) sätestab sõnastuslikult imperatiivselt alused, mil kasutusloa andmisest keeldutakse, kuid kolleegium asus seisukohale, et EhS § 55 punkti 3 tuleb jätkuvalt tõlgendada kaalutlusõigust andvana (p 17). Poleks põhjendatud, et iga väiksemgi kõrvalekalle ehitusloast, eri- või detailplaneeringust (sh detailplaneeringu elluviimise tegevuskavast) või projekteerimistingimustest sõltumata selle olemusest (materjalne või formaalne) ja olulisusest peaks tooma vältimatult kaasa kasutusloa andmisest keeldumise. Selline tagajärg ei oleks Riigikohtu silmis paljudel juhtudel proportsionaalne.

Riigikohus ei välistanud võimalust, et Tambla tuulepargi kasutuslubade menetluse tulem võiks olla õiguspärane, nt kui on võimalik ette näha kõrvaltingimused, mis negatiivseid mõjutusi

naabritele vähendavad või tasakaalustavad. Seega ei näinud Riigikohus, et kasutusload oleks igal juhul õigusvastased. Selles menetlusstaadiumis ei olnud ka alust eeldada, et menetlus lõpeb igal juhul kasutuslubade andmisega. Eeltoodust tulenevalt nõustus kolleegium haldus- ja ringkonnakohtu seisukohaga, et keelamiskaebus ei olnud lubatav ja see tuli tagastada.

Otsusele kirjutas eriarvamuse riigikohtunik Viive Ligi, kes toetas kasutusloa andmisest keeldumist võimaldava sätte tõlgendamist imperatiivsena, kui kasutusluba on vastuolus kehtiva detailplaneeringuga. Vastasel juhul kahaneb detailplaneeringu tähendus.

Oma senist seisukohta, et seadus ei näe ette absoluutset keeldu anda kasutusluba ehitisele, mis on valminud õigusvastase ehitusloa alusel, kordas Riigikohus ka asjas nr 3-15-873.

## 7. Vangistusõigus

### 7.1 Vahistatu pikaajaline kokkusaamine (3-14-51567)

Haldusasjas nr 3-14-51567 oli vaidluse keskmes taas vahistatu pikaajalise kokkusaamise keeld. Varasemalt on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hinnanud vahistatu pikaajalise kokkusaamise keelu kooskõla põhiseadusega asjades nr 3-4-1-9-10 ja nr 3-4-1-2-16<sup>3</sup> ja pidanud perekonnaelupõhiõiguse riivet konkreetsel juhul mõõdukaks. Halduskolleegium mõonis absoluutse keelu võimalikku põhiseaduse vastasust, kuid leidis, et praeguses asjas ei ole alust selle sätte kohaldamata jätmiseks. Halduskolleegium hindas keelu proportsionaalsust konkreetsel juhtumil, kus narkokuriteos süüdistuse saanud kaebaja soovis kokku saada oma elukaaslasega, kellega tal olid ühised lapsed.

Halduskolleegium tõi välja, et vahistatu pikaajalise kokkusaamise keelu legitiimseks eesmärgiks võib olla kuritegude tõkestamine (p 26). Kolleegium pidas piirangut sobivaks (p 27) ja vajalikuks (p 28). Peamiseks küsimuseks oli, kas piirang on konkreetses asjas ka mõõdukas (p 29). Halduskolleegium kordas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohta, et vahistamisest tingitud perekonnaelu riive mõõdukust kaalutakse kuritegude toimepanemise vältimise huvi aspektist juba vahistamise kui tõkendi valikul. Halduskolleegium hindas kaebaja perekonnaelu riivet arvestades pikaajalist vahi all hoidmist intensiivseks, kuid see oli tingitud kaebajale süüdistuses ette heidetud kuriteo laadist, raskusest ja kaebaja taustast. Seetõttu pidas halduskolleegium riivet proportsionaalseks (p 30).

