



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusajades
mai–august 2019**

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg
analüütik

Tartu
2019

SISUKORD

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
2. AKTUAALNE PRAKTIKA.....	4
2.1. MATERIAALÕIGUS	4
2.1.1. Riigikaitse: riigisaladuse luba (3-14-52077/65)	4
2.1.2. Välismaalaste õigus.....	4
2.1.2.1. Kodakondsuse taotleja keeleksamist vabastamine (3-16-2061/50).....	4
2.1.2.2. Isiku kinnipidamiskeskusse paigutamiseks antud loa pikendamine (3-19-415/44)	5
2.1.2.3. Kohe sundtäidetav lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld (3-18-89/51 ja 3-17-1927/37)	5
2.1.3. Avalik teenistus: arenguvestluse salvestamise lubatavus töökiusu tõendamiseks (3-17-842/44)	6
2.1.4. Keskkonnaõigus: ala kohaliku tasandi kaitse alla võtmine (3-17-563/70).....	7
2.1.5. Maksuõigus.....	8
2.1.5.1. Sisendkäibemaksu korrigeerimine (3-17-933/18).....	8
2.1.5.2. Euroopa Liidu Kohtule esitatud eelotsusetaotlus: vastastikune abi maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (3-18-637/11)	9
2.1.6. Reisijateveo avaliku teenindamise haldusleping (3-13-481/183).....	10
2.2. MENETLUSÕIGUS	11
2.2.1. Riigivastutus: õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõue samasooliste kooselupaaride õigussuhetes (3-16-1191/66)	11
2.2.2. Haldusmenetlus: riigikaitsemaana riigi omandisse jäetud maa tagastamata jätmise (3-16-781/50).....	12

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Riigikohtu halduskolleegium tegi 2019. aasta maist augustini lahendi kuuteistkümnes haldusasjas. Neist neljateistkümnes oli esitatud kassatsioonkaebus ja kahes määruskaebus. Lisaks esitati sel ajavahemikul ühes kohtuasjas eelotsusetaotlus Euroopa Liidu Kohtule. Esialgse õiguskaitse taotlusi lahendati kolmel korral kahes erinevas kohtuasjas ja ühes asjas uuendati menetlus. Sel ajavahemikul kirjutati ühes asjas eriarvamus.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Viies lahendis käsitleti maksuõiguse valdkonda. Neli lahendit puudutasid halduskohtumenetlust. Ka välismaalaste õigust selgitavaid lahendeid oli neli. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid riigivastutus, korrakaitse, riigikaitse, avalik teenistus, keskkonnaõigus ja omandireform. Ühes lahendis tegeleti halduskoostöö ja avaliku teenindamise halduslepingu küsimustega. Ühes kohtuasjas oli tegemist varalise kahju hüvitamisega hariduse ja teaduse valdkonnas, täpsemalt lasteaiakoha tagamist puudutava vaidlusega.

1. maist kuni 31. augustini 2019 saabus Riigikohtusse 198 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 106 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 86 määruskaebused, lisaks oli neli teistmisavaldust, üks riigi õigusabi ja üks menetlusabi taotlus. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 214 asja (sh menetlusesse võtmine, loobumine, tagastamine). Menetlusloa sai 29 taotlust, see on 13,6% läbivaadatud pöördumistest.

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. Riigikaitse: riigisaladuse luba ([3-14-52077/65¹](#))

Vaidlus sai alguse sellest, et Kaitsepolitseiamet (KAPO) ei andnud kaitseväeteenistuses kadetile juurdepääsuluba salajase tasemega riigisaladusele. Otsust põhjendati kadetile pandud psüühilise haiguse diagnoosi ja tema ebausaldusväärsusega. Riigikohus analüüsis esmalt riigisaladusele juurdepääsust keeldumise õiguslikku alust, millele otsus tugines (riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSVS) § 32 lg 2 p 15), ja järeldas, et meditsiinilise diagnoosiga ei saa põhjendada sätte kohaldamist, milles on ette nähtud võimalus juurdepääsuloa andmisest keelduda, kui isik on ebausaldusväärne. Riigikohtu hinnangul võeti seetõttu diagnoosi ebaõigesti arvesse, sõltumata sellest, kas diagnoos oli õige või mitte. Samuti ei oleks RSVS § 32 lg 2 p 15 kohaldamist tohtinud põhjendada sellega, et kaebaja ei teavitanud kaitseväge arstlikku komisjoni talle Sihtasutuses Põhja-Eesti Regionaalhaigla (SA PERH) pandud diagnoosist. Seega oli ekslike põhjenduste osakaal Riigikohtu silmis selline, et kohtul polnud võimalik veenduda, kas vastustaja teostas kaalutusõigust õiguspäraselt.

