



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusajades
september – detsember 2018**

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg

analüütik

Tartu

2019

SISUKORD

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
2. AKTUAALNE PRAKTIKA.....	4
2.1. MATERIAALÕIGUS	4
2.1.1. Haldusmenetlus	4
2.1.1.1. Haldusleping (3-17-1329/27)	4
2.1.1.2. Vaide tagastamine (3-18-32/14).....	4
2.1.1.3. Haldusakt eluaegse kinnipeetava üleandmiseks (3-16-1172/103)	4
2.1.2. Toetusõigus	5
2.1.2.1. Investeeringuobjekti mittesihipärane kasutamine (3-15-2381/28).....	5
2.1.2.2. Kuritarvituste kindlakstegemine (3-16-567/18).....	5
2.1.3. Maksuõigus	6
2.1.3.1. Maksumenetluses menetlusväliselt isikult teabe nõudmine (3-16-2324/18)	6
2.1.3.2. Sisendkäibemaksu mahaarvamine (3-16-517/32 ja 3-12-1360/131)	6
2.1.3.3. Pakendiaktsiis (3-15-934/41)	7
2.1.4. Andmekaitse.....	8
2.1.4.1. KOV töötajate töötasude avalikkus (3-15-3228/37)	8
2.1.4.2. Väärteomenetluse andmete avalikkus (3-16-11/28).....	8
2.1.5. Ehitusõigus: riiklik järelevalve (3-16-1050/68).....	9
2.1.6. Keskkonna- ja planeerimisõigus	10
2.1.6.1. Riigi eriplaneeringu algatamise vaidlustamine (3-17-2132/17).....	10
2.1.6.2. Vee-erikasutusluba (3-16-478/44).....	11
2.1.7. Välismaalaste õigus: rahvusvaheline kaitse (3-17-1026/43).....	12
2.1.8. Sotsiaalkindlustus: sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse osutamine (3-16-1531/38)	13
2.1.9. Majandustegevus eri valdkondades: apteegi tegevusluba (3-17-62/32)	13
2.2. KOHTUMENETLUSÕIGUS: HANKEASJA MÕISTE (3-17-1410/77)	14

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Septembrist kuni detsembrini 2018 jõudis lahendini 30 haldusasja. Lahend tehti 20 kassatsioonkaebuse ja 10 määruskaebuse kohta. Esialgset õiguskaitset kohaldas kohus kahel korral. Kahes asjas määras erikogu pädeva kohtu. Ühele otsusele kirjutati eriarvamus.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Halduskohtumenetluse teemasid puudutas kuus lahendit, viie lahendiga oli esindatud maksuõiguse valdkond. Keskkonnaõiguse küsimusi käsitles kolm lahendit. Haldusmenetluse, andmekaitse, PRIA toetuste ja vangistusõiguse valdkonnas tehti kaks lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid avalik teenistus, riigihanked, majandushaldusõigus, haridus, sotsiaalkindlustus, tervishoid, välismaalaste õigus, ehitus, planeerimine ja omandireform.

1. septembrist kuni 31. detsembrini 2018 saabus Riigikohtusse 262 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 131 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 126 määruskaebused, lisaks oli kaks teistmisavaldust ja kolm riigi õigusabi taotlust. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 280 asja (sh menetlusse võtmine, loobumine, tagastamine). Menetlusloa sai 26 taotlust, see on 9,3% läbivaadatud pöördumistest.

Järgneb ülevaade 1. septembrist kuni 31. detsembrini 2018 haldusasjades tehtud lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel või mis on olulised praktika ühtlustamise seisukohalt. Vaatamata sellele, et tegemist on Riigikohtu praktika ülevaatega, tuleb silmas pidada, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites. Ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

2. AKTUAALNE PRAKTIKA

2.1. MATERIAALÕIGUS

2.1.1. Haldusmenetlus

2.1.1.1. Haldusleping ([3-17-1329/27](#))

Haldusasjas nr 3-17-1329¹ vaidlesid pooled Narva linna ja transpordiettevõtte vahel sõlmitud avaliku bussiveo teenindamise lepingu rikkumise tõttu kaebajale makstava toetussumma vähendamise üle. Leping sõlmiti KOV ühistranspordiseadusest tulenevate kohustuste üle andmiseks eraisikule. Riigikohus arutas, kas pooltevaheline leping on eraõiguslik või haldusleping. Riigikohus leidis, et avaliku bussiveo teenindamise lepingu sõlmimine eraõiguslikus vormis ei ole iseenesest välistatud, eeldusel, et on täidetud halduskoostöö seaduse (HKTS) § 3 lõikes 4 sätestatud tingimused. HKTS § 3 lõikes 4 sätestatud tingimustel ei ole tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine aga vältimatu, vaid haldusorgan saab valida, kuidas ta soovib haldusülesande täitmise üle anda, ning poolte tahte ebaselguse korral eeldatakse, et sõlmitud on haldusleping. Kuna praegusel juhul olid pooled lepingus kokku leppinud, et sõlmitakse haldusleping, ei olnud siiski vajadust lähtuda HKTS § 3 lg 4 eeldusest ega tuvastada lepingu iseloomu selle tingimuste analüüsi teel.

2.1.1.2. Vaide tagastamine ([3-18-32/14](#))

Vaidemenetluse kohta anti selgitusi haldusasjas nr 3-18-32.² See vaidlus puudutas vanglas suitsetamise võimaldamist. Vangla tagastas vaide, leides, et korduva vaide esitamine pole võimalik, tuginedes vait tagastades haldusmenetluse seaduse (HMS) § 79 lõike 1 punktile 1, mis näeb ette vaide tagastamise juhul, kui isikul puudub vaideõigus. Vangla leidis seega, et kui isik on vaide tagasi võtnud, siis ei saa ta enam samasisulise nõudega vaideorgani pole pöörduda. Riigikohus märkis, et sellist vaide tagastamise alust ei ole HMS § 79 lõikest 1 võimalik tuletada ka sätte laiendaval tõlgendamisel. Vaideõigus on isikul, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Korduva kaebuse esitamine kohtule pole mõnel juhul lubatav, kuid vaideõigust need normid ei puuduta. Praeguses asjas pole eitatud seda, et suitsetamise keelamine puudutas kaebaja õigusi, seetõttu leidis Riigikohus, et isikul oli ka vaideõigus ning seega tagastati vaide alusetult.