Kolleegium pidas vajalikuks täiendavalt selgitada, et kaebaja oleks pidanud pikaajalise kokkusaamise lubamist taotlema kriminaalmenetluse raames. Tal on PS § 15 lõige 1 teise lause järgi võimalik esitada kriminaalasjas tõkendi määranud kohtule asjassepuutuvate õigusnormide põhiseadusevastaseks tunnistamise taotlus. Riigikohtunik Jüri Pöld jäi eriarvamusele, pidades selles asjas vahistatule seadusega kehtestatud pikaajalise kokkusaamise jäika keeldu ebaproportsionaalseks. Ta leidis, et kolleegiumi enamus pidanuks aluseks võtma kriminaalkohtumenetluses antud ringkonnakohtu seisukoha, mille järgi ükski kohaldatud

---

<sup>3</sup> Lahendile kirjutatud eriarvamuses leiavad riigikohtunikud Saale Laos ja Eerik Kergandberg, et „vahistatute pikaajaliste kokkusaamiste keeld on Eesti õiguskorras teema, mille põhiseaduspärasus vääriks üldisemat tähelepanu nt õiguskantsleri järelevalve raames“.

lisapiirang polnud enam vajalik, ja andma asja põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

### 7.2 Kinnipeetava suitsetamiskeeld (3-17-749)

Kinnipeetav vaidlustas suitsetamise keelu vanglas enne selle kehtima hakkamist. Täpsemalt palus ta tühistada justiitsministri määruse osas, millega keelati alates 1. oktoobrist 2017 Viru vangla territooriumil suitsetamine, ning tunnistada see õigusvastaseks. Halduskolleegium märkis, et kaebus oli esitatud ennatlikult, nõustudes haldus- ja ringkonnakohtuga, et kinnipeetav vaidlustas õigustloovat akti ning tema nõuded ei ole halduskohtus lubatavad. Kinnipeetav saab vaidlustada selle määruse alusel antavaid haldusakte ja toiminguid ja selle raames saab kohus kontrollida ka õigustloova akti põhiseaduspärasust. Veel märkis kolleegium, et kaebajal oluks aegsasti võimalik vaidlustada tühistamiskaebusega vangla kodukorra muudatus kui üldkorraldus, mis keelustas suitsetamise vangla territooriumil (p 12). Viidates oma varasemale praktikale<sup>4</sup>, märkis halduskolleegium, et niisugust üldkorraldust on isikul võimalik vaidlustada ka pärast 30-päevase kaebetähtaja möödumist, kui selle mõju avaldub isikule hiljem.

### 7.3 Kartserisse paigutamine korduva rikkumise tõttu (3-15-3133)

Vaidlus puudutas kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse määramist, kuna ta ei allunud kaheksal päeval vanglateenistuse ametniku korraldusele asuda tööle koristajana. Iga rikkumise eest karistati teda 15 ööpäevaks kartserisse paigutamisega, s.o kokku määrati karistuseks 120 ööpäeva kartseris. Tekkis küsimus, kas ületatud on maksimaalset kartserikaristuse piirmäära.

Halduskolleegium tõlgendas vangistuseseaduse (VangS) § 63 lõige 1 punktis 4 sätestatud 45-päevast piirmäära nii, et see on ühekordselt määratava kartserikaristuse maksimaalne kestus (p 15). Kolleegium leidis, et ühe ja sama distsipliinirikumise eest võib kohaldada ainult üht distsiplinaarkaristust ja et vangla ning kohtud käsitlesid kaebaja keeldumist vanglaametnike tööle asumise korralduste täitmisest õigesti kaheksa eraldi teona. Rikkumised ei seisnenud üksnes tööle määramise käskkirja mittejärgimises, vaid allumatuses vanglaametnike korraldustele (p 15). Kolleegium pidas siiski vajalikuks rõhutada, et kuigi kaebajale erinevate rikkumiste eest määratud kartserikaristused olid eraldivõetuna õiguspärased, ei pruugi lubatav olla nende katkematu täitmisele pööramine (p 18).

Selles asjas jäid eriarvamusele riigikohtunikud Indrek Koolmeister ja Nele Parrest, kes pidasid põhjendatuks tugineda karistusõiguse põhimõtetele ja süüteasjades kujunenud kohtupraktikale. Nad tõid välja, et mitmel korral tööle asumisest keeldumine oli õiguslikult käsitatav ühe teona (teouhtsus), mistõttu tulnuks isikut karistada vaid ühe rikkumise toimepanemise eest. Lisaks leidsid nad, et VangS § 63 lõige 1 punktis 4 sätestatud piirmäära, 45 päeva ületamine karistuse määramisel on õigusvastane ning vangla asjakohased käskkirjad oleks tulnud seda määra ületavas osas tühistada.

---

<sup>4</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 13. veebruari 2008. aasta määrus asjas nr [3-3-1-95-07](#), p-d 13–14.