Keeldumisel oli ka teine alus, RSVS § 32 lg 2 p 13, mis käsitleb psüühikahäiret. Riigikohus seadis selle aluse kohaldatavuse kahtluse alla vastukäivate tõendite tõttu. Kassatsioonimenetluses vaidlustas kaebaja selle, et ringkonnakohus lähtus oma otsuses kaebajale SA-s PERH pandud diagnoosist. Diagnoosi õigsuse üle oli aga käimas vaidlus maakohtus. Riigikohtu hinnangul teadis ringkonnakohus, et Harju Maakohtus vaieldakse järeldusotsusele kantud diagnoosi õigsuse üle. Ringkonnakohus pidi teadma sedagi, et kui diagnoos osutub valeks, on ka tervise infosüsteemis kaebaja kohta tehtud kanne väär, ning tuleb hinnata, kui usaldusväärne tõend diagnoosi sisaldav järeldusotsus on. Seetõttu pidanuks ringkonnakohus peatama halduskohtumenetluse tsiviilasja kohtuliku menetlemise ajaks. Ringkonnakohtul olnuks halduskohtumenetluse peatamise asemel võimalik koguda ka lisatõendeid, mille alusel hinnata järeldusotsuse õigsust. Nendel põhjustel tühistas Riigikohus ringkonnakohtu otsuse ja saatis asja samale ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks.

2.1.2. Välismaalaste õigus

2.1.2.1. Kodakondsuse taotleja keeleksamist vabastamine ([3-16-2061/50²](#))

Riigikohus selgitas haldusorgani uurimispõhimõttest ja põhjendamiskohustusest tulenevaid kohustusi isiku tervislikel põhjustel keeleksamist vabastamisel. Kehtiv õigus annab eksperdikomisjonile üldjuhul arvestatava kaalutusruumi, ent isik, kellel ei ole terviseseisundist tulenevalt võimalik eksameid sooritada, tuleb eksamitest vabastada. Asjas vaieldigi selle üle, kas kaebaja oli võimeline sooritama eksameid muudetud ulatuses. Eksperdikomisjon ei põhjendanud, miks kaebajat ei vabastatud eksamite kirjalikest osadest. Riigikohus tõdes, et eksperdikomisjon on tõendite hindamisel vaba. Siiski tuleb komisjonil juhul, kui tal on põhjust kahelda raviarsti järelduses, püüda uurimispõhimõttest tulenevalt välja selgitada järelduse tagamaid.

¹ RKHKo 14.05.2019, [3-14-52077/65](#).

² RKHKo 07.06.2019, [3-16-2061/50](#).

2.1.2.2. Isiku kinnipidamiskeskusse paigutamiseks antud loa pikendamine ([3-19-415/44](#)³)

Puudutatud isiku kinnipidamiskeskusse paigutamise luba pikendati välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 36¹ lg 2 p 4 alusel, mille järgi võib rahvusvahelise kaitse taotlejat vältimatu vajaduse korral kinni pidada taotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, eelkõige juhul, kui on oht, et isik põgeneb. Riigikohtu määruse keskseks küsimuseks oli, kas põgenemisoht esines. Kuna kohtute põhjendused ei veennud kolleegiumi, et puudutatud isiku puhul esines põgenemisoht, rahuldab kolleegium määruskaebuse ja määras, et isik tuleb kinnipidamiskeskusest viivitamatult vabastada.