2.1.1.3. Haldusakt eluaegse kinnipeetava üleandmiseks ([3-16-1172/103](#))

Riigikohus otsustas asjas nr 3-16-1172,³ et valdkonna eest vastutava ministri otsus vangistusega karistatud isiku üleandmiseks või sellest keeldumiseks kriminaalmenetluse seadustiku § 488 lõike 5 kohaselt on haldusakt. Riigikohus selgitas, et kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsioonist tuleneb selgelt, et isiku saab üle anda, kui mõlemad riigid on teinud nõustuva otsuse. Selline otsus reguleerib seega siduvalt karistatud isiku õigusi ja kohustusi ning vastab ka muus osas HMS § 51 lõikes 1 esitatud haldusakti tunnustele. Kuigi küsimust reguleerib kriminaalmenetluse seadustik, on sisuliselt tegemist haldusmenetlusega ning otsuse teeb haldusorgan. Ka haldusakti (nõusoleku) andmisest keeldumine on haldusakt.

¹ RKHKm 21.11.2018, [3-17-1329/27](#).

² RKHKm 19.09.2018, [3-18-32/14](#).

³ RKHKo 02.11.2018, [3-16-1172/103](#).

2.1.2. Toetusõigus

2.1.2.1. Investeeringuobjekti mittesihipärane kasutamine ([3-15-2381/28](#))

Vaidlus haldusasjas nr 3-15-2381⁴ puudutas Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) toetuse tagasinõuet. Toetuse saaja soetas kartulikasvatuse arendamiseks kaks niidukit. PRIA leidis, et investreeringuobjekti ei kasutatud sihipäraselt, sest kaebaja polnud kartulikasvatusest müügitulu saanud ning niiduki soetamist kanepikasvatuseks äriplaani ette ei näinud. PRIA nõudis toetuse osaliselt tagasi.

Riigikohus osundas, et asjassepuutuva põllumajandusministri määruse kohaselt on toetuse tagasinõudmise otsustamisel oluline äriplaanis toetuse kasutamiseks ette nähtud tegevuste elluviimine ja nende elluviimise tähtaegsus, omatoodetud põllumajandussaaduste või -toodangu osakaal kogu müügitulus ning investeeringuobjekti sihipärane kasutamine viie aasta jooksul toetuse väljamaksmisest alates.

Määruse kohaselt peab taotleja saama müügitulu omatoodetud põllumajandussaaduste müügist. See ei tähenda halduskolleegiumi hinnangul seda, et tulu peab tingimata laekuma äriplaanis nimetatud kartuli kasvatusest.

Kuna kaebaja oli soetanud kaks äriplaanis kavandatud niidukit ettenähtud kahe aasta jooksul ja neil aastatel saanud omatoodetud põllumajandussaaduste müügist vajalikul määral tulu, leidis Riigikohus, et ta on nõuded osaliselt täitnud. Summa, mille ulatuses kavandatud tegevused olid ellu viimata (plaanitud masinad ostmata), tuli kaebajal Riigikohtu otsuse järgi aga tagasi maksta.

2.1.2.2. Kuritarvituste kindlakstegemine ([3-16-567/18](#))

Vaidlus haldusasjas nr 3-16-567⁵ puudutas samuti PRIA määratud toetuse tagasinõuet. Toetust nõuti tagasi olukorras, kus toetuse saaja oli väidetavalt loonud tingimused toetusraha kasutamiseks kunstlikult. Vaidlus ei leidnud Riigikohtus lõpplahendit, ent selles anti olulisi selgitusi kuritarvituse objektiivse koosseisu ja kaebaja tegevuse subjektiivse külje suhtes.

Vastustaja otsus nõuda kaebajalt toetus tagasi tugines määruse (EL) nr 1306/2013 artiklile 60. Riigikohus selgitas, et määrusest tuleneb, et põllumajandusalaste õigusaktidega ettenähtud eeliseid ei anta füüsilistele ega juriidilistele isikutele, kelle puhul on kindlaks tehtud, et nad tekitasid eeliste saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult. Õiguste kuritarvitamise keeld on nii EL ühtse põllumajanduspoliitika kui ka üldse EL õiguse üldpõhimõte.

Riigikohus osundas oma varasemale praktikale ja Euroopa Kohtu praktikale, et kuritarvituse kindlakstegemisel tuleb hinnata isiku tegevuse objektiivset ja subjektiivset külge. Esmalt tuleb tuvastada objektiivsete asjaolude kogum, millest tuleneb, et vaatamata ühenduse õigusnormides ette nähtud tingimuste formaalsele täitmisele ei ole õigusnormides taotletud eesmärki saavutatud. Teiseks tuleb kindlaks teha tegevuse subjektiivne aspekt, st tahe saada eelis, luues selle saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult.⁶ Riigikohus tõi välja Euroopa Kohtu seisukoha, et õiguskindluse põhimõte võib kuritarvitamisekeelu rakendamist piirata.⁷

⁴ RKHKo 21.09.2018, [3-15-2381/28](#).

⁵ RKHKo 17.12.2018, [3-16-567/18](#).

⁶ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr [3-3-1-38-07](#), p 19; Euroopa Kohtu otsused asjades nr C-251/16: Cussens, p 31; C-279/05: Vonk Dairy Products BV, p 33; C-110/99: Emsland-Stärke, p-d 52–53.

⁷ Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-255/02: Halifax, p 72.

Veel analüüsis kolleegium, kas toetuse saamise tingimuste kunstlik loomine võib seisneda ka tarbetu vara soetamises. Kolleegium pidas seda võimalikuks, ent lisas, et teisalt ei välista kulutuse mõistlikkus ja vajalikkus alati kuritarvitust. Tingimuse kunstliku loomisega võib olla tegu ka siis, kui ettevõtja ostab vajaliku ja mõistliku seadme endaga seotud äriühingult ning kulutuse kandmine on poolte tiheda seose tõttu vaid formaalne. Toetuse abil tehtav investeering peaks põhimõtteliselt aitama parandada taotleja majanduslikku toimimist. Siiski tuleb täpsustada, et positiivne muutus ei pea tingimata ja kohe väljenduma efektiivsuse või jõudluse kasvus.

2.1.3. Maksuõigus

2.1.3.1. Maksumenetluses menetlusväliselt isikult teabe nõudmine ([3-16-2324/18](#))

Haldusasjas nr 3-16-2324⁸ lahendati maksumenetluses teabe nõudmist puudutav vaidlus. Seoses äriühingu käibemaksu ja tööjõumaksude arvestamise ja tasumise õigsuse kontrolliga nõudis Maksu- ja Tolliamet (MTA) maksukorralduse seaduse (MKS) § 61 lõige 1 alusel teavet menetlusväliselt füüsiliselt isikult. Viimane oli andnud laenu kontrollitava äriühingu füüsilisest isikust osanikule.