#### 7.4 Kinnipeetava juurdepääs Internetile ([3-13-2425](#))

Riigikohtusse jõudis taas kinnipeetava Internetile juurdepääsu puudutav kaebus. Kaebaja nõudis, et vanglat kohustataks võimaldama talle juurdepääs Riigikohtu veebilehe alamlehekülgedele, millel asuvad Riigikohtu kodukord, kohtunike eetikakoodeks, distsiplinaarkolleegiumi otsused, menetlustaotluste lahendamise tulemused ja Euroopa Liidu direktiivid, ning veebilehele [www.ametlikudteadaanded.ee](http://www.ametlikudteadaanded.ee). Küsimus taandus sellele, kas VangS § 31<sup>1</sup> on põhiseaduspärane osas, milles ei võimalda juurdepääsu kaebaja taotletud veebilehtedele. Asi saadeti uueks lahendamiseks halduskohtule, sest kohtute tuvastatud asjaolud ei olnud piisavad, põhjendamaks juurdepääsu keelamise vajalikkust. Halduskolleegium kordas üle varasema seisukoha, et üksnes abstraktne viitamine võimalikele ohtudele ja järelevalve keerukusele ning kulukusele ei ole piisav selleks, et pidada piirangut vajalikuks (vrd Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr [3-3-2-1-16](#), p 23).

### 8. Halduskohtumenetlus

Menetluse kinniseks kuulutamine riigisaladuse või salastatud välisteabe hoidmiseks ([3-17-911](#))

Asi, mis puudutas Ida-Virumaale Aidusse tuulepargi rajamist, jõudis Riigikohtusse määruskaebemenetluse korras seoses menetluslike küsimustega. Halduskolleegium selgitas, mida tähendab dokumentaalse tõendi vastuvõtmine halduskohtumenetluses, milline on riigisaladuse või salastatud välisteavet sisaldavate dokumentide toimikus hoidmise kord ja nende juurdepääsu kord.

Esmalt leidis Riigikohus, et Kaitseministeeriumi esitatud salastatud teabekandjad on käsitatavad dokumentaalsete tõenditena halduskohtumenetluses (p 15). Riigikohus märkis, et kui tõendi vastuvõtmiseks ei ole formaalseid takistusi, siis sisulises mõttes on halduskohtul eelmenetluses tõendi vastuvõtmisel ulatuslik otsustusruum, kas tõendil "on asjas tähtsust" HKMS § 62 lõike 2 mõttes.

Teine probleem seisnes selles, et salastatud teabekandjaid tõendina vastu võttes ei nõudnud halduskohus nende esitamist kohtule, et lisada need toimikusse, vaid käis Kaitseministeeriumis kohapeal dokumentidega tutvumas. Ka ei põhjendanud halduskohus HKMS § 87 lõiget 3 järgides vältimatut vajadust tõendite hoidmiseks toimikust lahus, nõustudes vaikimisi Kaitseministeeriumi seisukohaga nende esitamata jätmise kohta. Seepärast märkis Riigikohus, et tõendite hoidmine toimikust lahus peaks olema erand, mis eeldab kohtult eraldi põhjendamist ja nende asukoha selgitamist. Salastatud teabekandjate toimikust lahus hoidmise lubamise põhjendamata jätmine ja nende asukoha sõnaselge fikseerimata jätmine ei olnud siiski selline minetus, mis tingiks halduskohtu määruse resolutsiooni tühistamise vastavas osas.

Kolmandaks kerkis küsimus sellest, milline on salastatud teabele juurdepääsu kord. Menetlus kuulutati kinniseks ning keelati menetlusosalistel ja nende esindajatel salastatud teabekandjatega tutvuda ning eemaldati nad vastavas osas kohtuistungilt. Riigikohus nõustus halduskohtu arusaamaga, et salastatud teabega tutvumiseks peab isik esmalt läbima

Julgeolekukontrolli ja siis saab kohus hinnata, kas juurdepääs on asja lahendamiseks vältimatult vajalik, arvestades isiku põhiõigusi. Kaitstavad põhiõigused on seejuures õigus olla oma kohtuasja arutamise juures (PS § 24 lõige 2) ja õigusest ausale kohtumenetlusele tulenev menetlusosalise õigus võrdsel kohtlemisele (PS §-d 14 ja 15). Seega peab kohus esiteks tegema julgeolekukontrolli tegevale asutusele taotluse julgeolekukontrolliks. Kontrolli tulemustele tuginedes teeb kohus põhistatud määruse, tuvastades menetlusosalise vältimatu teadmismääruse (p 26.2). Kui kohtule on ilmne, et teadmismäärus puudub ja esineb ülekaalukas huvi saladuse hoidmiseks, siis võib kohus määrusega keelduda tutvumisõiguse andmisest ilma julgeolekukontrolli läbimata, märkis Riigikohus.