Nii haldus- kui ka ringkonnakohtu keskne järeldus oli, et puudutatud isiku Eestisse saabumise ja rahvusvahelise kaitse taotlemise asjaolud ning tema vastuolulised ütlused ei andnud alust välistada isiku põgenemise ohtu. Kolleegium asus seisukohale, et põgenemisohtu ei ole kohane põhjendada sellega, et seda ei ole alust välistada. Riigikohus toonitas oma varasemale praktikale tuginedes, et varjupaigataotleja põgenemisohtu hindamisel tuleb iga juhtumi asjaolusid eraldi hinnata ning rangelt kontrollida kinnipidamise vajalikkust ja proportsionaalsust konkreetsel juhul.⁴ Kolleegiumi arvates ei andnud puudutatud isiku piiri ületamise viis, selleks tehtud ettevalmistused ja muud asjaolud alust järelduseks, et puudutatud isiku puhul esineb põgenemisoht. Pigem viitas piiri ebaseaduslikku ületamist ettevalmistav tegevus ja piiri ebaseaduslikuks ületamiseks valitud aeg sellele, et puudutatud isik soovis vältida vahelejäämist Vene Föderatsiooni ametivõimudele. Kolleegiumi arvates ei saanud põgenemisohtu põhjendada ka sellega, et isik esitas rahvusvahelise kaitse kirjalikult vormistatud taotluse järgmisel päeval, mitte samal õhtul, kui ta kinni peeti. Seega ei andnud ükski põhjendustest alust piisavaks kahtluseks, et puudutatud isiku puhul esines põgenemise oht.

2.1.2.3. Kohe sundtäidetav lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld ([3-18-89/51](#)⁵ ja [3-17-1927/37](#)⁶)

Haldusasjas nr 3-18-89/51 vaieldi kohe sundtäidetava lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu õiguspärasuse üle. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) tunnistas kaebaja pikaajalise elamisloa kehtetuks põhjusel, et ta kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule, tegi lahkumisettekirjutuse ja kohaldas sissesõidukeeldu. Vaidlust võib pidada mõtteliseks jätkuks asjas 3-17-1545 tehtud otsusele, milles selgitati tegeliku ja piisavalt tõsise ohu mõistet. Ka nüüdses asjas selgitas halduskolleegium, kas kaebaja kujutab endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Veel käsitles Riigikohus kaalutlusõiguse teostamist ja haldusmenetluses toimunud minetusi.

Riigikohus jäi seisukohale, et vaidlusalusest PPA otsusest ega kohtute seisukohtadest ei nähtunud tuvastatud asjaolusid, mis andnuksid alust asuda seisukohale, et kaebaja kujutab endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Riigikohus arvestas sellega, et kaebajale on reaalne vanglakaristus mõistetud vaid kahel korral, kusjuures mõlemal korral oli mõistetud karistus süüteokoosseisu miinimumi lähedane. Veel võttis Riigikohus arvesse, et karistuste analüüsimisel piirdusid PPA ja kohtud vaid karistuse aluseks oleva paragrahvi ja määratud karistuse nimetamisega, arvesse ei võetud aga kaebaja tervislikku olukorda ega seda, et vangla antud ohuhinnangud sisaldasid vasturääkivusi. Viimaseid ei

³ RKHKm 19.06.2019, [3-19-415/44](#).

⁴ RKHKm 30.01.2018, [3-17-792/61](#), p 18.5; RKHKm 31.05.2017, [3-3-1-93-16](#), p-d 12 ja 14.

⁵ RKHKo 03.05.2019, [3-18-89/51](#).

⁶ RKHKo 27.06.2019, [3-17-1927/37](#).

kõrvaldatud menetluse käigus. Seepärast ei olnud halduskolleegium veendunud, et kaebaja kujutas endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule.