Riigikohus toonitas, et menetlusväliselt isikult teabe nõudmisel peab nõutav teave olema seotud läbiviidava maksumenetlusega. Praegusel juhul ei olnud see seos kolleegiumile äratuntav ega kontrollitav. Kui seos ei ole pelgalt nõutava teabe iseloomust tulenevalt äratuntav, peab maksuhaldur selgitama, milles seos seisneb. Kolleegium märkis maksumenetlusvälise isiku kohtumenetluses osalemise kohta, et vajaduse korral võib maksuhaldur taotleja kohtult, et piirataks kaebaja õigust pääseda juurde toimikule ja osaleda menetlustoimingul.

Vaidlustatud korralduses kohustati kaebajat esitama muu hulgas laenu päritolu tõendavad dokumendid. Teisisõnu nõudis maksuhaldur, et kaebaja tõendaks, kust pärineb tema välja laenatud raha. Korraldusest ei olnud võimalik aru saada, milline on selle nõude ulatus. Riigikohus märkis, et mõeldav on nõuda füüsiliselt isikult teavet näiteks ühekordse suurema laekumise kohta, kui sellel on ajaliselt lähedane sisuline seos kontrollitava isiku maksukohustusega. Sageli aga koguneb füüsiliste isikute vara aja jooksul isiklikust tarbimisest üle jäänud summadest (säätudest). Selliste sissetulekute kohta teabe nõudmine paneb isikule sisuliselt piiritlemata kohustuse oma varasemate sissetulekute kohta teabe andmiseks, mistõttu ei ole selline kohustus proportsionaalne. Selle vältimiseks tuleb nõue ajaliselt ja/või esemeliselt piiritleda.

2.1.3.2. Sisendkäibemaksu mahaarvamine ([3-16-517/32](#) ja [3-12-1360/131](#))

Vaidlus nr 3-16-517⁹ puudutas sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust elamu kasutusotstarbega kinnisasja soetamisel ettevõtlusega seotud tehingute tarbeks. Küsimus oli äriplaani usutavuses ehk selles, kas korter oli tegelikult soetatud ettevõtluse tarbeks.

Maksuotsuse tegemise ajahetke kohta tõi Riigikohus esile, et kohus hindab haldusakti õiguspärasust haldusakti andmise aja seisuga. Seepärast tuleb haldusakti õiguspärasust hinnata haldusakti andmise ajal olemasolevate faktide põhjal. Pärast haldusakti andmist toimunud sündmused (sh isiku käitumine) ei mõjuta haldusakti õiguspärasust, kuid isiku tegevus pärast haldusakti andmist võib kaudselt kinnitada tema esialgseid kavatsusi. Äriplaani usutavust hinnatakse maksuotsuse tegemise ajal teada olnud info alusel. Riigikohus märkis, et ka suulise

⁸ RKHKo 26.09.2018, [3-16-2324/18](#).

⁹ RKHKo 15.11.2018, [3-16-517/32](#).

seletusega saab äriplaani tõendada. Sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse puudumine ei välista käibemaksu korrigeerimist tulevikus.

Sisendkäibemaksu mahaarvamist puudutas ka vaidlus nr 3-12-1360,¹⁰ milles rõhutati, et tõendamist vajavad asjaolude kogumid *teadis* ja *pidi teadma* on maksuotsuse faktilise alusena erinevad. Riigikohus keelas konkreetse asjas ülemineku ühelt teiselt. Kuigi nii *teadis* kui ka *pidi teadma* olukorra puhul saab maksude tasumisest kõrvalehoidmist käsitada kuritarvitusena Euroopa Kohtu praktika mõttes, on siiski oluline, et maksuotsuse aluseks olevad faktilised asjaolud oleksid tõendatud.

2.1.3.3. Pakendiaktsiis ([3-15-934/41](#))

Pakendiaktsiisi kohta käiva vaidluse lahendas Riigikohus viimati kümme aastat tagasi.¹¹ Et õigus on vahepeal muutunud, tõi käesolev vaidlus haldusasjas nr 3-15-934¹² olulist lisa selle teemalisse praktikasse. Selles vaidluses tuli esiteks lahendada küsimused, kas aktsiisimaksja oli oma kohustused kirjaliku lepinguga üle andnud taaskasutusorganisatsioonile (TKO) ja millisest ajast alates tuli lugeda kaebaja ja TKO vaheline leping sõlmituks.

Pakendiaktsiisi maksmise kohustus tekib aktsiisimaksjal, kes ei ole selles seaduses sätestatud kohustusi TKO-le üle andnud. Lepingu sõlmimise aja tuvastamine on õigusküsimus, millele peab kohus andma hinnangu faktilistele asjaoludele ja asjakohastele normidele tuginedes. Kolleegium leidis, et kohaldub võlaõigusseaduse § 11 lõike 4 esimene lause.¹³ Seepärast tuleb pakendiaktsiisi seaduse (PakAS) § 11¹ lõikes 1 nimetatud leping lugeda sõlmituks, kui lepingupooled on lepingudokumendi allkirjastanud või vahetanud kummagi lepingupoole poolt allkirjastatud lepingudokumendid või kirjad.

Teiseks tegeles Riigikohus küsimusega, kas pakendiaktsiisimuudatuste kui liikmesriigi poolt kehtestatud majandusmeetme vastuvõtmisest oleks Eestil tulnud teavitada Euroopa Komisjoni. Kaebaja väitis, et teavitamata jätmise tõttu rikkus Eesti pakendidirektiivi¹⁴ artiklit 16 ja aktsiisi ei tohiks rakendada. Kolleegium võttis seisukoha, et pakendiaktsiis on majandusmeede pakendidirektiivi artikli 15 tähenduses. Kuna pakendiaktsiis on riiklik maks, on see majandusmeede ühtlasi fiskaalmeede pakendidirektiivi artikli 16 tähenduses. Fiskaalmeetmetele aga, v.a tehnilistele spetsifikatsioonidele, teavitamiskohustus ei laiene. Riigikohus põhjendas, et PakAS § 11¹ lõige 1¹ reguleerib nii pakendiaktsiisi maksmise kohustuse teket, tasutava aktsiisi suurust kui ka aktsiisiga maksustamise perioodi ehk pakendiaktsiisi tasumise kohustuse sisu ning on seetõttu pakendiaktsiisi kui fiskaalmeetme osa. Tehnilise spetsifikatsiooniga tegu ei ole. Seega ei pidanud Eesti Euroopa Komisjoni PakAS § 11¹ lõike 1¹ kehtestamise kavatsusest teavitama ning sel põhjusel sätte kohaldamata jätmiseks puudus alus.

Kolmandaks kontrollis Riigikohus, kas pakendiaktsiisi seaduse sätted (PakAS § 7 lõige 2, § 8 lõige 1¹ ja § 11¹ lõige 1¹) ei kahjusta pakendidirektiivi eesmärgi saavutamist ning kas need on kooskõlas põhiseadusega. Riigikohus leidis, et vaidlusalused normid aitavad kaasa pakendidirektiivi eesmärkide saavutamisele ega riiva aktsiisimaksjate õigusi eba-proportsionaalselt.

¹⁰ RKHKo 21.11.2018, [3-12-1360/131](#).

¹¹ RKHKo 05.03.2009, [3-3-1-82-08](#).

¹² RKHKo 10.12.2018, [3-15-934/41](#).

¹³ Selle järgi loetakse kirjalik leping sõlmituks, kui lepingupooled on lepingudokumendi allkirjastanud või vahetanud kummagi lepingupoole poolt allkirjastatud lepingudokumendid või kirjad.

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. a direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta.

2.1.4. Andmekaitse

2.1.4.1. KOV töötajate töötasude avalikkus ([3-15-3228/37](#))

Haldusasjas nr 3-15-3228¹⁵ lahendas Riigikohus Andmekaitse Inspeksiooni ja Tartu Vallavalitsuse vahelist vaidlust küsimuse üle, kas kohalik omavalitsus peab lisaks ametnikele ka töötajate töötasuga seotud andmed teabenõude saamisel isikustatud kujul väljastama. Vaidluse ajendiks oli asjaolu, et Tartu vallavalitsus keeldus teabenõudjale väljastamast isikustatud kujul andmeid valla töötajate töötasu kohta. Väljastati vaid ametnike palgaandmed. Riigikohtus taandus vaidlus töölepingu seaduse (TLS) ja avaliku teabe seaduse (AvTS) üld- ja erinormi suhte määramisele, st kas AvTS teeb TLS-s sätestatud saladuse hoidmise kohustusest erandi.

Kolleegium rõhutas, et selle vaidluse raames oli vaatluse all üksnes kohaliku omavalitsuse (KOV) töötajate töötasu avaldamine. Analüüsitud normi, AvTS § 36 lõike 2 punkti 1¹⁶ järgi kehtib keeld tunnistada asutuse siseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teavet eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta ka mittetulundusühingu, sihtasutuse või äriühingu suhtes, mille asutajaks või milles osalejaks on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik.

Riigikohtu halduskolleegium möönis, et seadusandja seisukoht KOV töötajate töötasude avalikkuse kohta ei ole üheselt tuvastatav. Kõnealusel juhul põrkuvad kaks vastandlikku põhiõigust: õigus saada teavet KOV-lt tema tegevuse kohta (PS § 44 lõige 2) ja KOV töötajate õigus eraelu puutumatusse (PS § 26). Riigikohtu halduskolleegium kaalus neid põhiõigusi ja leidis, et põhiseadus võimaldab avaldada KOV töötajate töötasu nii isikustatud kui ka isikustamata kujul. Riigikohus tõlgendas AvTS-i ja TLS-i viisil, mille järgi AvTS § 36 lõige 1 punkt 9 on erinorm TLS § 28 lõike 2 punkti 13 suhtes. AvTS § 36 lõike 1 punkt 9 kohustab kohalikku omavalitsust teabenõude saamisel andma KOV töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta andmed isikustatud kujul ning seda sõltumata töökohast. Sellist kohustust avaldada KOV töötajate töötasu ei väära ka AvTS-i eraelu puutumatus kaitsvad normid. Kohustus teabenõude korras töötasu kohta teavet väljastada ei tähenda samas teabe aktiivse avalikustamise kohustust.

2.1.4.2. Väärteomenetluse andmete avalikkus ([3-16-11/28](#))

Vaidlus nr 3-16-11¹⁷ oli selle üle, kas isikul on õigus teabenõude korras nõuda Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA) teabe väljastamist selle kohta, kas kolmandaid isikuid on väärteomenetluses karistatud, ning kui on, siis kas tal on õigus nõuda, et väljastataks nende kohta PPA poolt kohtuvälises väärteomenetluses tehtud ja jõustunud väärteootsused. Riigikohus selgitas kohalduvat õigust ning laiendas Riigikohtu varasemas praktikas kuriteoasjade kohta öeldut, et kuriteoasjade puhul kriminaalmenetluse seadustikus erinormid pädeva kohtu kohta puuduvad,¹⁸ ka väärteoasjadele.

Riigikohus leidis, et kaebaja oleks saanud kontrollida kolmandate isikute suhtes kehtivate väärteokaristuste olemasolu karistusregistrist. Et sinna ei kanta väärteootsuse teksti, oli asjas

¹⁵ RKHKo 17.10.2018, [3-15-3228/37](#). Vt ka Riigikohtu uudist: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/andmed-kovide-tootajate-tootasu-kohta-tuleb-teabenoude-saamisel-valjastada>.

¹⁶ AvTS § 36 lõike 1 punkt 9 keelab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldajal asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta.

¹⁷ RKHKo 21.11.2018, [3-16-11/28](#).

¹⁸ Vt RKHKm 03.11.2016, [3-3-1-58-16](#), p-d 7–9.

jätkuvalt vaidluse all, kas PPA oli kohustatud kohtuvälise menetleja vääртеootsuste tekstid kaebajale teabenõudega väljastama.

Riigikohus osutas tähelepanu sellele, et kohtuvälise menetleja teeb vääртеootsuse üldjuhul kergemates vääртеoasjades ja niisugustes vääртеoasjades vääриavad menetlusluse isiku andmed suuremat kaitset kui kohtu poolt tehtud vääртеoasjades. Kohtulahendid avalikustatakse arvutivõrgus; kohtuvälise menetleja otsuse avaldamine on reguleeritud vääртеomenetluse seadustiku (VTMS) § 62 lõikes 2, mis sätestab erikorra võrreldes AvTS regulatsiooniga. VTMS § 62 lõige 2 koos seal viidatud sätetega ei anna mitte isikule subjektiivset õigust otsuse avaldamist nõuda, vaid see annab kohtuvälisele menetlejale võimaluse otsus põhjendatud juhtudel ja vajalikus mahus avaldada. Kolleegium selgitas, et VTMS § 62 lõige 2 annab kohtuvälisele menetlejale kaalutusõiguse igal üksikjuhtumil otsustada, kas vääртеootsus väljastada või mitte. Teabe väljastamiseks peab taotleja põhjendama õigustatud huvi olemasolu.