Pikemalt peatuti otsuses ka lapse huvide kaitsel. Nimelt oli kaebajal Eesti kodanikust tütar. Riigikohus rõhutas, et ka PPA-d seob kohustus hinnata ja kindlaks määrata lapse huvid, kui ta teeb otsuse lapse vanema Eestis viibimise ja elamise õiguse ning talle sissesõidukeelu kohaldamise üle. Otsuses on öeldud, et kuigi lapse huvid ei ole välismaalasest vanemat puudutavas menetluses ainumäärava tähtsusega, tuleb PPA-l lapse huve ka tegelikult hinnata. Lapse huvide korrektne hindamine ja kaalumine on eriti olulised olukorras, kus kolmanda riigi kodanikust välismaalase laps on Eesti kodanik.⁷ Arvestades seda, et selles asjas oli kaebajal täielik hooldusõigus lapse üle, lapse elukoht ei olnud selge ning asja materjalidest ei nähtunud, et kaebaja ja tema lapse vahelist tegelikku sõltuvussuhet iseloomustavad asjaolud oleksid välja selgitatud, leidis Riigikohus, et PPA ei hinnanud lapse huve korrektselt.

Menetluslikest minetustest käsitleti otsuses seda, et arvesse ei võetud kaebaja tervislikku seisundit. PPA otsusest ei nähtunud kaalutlusi selle kohta, miks jäeti määramata lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg. Põhjendamata oli jäetud sissesõidukeelu kestus. Kõiki asjaolusid kogumis arvesse võttes tühistas Riigikohus PPA otsuse lahkumisetekirjutuse ja sissesõidukeelu osas.

Haldusasjas nr 3-17-1927/37 oli kohtuvaidluse esemeks PPA koostatud lahkumisetekirjutuses kehtestatud kaheaastase sissesõidukeelu õiguspärasus. PPA oli selles asjas seisukohal, et sissesõidukeeldu ei pea põhjendada, sh ei tule esitada kaalutlusi, miks määrati just valitud kestusega keeld. Riigikohus ütles, et tulenevalt direktiivi 2008/115/EÜ⁸ ja väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse sätetest on see PPA seisukoht väär. Sissesõidukeelu kohaldamist ja selle kestust tuleb põhjendada. PPA-l on kaalumiskohustus nii sissesõidukeelu kestuse määramisel kui ka küsimuses, kas keeldu üldse kohaldada.

Vaidlusalune otsus ega kohtumenetluses esitatud põhjendused ei veennud kolleegiumit, et selles asjas kohaldati sissesõidukeeldu ja määrati selle kestus õiguspäraselt. Esitatud põhjendustest ei nähtunud selgelt, mis oli sissesõidukeelu kohaldamise faktiline alus – ebaseaduslik viibimine Eestis, viisa eesmärgiga vastuolus olev viibimine Eestis vms. Ebaselgeks jäi, kas ja milline roll oli sellel, et kaebajal oli biomeetriline pass. PPA ei teostanud kaalutusõigust, kui otsustas sissesõidukeelu kohaldamise üle. Sissesõidukeelu kestust puudutavad kaalutlused esitati tagantjärele kohtumenetluses, kuid need olid üldsõnalised ja konkreetse juhtumi asjaoludega seostamata, mistõttu pole selge, milline kaal ja tähtsus oli PPA nimetatud ühel või teisel kaalutlusel tegelikult. Põhjendamisviga võis mõjutada asja sisulist otsustamist ning riigivastutuse seaduse § 3 lg 3 p 1 alusel tuli sissesõidukeeld tühistada.

2.1.3. Avalik teenistus: arenguestluste salvestamise lubatavus töökiusu tõendamiseks ([3-17-842/44](#)⁹)

Suurt avalikkuse tähelepanu¹⁰ pälvinud vaidluses oli peamiseks küsimuseks see, kas kaebaja rikkus isikuandmete kaitse seaduse varasema redaktsiooni (IKS v.r) sätteid, kui salvestas salaja enda arenguestlust ja edastas salvestise oma teenistuskoha sisekontrolli osakonnale ja peadirektorile selleks, et tõendada töökiusamist. Riigikohus leidis, et kuna kaebaja salvestas

⁷ Vrd Euroopa Kohtu otsus 10.05.2017, [C-133/15](#), Chavez-Vilchez jt.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. a direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

⁹ RKHKo 06.06.2019, [3-17-842/44](#).