Selles asjas soovis kaebaja teavet isikute kohta, kes elasid korteris, mille kaasomanik ta on. Kolleegiumi hinnangul ei tulene pelgalt kaasomandist isikule õigustatud huvi nõuda välja kõik korteri elanike kohta tehtud vääртеootsused ning PPA jättis õigesti teabe väljastamata.

2.1.5. Ehitusõigus: riiklik järelevalve ([3-16-1050/68](#))

Haldusasjas nr 3-16-1050¹⁹ andis Riigikohus olulisi selgitusi ehitusalase riikliku järelevalve kohta. Lahendis asuti seisukohale, et järelevalvemenetluses saab kohustada ehitusloa omanikku loa saanud ehitusprojektist kõrvale kalduma. Riigikohus osutas, et on olukordi, kus ehitusjärelevalve asutus ei saa piirduda üksnes formaalse kontrolliga, kas ehitamine vastab ehitusloa taotlemisel esitatud ehitusprojektile, mis ei pruugi veel olla koostatud ehitamist võimaldavas täpsusastmes. Vastasel juhul ei oleks võimalik saavutada järelevalve eesmärki. Ohu korral on vastustajal õigus teha ohu põhjustanud isikule ettekirjutus ohu tõrjumiseks (korrakaitseadus (KoRS) § 28). Ettekirjutus võib hõlmata ka kohustust kasutada konkreetset ehituslikku lahendust või hoiduda konkreetse lahenduse kasutamisest. Seejuures tuleb eristada olukordi, kus ettekirjutus puudutab üksnes ehitusprojekti täpsustamist ohutuks ehitamiseks vajaliku detailsusastmeni; olukordi, kus ettekirjutuse alusel on vaja väheolulisel määral muuta ehitusprojekti lahendust, ja olukordi, kus ohu vältimiseks on vaja muuta või kehtetuks tunnistada ehitusluba. Viimasel juhul tuleb arvestada haldusmenetluse seaduses kindlaks määratud tingimusi, mida tuleb täita haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmise korral.

Halduskolleegium juhtis seadusandja tähelepanu sellele, et seaduses tuleks selgemini sätestada õiguslik alus, millele toetudes saaks järelevalveorgan teha ehitamise peatamise ettekirjutuse ohukahtluse olukorras. Ehitamise peatamata jätmisel ei ole ohukahtluse puhul välistatud oluliste õigushüvede kahjustamine.

Lisaks pidas halduskolleegium vajalikuks selgitada, et kuigi ehitusluba kui haldusakt kehtib ja loob adressaadile õigusi sõltumata õigusvastasusest, siis need õigused ei ole piiramatud. Ehitusseadustiku § 132 lõike 3 punkt 1 näeb kõrgendatud või olulise ohu korral ette võimaluse teha lammutamisettekirjutus. Seaduseid süstemaatiliselt ja põhiseaduspäraselt tõlgendades tuleb järeldada, et kõrgendatud või olulise ohu korral on võimalik teha ka ehitusloast kõrvale kalduv ettekirjutus ehitamise peatamise või konkreetset viisil ehitamise kohta. Ettekirjutuse tegemise üle otsustamisel tuleb arvestada ehitusloa adressaadi õiguste ja õiguspärase ootusega. Mistahes oht, sh näiteks mistahes oht keskkonnale ei saa õigustada ehitusloast tuleneva õiguse realiseerimise keelamist, eriti kui ohu tekkimise võimalust ehitusloa andmisel mööndi.

¹⁹ RKHKo 13.12.2018, [3-16-1050/68](#).

Seevastu kõrgendatud ohu korral (KorS § 5 lõige 4) kahaneb korrakaitseasutuse kaalutusõigus vähemalt üldjuhul ohu tõrjumise kasuks.

2.1.6. Keskkonna- ja planeerimisõigus

2.1.6.1. Riigi eriplaneeringu algatamise vaidlustamine ([3-17-2132/17](#))

Avalikku tähelepanu pälvis vaidlus haldusasjas nr 3-17-2132,²⁰ mille põhjustasid erimeelsused puidurafineerimise tehase asukoha valikul. Kohtusse pöördus keskkonnaorganisatsioon MTÜ Emajõe Kaitseks, kes vaidlustas Vabariigi Valitsuse korralduse, millega algatati Viljandi ja Tartu maakonnas riigi eriplaneering puidurafineerimise tehase kavandamiseks. Korralduse kohaselt oli eriplaneeringu koostamise eesmärk leida tehasele sobivaim asukoht Emajõe vahetus läheduses.

Riigikohus märkis, et korraldus riigi eriplaneeringu algatamiseks on menetlustoiming, mille vaidlustamise õigus on määratletud halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 45 lõikes 3. Haldusakti andmisega päädivas menetluses tehtava menetlustoimingu peale võib esitada kaebuse kahel juhul. Esmalt olukorras, kus menetlustoiming rikub iseseisvalt ja tulevasest haldusaktist sõltumatult kaebaja materiaalseid õiguseid. Teiseks olukorras, kus menetlustoimingu õigusvastasus tingib vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise tulevikus.

Selles asjas leidis Riigikohus, et kaebajal puudus vaidlusaluse menetlustoimingu vaidlustamiseks ilmselgelt kaebeõigus. Kaebaja õigusi ei riku ei planeeringu liigi valik ega ka asjaolu, et tal tuleb oma huvide kaitseks osaleda riigi eriplaneeringu menetluses. Olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemise menetluses osalemine on keskkonnaorganisatsioonide tavapärane ja oluline funktsioon.

Halduskollegium selgitas, et suur riiklik huvi eriplaneeringu algatamiseks võib esineda ka siis, kui ehitise teenib eeskätt ettevõtja huve. Ehitise asukoha või toimimise vastu võib esineda suur riiklik huvi ka seetõttu, et ehitisel või selle kasutamisel võib olla oluline negatiivne kõrvalmõju üleriigilise tähtsusega avalikele huvidele. Kohaliku omavalitsuse üksused asuvad Eesti riigi territooriumil ning põhiseadusega pole vastuolus suure riikliku huvi esinemise korral planeerimispädevuse teostamine riigi poolt.

Riigikohus tõi esile, et riigi eriplaneeringu menetlus koosneb kahest osast – ehitise asukoha eelvaliku tegemisest ja pärast ehitisele asukoha leidmist detailse lahenduse koostamisest. Planeeringu algatamise korralduses märgitud esialgse teadaoleva planeeringuala kohta ütles halduskollegium, et see ei piira ehitise asukoha valikut üksnes selle alaga. See oleks vastuolus asukohavaliku menetluse eesmärkidega, milleks on muuhulgas avalikkuse ja huvitatud isikute tõhus kaasamine otsustusprotsessi ning käitisele ka keskkonnakaalutluste seisukohast sobivaima asukoha leidmine. Ettepanekud kavandatava ehitise asukoha kohta ei ole piiratud planeeringu algatamise otsuses kindlaks määratud esialgse planeeringualaga. Asukohta, kus käitise rajamise või hilisema käitamisega võiksid kaasnedä väiksemad keskkonnahäiringud, ei tohiks juba ette valikust välistada üksnes põhjusel, et sinna käitise rajamine oleks käitajale mõnevõrra kulukam või selle käitamisel saadav tulu väiksem. Riigikohus toonitas keskkonnaseadustiku üldosa seaduse arvestamise kohustust, milles sätestatakse käitajale

²⁰ RKHKm 11.10.2018, [3-17-2132/17](#). Vt ka RKPSJVKo 18.01.2019, [5-18-4/10](#).

Riigikohtu uudised: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigi-eriplaneeringu-algatamisel-ei-otsustata-ehitise-asukohta> ja <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigikohus-planeerimisseaduse-riigi-eriplaneeringut-kasitavad-satted-ei-ole>.

kohustus lähtuda käitise asukoha valikul eesmärgist vähendada võimalikult suures ulatuses keskkonnahäiringuid.

2.1.6.2. Vee-erikasutusluba ([3-16-478/44](#))

Vaidlus nr 3-16-478²¹ puudutas Kunda jõe paisutamiseks ja hüdroenergia kasutamiseks tarvilikku vee erikasutusluba. Keskkonnaamet (KKA) jättis rahuldamata arendaja taotluse Kunda jõe paisutamiseks, hüdroenergia kasutamiseks ning kalapääsu rajamiseks. Üks keeldumise põhjusi oli see, et keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlus oli kestnud viis aastat ja viimasest aruande heaks kiitmata jätmisest oli möödunud kaks aastat. Kalapääsu rajamise kui olulise keskkonnamõjuga tegevuse vastu oli aga avalik huvi ja seepärast oli vaja viia menetlus kiiresti lõpule.

Riigikohus leidis, et loa andja võib KMH aruande esitamata jätmise puhul menetluse venimise vältimiseks anda arendajale KMH aruande esitamiseks või täiendamiseks tähtaja ning selle tähtaja eiramise korral jätta taotluse läbi vaatamata. Praegusel juhul otsustas KKA aga jätta taotluse rahuldamata, mitte läbi vaatamata. Riigikohus märkis, et vee erikasutusloa taotluse rahuldamata jätmise alused on veeseaduse (VeeS) § 9 lõikes 10 ammendavalt loetletud ning seetõttu ei saa ainuüksi KMH aruande nõutud tähtajaks esitamata jätmine tuua kaasa taotluse rahuldamata jätmist.

Lahendis on rõhutatud, et seadus ei nõua keskkonnavalda andmisest keeldumise puhul igal juhul KMH menetluse läbiviimist. KMH nõue teatud tegevuste puhul on ettevaatuspõhimõtte ja ennetamis põhimõtte väljendus, mille eesmärgiks on keskkonnahäiringute tekkimist ennetada, et vältida nende tagajärgede hilisema kõrvaldamise vajadust.²² Juhul kui taotlust pole nagunii võimalik rahuldada, ei saa tekkida olulist keskkonnamõju. KMH läbiviimise kohustuse eesmärk ei ole arendaja huvide kaitse. Kui KKA-le on juba ilma KMH-d läbi viimata selge, et esineb mõni selles sättes nimetatud loa andmisest keeldumise alustest, ei ole KMH korraldamine eesmärgipärane. Riigikohus selgitas, et KMH on vaid üks võimalik info kogumise viis keskkonnavalda menetluses, mis on teatud juhtudel küll kohustuslik eeldus loa andmiseks, kuid arendajal pole õigust nõuda võimalust korraldada KMH, selleks et vältida loa andmisest keeldumist.

Seejärel hindas halduskolleegium, kas KKA jättis taotluse rahuldamata õiguspäraselt veeseadusele ja Natura ala kaitsele tuginedes. Riigil on hea pinna- ja põhjavee seisundi saavutamise kohustus. Selle kohustuse täitmiseks võib keelduda isikule vee erikasutusloa andmisest, kui veevaru ei ole piisav või vee erikasutus ohustab otseselt inimese tervist või keskkonda. Riigikohus selgitas, et sellel eesmärgil on kohustuse iseloom, mitte pelgalt programmiline iseloom.²³ Kolleegium rõhutas, et kõigil õigusaktides sätestatud keskkonnaeesmärkidel ei pruugi olla järgalt siduvat iseloomu ning sel juhul on eesmärki võimalik arvesse võtta erikasutusloa kohta kaalutusotsuse tegemisel.

Natura alaga seoses ütles Riigikohus, et hüdroenergia tootmine ohustab ala terviklikkust. Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib kavale või projektile anda loa vaid tingimusel, et pädevad asutused on pärast kõigi selliste kava või projekti aspektide väljaselgitamist, mis võivad eraldivõetuna või koostoides teiste kavade või projektidega kahjustada Natura ala kaitse-eesmärke, ning parimate teadussaavutustega arvestades kindlaks teinud, et see ei avalda Natura ala terviklikkusele negatiivset mõju. Nii on see juhul, kui teaduslikust seisukohast ei ole

²¹ RKHKo 08.10.2018, [3-16-478/44](#). Vt ka Riigikohtu uudist: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigil-tuleb-seista-pinna-ja-pohjavee-hea-seisundi-est>.

²² Riigikohus viitas ka Euroopa Kohtu otsusele asjas C-392/96: komisjon vs. Iirimaa, p 62.

²³ Euroopa Kohtu otsus asjas C-461/13: *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, p-d 43 ja 51.

mingisugust põhjendatud kahtlust sellise mõju puudumises.²⁴ Ka muinsuskaitseline huvi paisu säilitamise vastu ei õigustanud Riigikohtu silmis hüdroenergia tootmiseks loa andmist.

Kokkuvõttes asus Riigikohus seisukohale, et KKA keeldus vee erikasutusloa andmisest kaebaja taotletud ulatuses õiguspäraselt ja kaalutusvigadeta.

2.1.7. Välismaalaste õigus: rahvusvaheline kaitse ([3-17-1026/43](#))

Haldusasjas nr 3-17-1026²⁵ käsitles Riigikohus esimest korda põhjalikumalt isikule rahvusvahelise kaitse andmist, sh pagulasena tunnustamist. Selles asjas selgitas Riigikohus tagakiusamise mõistet, tuginedes Genfi konventsioonile, direktiivile nr 2011/95/EL²⁶ ja Euroopa Kohtu praktikale.