¹⁰ Vt Riigikohtu 06.06.2019 uudist „[Riigikohus rahuldab osaliselt Kert Kingo kassatsioonkaebuse vaidluses Maksu- ja Tolliametiga](#)“.

vestluse mobiiltelefoniga, töötles ta isikuandmeid automatiseeritult. Kuna kaebaja kavatses salvestise teenistusalaselt edastada, et tõendada töökiusamist, ei töödeldud ta andmeid isiklikul otstarbel.¹¹ Seega oli tegu isikuandmete töötlemisega IKS v.r § 5 mõttes.

Töötlemise lubatavuse üle otsustades märkis Riigikohus, et üldjuhul peab töötlemiseks olema andmesubjekti nõusolek. Sellest teeb erandi andmekaitse direktiivi art 7 punkt f, mis nõuab, et liikmesriigid sätestavad isikuandmete töötlemise võimaluse muu hulgas juhul, kui töötlemine on vajalik vastutava töötleja kaalukate õigustatud huvide elluviimiseks. Kuivõrd Eesti õigus nimetatud õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks ette ei näinud, võis kaebaja riigisisese kohtus vaidluses riigi vastu sellele direktiivi sättele toetuda.

Riigikohus leidis, et kaebaja võis salvestada arenguveestlust ilma andmesubjektide nõusolekuta, sest tal oli kaalukas õigustatud huvi saada väidetava töökiusamise tõendamiseks vajalikke tõendeid, et nõuda sellise käitumise lõpetamist. Kaaludes kaebaja õigustatud huvi saada tõendeid ja andmesubjektide õigust eraelu puutumatusel, arvestas halduskolleegium seda, et tööalaste kokkusaamiste salajane salvestamine on üldjuhul taunitav ja ebaetiline ning saab olla põhjendatud vaid tõsistel motiividel. Andmesubjektide, st arenguveestlust pidanud ametnike eraelu puutumatusel osana võis Riigikohtu meelest näha õigust, et nende tegevust teenistusülesannete täitmisel ei salvestataks ning seda salvestist ei edastataks kolmandatele isikutele. Need õigused olid praegusel juhul siiski vähem kaalukad kui kaebaja huvi avaldada teenistuslasest vestluse salvestis ametiasutuse juhtkonnale. Seejuures oli tegemist teenistuslasest vestlusega, mille tulemused tuli vormistada kirjalikult. Seega sekkuti andmesubjektide eraellu väga vähe. Kuna kaebaja töötles isikuandmeid Riigikohtu hinnangul õiguspäraselt, oli tema teenistusest vabastamine isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise eest õigusvastane.

Kaebaja kõrvaldati distsiplinaarmenetluse ajaks ka teenistusest. Riigikohus ei pidanud seda õiguspäraseks, sest käskkirjas toodud põhjendused ei olnud kaebaja teenistusest kõrvaldamiseks asjakohased ega piisavad. Kolleegium rahuldab kaebaja nõude teenistusest kõrvaldamise käskkirja tühistamiseks ning kohustas vastustajat kaebajale õigusvastase teenistusest kõrvaldamise tõttu saamata jäänud palga viivitamatult välja maksma (avaliku teenistuse seaduse § 78 lg 4). Samuti mõisteti välja hüvitis kolme kuu keskmise palga ulatuses. Ülejäänud osas jäi kassatsioonkaebus rahuldamata.