Vaidluse lahendamisel seisis Riigikohtu ees küsimus, kas Usbekistani päritolu islamiusku kaebaja, kes on seotud Usbekistanis keelatud islamistliku Vabastusparteiga ehk Hizb ut-Tahririga (HT), on tagakiusatu. Riigikohus leidis, et asjaolu, et kaebajat ähvardab päritoluriigis karistamine õigusrikkumise eest, ei kvalifitseeru tagakiusamisena.

Riigikohus viitas EIK-i seisukohale, et HT ega selle antisemiitlikku ja vägivalda pooldavat ideoloogiat levitavad isikud ei saa enda tegevusest tingitud avaliku võimu meetmete vaidlustamisel tugineda EIÕK artiklite 9–11 kaitsele. Seda põhjusel, et HT eesmärgid on selgelt vastuolus EIÕK-i väärtustega, mille hulka kuuluvad rahvusvaheliste konfliktide rahumeelne lahendamine ja inimelu pühadus.

Riigikohus märkis, et mistahes usuvabaduse riive või ka rikkumine, mis ei ole piisava raskusastmega ega mõjuta inimest märkimisväärselt, ei ole tagakiusamine VRKS-i ega direktiivi 2011/95/EL mõttes.

Lahendis on rõhutatud, et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) ja direktiivi 2011/95/EL eesmärk on tagada kõigi põhiõiguste aluseks oleva inimväärikuse kaitse neile, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, mitte aga anda võimalus minna pakku selliste tegude tagajärgede eest, mille toimepanemist inimõigused kuidagi ei õigusta. Viimati öeldu kehtib ka juhul, kui tegu on toime pandud väidetavalt usulisel või poliitilisel eesmärgil. Seetõttu järeldas Riigikohus, et kuna kaebaja karistamine Usbekistanis seotuse eest HT-ga ei oleks usulisel ega poliitilisel põhjusel tagakiusamine, ei vasta kaebaja pagulase tunnustele.

Teiseks analüüsis Riigikohus kaebaja vastavust täiendava kaitse saaja nõuetele, peatudes täiendava kaitse andmise eeldustel ja seda välistavatel asjaoludel. Täiendava kaitse saamise eeldusi pidas Riigikohus täidetuks, sest religioosselt ja poliitiliselt motiveeritud kuritegudes (sh religioosses ekstremismis) süüdistatavad moodustavad Usbekistanis haavatava grupi, keda ähvardab Usbekistani vanglates tegelik väärkohtlemise risk EIÕK artikli 3 mõttes. Siiski esines selles kohtuasjastäiendavat kaitset välistavad asjaolud, kuna on põhjendatud alus arvata, et kaebaja ohustab avalikku korda ja riigi julgeolekut.

²⁴ Euroopa Kohtu otsus asjas C-258/11: *Sweetman*, p 40 ja seal viidatud varasem praktika.

²⁵ RKHKo 01.10.2018, [3-17-1026/43](#). Vt ka Riigikohtu uudist: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigikohus-selgitab-usuvabadus-ei-kaitse-oigusvastast-aarmuslust>.

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule.

Küsimus oli ka selles, kas PPA võis tuvastada ohu riigi julgeolekule aimult Kaitsepolitseiameti (KAPO) seisukohtadele tuginedes, tutvumata seejuures KAPO hinnangu aluseks olnud riigisaladusega kaitstud teabekandjatega. Riigikohus leidis, et kuivõrd rakendatavates normides sisalduvate määratlemata õigusmõistete sisustamise õigus ja kohustus lasub menetluse eest vastutaval haldusorganil, PPA-l, siis uurimispõhimõtte järgi on PPA otsustada, kas ja milliseid täiendavaid tõendeid selleks koguda. Vastutus menetlustulemuse õiguspärasuse eest jääb igal juhul PPA-le.

Veel põhjendas Riigikohus, et kaebaja menetluslikke põhiõigusi ei ole rikutud sellega, et kohtuasjas kasutati riigisaladusega kaitstud teabekandjaid tõendina. Riigikohus andis juhise, et arvestades põhiõiguste riive intensiivsust, tuleks haldusorganil võimaluse korral vältida nii haldusmenetluses kui ka halduskohtumenetluses sellistele tõenditele tuginemist, mis on kaitstud riigisaladusega, ning püüda koguda sama teave muudest avalikest allikatest. Kui see ei ole siiski võimalik, on oluline, et kaebaja teaks peamisi asjaolusid, mis on tema kohta tehtud otsustuse aluseks. Selles vaidluses ei olnud kaebaja teadmatuses ja tal oli võimalus vahetada õigusabi osutajat nii, et esindajal oleks riigisaladuse luba.

2.1.8. Sotsiaalkindlustus: sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse osutamine ([3-16-1531/38](#))

Vaidlus nr 3-16-1531²⁷ puudutas sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmist. Sotsiaalkindlustusamet (SKA) keeldus vastavat taotlust rahuldamast, sest kaebajal oli kehtiv tööleping ja ta oli seega hõivatud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse (TTTS) § 6 lõike 5 punktis 3 nimetatud tegevusega. Riigikohus nõustus, et kaebaja sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmise taotluse rahuldamiseks puudus alus. Otsustada tuli aga ka seda, kas SKA täitis piisavalt selgitamiskohustust, kui lisas oma keeldumisotsusele infolehe tööalase rehabilitatsiooni teenuse kohta.

Riigikohus toonitas, et sotsiaalkaitse ühe põhimõttena on sotsiaalseadustiku üldosa seaduse (SÜS) §-s 7 sätestatud avaliku võimu selgitamis- ja abistamiskohustus. Hüvitiste hulka kuulub ka isikult talle kolmanda isiku poolt osutatud teenuste eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmine (SÜS § 14 punkt 1). Riigikohus järeldas, et seega tuli vastustajal juhendada selgitamis- kohustuse täitmisel SÜS §-s 7 sätestatust. Riigikohus lisas veel, et kuna tööalase rehabilitatsiooni teenuse saamine ei olnud kaebaja jaoks välistatud ning selle teenuse osutamise üle otsustamine oli töötukassa pädevuses, oli infolehes esitatud teave tööalase rehabilitatsiooni teenuse osutamise tingimuste ja taotlemise korra kohta selgitamiskohustuse täitmiseks asjakohane ja piisav.

Kuna kaebajal ei olnud õigust taotleda sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse ülevõtmist, ei tulnud vastustajal kaebajale seda võimalust selgitada. Seega ei rikkunud vastustaja ka selles osas selgitamiskohustust. Viimaseks märkis Riigikohus seda, et küsimust, kas sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse saamiseks oleks kaebajal tulnud tööleping lõpetada, ei pidanud vastustaja selgitama seetõttu, et selgitamiskohustuse eesmärk on nõustada isikut iseseisva otsuse tegemisel, kuid seejuures ei tohi menetlusosalist mõjutada.

2.1.9. Majandustegevus eri valdkondades: apteegi tegevusluba ([3-17-62/32](#))

Haldusasjas nr 3-17-62²⁸ oli kohtuvaidlus tõusnud sellest, et Raviamet keeldus apteegiteenuse tegevusloa andmisest. Keeldumise põhjus seisnes selles, et plaanitav üldapteek ei vastanud väidetavalt ravimiseaduses (RavS) sätestatud nõuetele. Asjaoludest nähtus, et

²⁷ RKHKo 19.12.2018, [3-16-1531/38](#).

²⁸ RKHKo 19.12.2018, [3-17-62/32](#).

kavandatud apteeki pääseks läbi kaubanduskeskuses asuva sama kaubamärki kandva ilu- ja tervisepoe, apteek ning ilu- ja tervisepood oleks eraldatud klaasseinaga, mõlema äriühingu töötajad kannaksid ühesugust riietust ning müügipinna kujundus oleks sarnane, apteegis kauba vastuvõtmisel ja väljapanemisel kasutatakse teise äriühingu töötajaid ning mõlema äriühingu klientidele oleks tagatud kassade riskasutus (riskasutuse võimalusest kaebaja kohtumenetluse käigus siiski loobus).

Kohtud leidsid, et üldapteegile kehtestatud tingimustest ei leia õigusnorme, mis keelaksid kaebaja kavandatud apteegi tegutsemise. Kolleegium nõustus kohtutega, et RavS-st ega asjassepuutuvast sotsiaalministri määrusest²⁹ ei leia sõnaselgeid sätteid, mis reguleeriksid sissepääsu kaubanduskeskuses asuvasse apteeki või keelaksid apteegis naabruses teenust pakkuva äriühinguga sarnase kujunduse või sama kaubamärgi kasutamise. Samas viitas Riigikohus mitmele nõudele: apteegi tähistamise nõue (RavS § 30 lõige 2), ruumide eraldatuse ja terviklikkuse nõue (määruse nr 24 § 2 lõige 8) ning sihipärase kasutamise nõue (määruse nr 24 § 2 lõige 10) ja nõue müüa ning valmistada üldapteegis ainult meditsiini- ja hügieeni- otstarbelisi tooteid (RavS § 31 lõige 5)). Kolleegium leidis, et nimetatud nõuete eesmärk on tagada apteegiteenuse turvalisus ja kättesaadavus ning selle eristatavus teistest teenustest.

Kolleegium otsustas, et kuna apteegiteenuse osutamiseks kasutatavad ruumid ja teenuse pakkumine poleks selgelt eristatavad ilu- ja tervisepoe ruumidest ja teenuse pakkumisest, ei oleks apteegiteenuse kättesaadavus ja turvalisus tagatud. Apteegi ning ilu- ja tervisepoe läbipõimimine pole lubatav. Õigusnormide järgimine ei tohi piirduda vaid näivuse loomisega, ka sisuline tulemus peab vastama õigusaktidega sätestatud tingimustele.

2.2. KOHTUMENETLUSÕIGUS: HANKEASJA MÕISTE ([3-17-1410/77](#))

Vaidlus nr 3-17-141³⁰ puudutas jäätmeveo teenuse osutamise korraldamist Tallinna linnas ning selleks sõlmitud hankelepinguid. Riigikohtus oli lahendamiseks kuus nõuet, millest esimeses taotles kaebaja hankelepingute tühisuse tuvastamist või alternatiivselt nende tühistamist. Riigikohus leidis, et tegu on HKMS 28. peatüki alusel menetletava hankeasjaga, mitte HKMS-i üldregulatsiooni alusel lahendatava asjaga, nagu olid arvanud haldus- ja ringkonnakohus. Sellest tulenevalt pidas Riigikohus kohalduvaks menetlusõiguseks hankemenetluse erinorme. HKMS § 278 lõike 1 järgi on hankeasjas kassatsioonkaebuse esitamise tähtaeg kümme päeva edasikaevatava kohtulahendi avalikult teatavaks tegemisest arvates, mitte 30 päeva nagu üldiselt. Vastustaja ületas kümnepäevast edasikaebetähtaega ja palus edasikaebetähtaeg ennistada, sest ringkonnakohus eksitas teda edasikaebetähtaja ja -korra selgitamisel. Kolleegium ei pidanud seda mõjuvaks põhjuseks, sest vastustaja ise tugines kassatsioonkaebuses argumendile, et tegu on hankeasjaga. Kassatsioonkaebus jäeti seega tühistamisnõude osas läbi vaatamata. Selle otsusega ei olnud nõus Riigikohtunik Malle Seppik, kes kirjutas oma [eriarvamuses](#), et kassaatorilt ei saa eeldada, et ta ringkonnakohtu lahendit vaidlustades järgiks hankeasja menetlemiseks sätestatud reegleid, kui asja menetleti kui tavalist haldusasja. Ta märkis, et menetlusreegleid ei saa muuta kassatsioonkaebuse esitamise staadiumis, nagu Riigikohus praeguses asjas kahetsusväärset tegi – selliselt menetlusreeglite muutmine on menetlusosalisele üllatuslik ja vastuolus erapooletu menetluse põhimõttega.

Veel esitas kaebaja vastustaja tegevuse õigusvastasuse ja vabaturu olukorra tuvastamise nõude, kohustamisnõude riigihanke läbiviimiseks ning keelamiskaebused jäätmevaldajate mõjutamise ja jäätmevaldajatega sõlmitud jäätmeveolepingute kolmandatele isikutele üleandmise keelamiseks. Riigikohus otsustas, et kuna nimetatud nõuete objektiks ei ole hankemenetluse

²⁹ Sotsiaalministri 17. veebruari 2005. a määrus nr 24 „Apteegiteenuse osutamise tingimused ja kord“.

³⁰ RKHKo 05.11.2018, [3-17-141/77](#).

otsused ega toimingud, hankeleping ega selle muutmine, ei ole nende puhul tegemist hankeasjaga HKMS § 266 lõike 1 mõttes ning nende nõuete lahendamisel tuleb lähtuda HKMS-i üldregulatsioonist. Nimetatud nõuete osas kassatsioonkaebuse esitamise tähtaega ei ületatud.