2.1.4. Keskkonnaõigus: ala kohaliku tasandi kaitse alla võtmine ([3-17-563/70](#)¹²)

Vaidlus käis ala kohaliku tasandi kaitse alla võtmise ümber. Sellele vaidles vastu ettevõtte, kes soovis lubjakivimaardlas lubjakivi kaevandada. Riigikohus selgitas asja lahendamises esmalt, et kohaliku tasandi ja riikliku tasandi looduskaitse eesmärgid ei ole ühesugused. Objekti kohaliku kaitse alla võtmiseks ei pea ära näitama selle väärtuslikkust üle-eestilises või veelgi laiemas kontekstis. Asjakohasteks kaalutlusteks võivad olla ka loodusobjekti olulisus kogukonnale, puhkemajanduslik potentsiaal jms. Riigikohus juhtis tähelepanu ka sellele, et vastustajal ei saanud olla õigustatud huvi kaevandada. Kaevandamisloa taotlejal ei ole õigustatud ootust kaevandamisloa saada. Sellist ootust ei teki ka juhul, kui loamenetlus on ajamahukas ja taotleja jaoks kulukas.¹³ Vastustajal tuli kaitseala loomisel küll arvestada kaebaja huviga kaevandamise vastu, ent tema huvide kõrvalejätamiseks võib piisata ala kaitsmise kasuks rääkivast kaalukast piirkondlikust huvist. Kolleegium leidis, et kohalikul tasandil väärtusliku maastiku kaitse vajadus koosmõjus puhke- ja virgestusvõimaluste säilitamise vajadusega on asjakohane põhjendus kohaliku kaitseala moodustamiseks.

¹¹ Vt nt Euroopa Kohtu otsus 11.12.2014, [C-212/13](#), František Ryneš, p-d 32–33.

¹² RKHKo 30.05.2019, [3-17-563/70](#).

¹³ Vrd planeerimismenetluse kontekstis RKHKo 04.03.2014, [3-3-1-96-13](#), p 25.

Kuna vastustaja oli otsust tehes tuginenud asjakohaste kaalutluste kõrval ka asjakohatutele, ei olnud Riigikohtul võimalik veenduda kaalutusotsuse ratsionaalsuses.

Kolleegium selgitas oma otsuse lõpus, et haldusorganil on pärast seda, kui kohus kaitse alla võtmise otsuse tühistab, võimalik kaaluda, kas uuendada eelnenud menetlus või alustada uut haldusmenetlust. Vastavalt sellele, kumb variant valitakse, tuleb kohaldada kas algse menetluse alguses kehtinud või uue menetluse alguses kehtivaid menetlusnorme (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5).

2.1.5. Maksuõigus¹⁴

2.1.5.1. Sisendkäibemaksu korrigeerimine ([3-17-933/18](#)¹⁵)

Aastal 2014 võõrandas äriühing kinnistu, millele oli ehitatud elamu, teisele äriühingule. Mõlemal äriühingul olid samad osanikud ja juhatuse liikmed. Aastal 2016 taganes teine äriühing müügilepingust. Maksu- ja Tolliamet (MTA) kontrollis kaebaja maksude arvestamise, deklareerimise ja tasumise õigsust maksustamisperioodil 2012–2015 ja leidis, et kuna kaebaja oli kinnistu võõrandanud ja tegemist oli põhivaraga, siis tulnuks põhivara tarbeks soetatud kaupade ja teenuste sisendkäibemaksu korrigeerida põhivara müümise kuul. Lisaks elasid esimese äriühingu juhatuse liikmed MTA andmetel Eestis viibides elamus, kuid ei maksnud selle eest üüri.

Riigikohus selgitas, et omatarve on maksustatava käibe eriliik ning seda ka juhul, kui omatarve seisneb kinnisasja üürimises, mis tavaolukorras on käibemaksuseaduse (KMS) § 16 lg 2 p 2 järgi maksuvaba.¹⁶ Riigikohus märkis, et kuna põhivara omatarbeks kasutamisel ei ole tegu selle maksuvabas käibes kasutamisega, siis ei too see kaasa ka sisendkäibemaksu korrigeerimist KMS § 32 alusel. Omatarbe maksustatav väärtus on KMS § 12 lg 6 kohaselt kauba soetusmaksumus või selle puudumisel omahind või teenuse omahind. Euroopa Kohus on oma praktikas aktsepteerinud, et ettevõtte vara omatarbena kasutamise puhul võib maksustatava väärtuse arvutamisel kasutada meetodikat, mille järgi kauba soetamise kulu jagatakse sisendkäibemaksu korrigeerimisperioodiga.¹⁷

Üürtav kinnistu kuulus põhivara hulka. Käibemaksuseaduses ei ole defineeritud, mida tähendab KMS § 32 lg-s 4 kasutatud termin „põhivara“. Kolleegiumi hinnangul tuleb võtta maksustamisel aluseks see, kas ja millal on maksukohustuslane kinnisasja või selle parendused oma raamatupidamises põhivarana arvele võtnud. Põhivarana kasutamine tähendab kinnisasja puhul selle tasu eest kasutada andmist üüri- või rendilepingu alusel või pikaajalist kasutamist oma ettevõtte majandustegevuses näiteks büroo-, lao- või tootmishoonena. Müügi eesmärgil ehitatud hoone kajastatakse seevastu käibevarana. Põhivara tarbeks soetatud hoone sisendkäibemaks tuleb aga 10 aasta jooksul korrigeerida lähtuvalt sellest, kui suures ulatuses konkreetset kalendriaastal on põhivara kasutatud maksustatava või maksuvaba käibe tarbeks.¹⁸ Pärast korrigeerimisperioodi lõppu toimuv kasutus või müük enam sisendkäibemaksu suurus ei mõjuta.

Veel puudutas otsus müügilepingust taganemise maksuõiguslikke tagajärgi. Kolleegium järeldas, et kinnistu müügilepingust taganemine ei vabastanud kaebajat kohustusest

¹⁴ Lisaks siin käsitletud maksuasjadele puudutas halduskolleegiumi 08.08.2019 otsus [3-16-1874/20](#) taotlust intressivõla kustutamiseks (vt ka Riigikohtunik Viive Ligi [eriarvamust](#)) ning 07.05.2019 otsus nr [3-16-1504/26](#) maa maksustamishinna määramise akti kättetoimetamist.

¹⁵ RKHKo 28.06.2019, [3-17-933/18](#).

¹⁶ Vt ka Euroopa Kohtu otsus 18.07.2013, [C-210/11](#) ja [C-211/11](#), Medicom ja Maison Patrice Alard, p-d 20 jj.

¹⁷ Vt Euroopa Kohtu otsus 14.09.2006, [C-72/05](#), Wollny.

¹⁸ Vt RKHKo 01.12.2016, [3-3-1-19-16](#).

deklareerida põhivara maksuvaba võõrandamise kuul sisendkäibemaksu, arvestades kinnisasja kasutamist kuni korrigeerimisperioodi lõpuni täielikult maksuvaba käibe tarbeks.

Lõpuks selgitas kolleegium, kuidas peaks käibemaksu arvestama pärast seda, kui müügilepingust on taganatud ja kinnisasi müüjale tagastatud. Tuginedes Euroopa Kohtu praktikale¹⁹, tuleb kolleegiumi hinnangul KMS § 29 lg-t 7 ja § 32 lg-t 5 koostoimes tõlgendada selliselt, et pärast kinnisasja tagasisaamist jätkab müüja sisendkäibemaksu korrigeerimist iga kalendriaasta lõpus. Ajavahemik kinnisasja maksuvabast võõrandamisest kuni tagastamiseni tuleb võrdsustada põhivara maksuvabas käibes kasutamisega ning selle ajavahemiku eest sisendkäibemaksu maha arvata ei saa. Samuti ei pikenda see ajavahemik 10-korrigeerimisperioodi 10-aastast kestust.

2.1.5.2. Euroopa Liidu Kohtule esitatud eelotsusetaotlus: vastastikune abi maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel ([3-18-637/11](#))²⁰

Riigikohus taotles Euroopa Liidu Kohtult eelotsust küsimuses, kas Euroopa Liidu Nõukogu 16. märtsi 2010. a direktiivi 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel artiklit 16 tuleb tõlgendada selliselt, et ettevaatusabinõusid käsitleva taotluse saanud liikmesriigi kohus on riigisiseste normide alusel taotlust lahendades (mida võimaldab taotluse saanud kohtul artikli 16 esimene lause) seotud taotleja asukohariigi kohtu seisukohaga ettevaatusabinõude vajalikkuse ja võimalikkuse kohta, kui kohtule on esitatud sellist seisukohta sisaldav dokument (artikli 16 teise lõigu viimane lause, mille kohaselt ei pea kõnealust dokumenti taotluse saanud liikmesriigis tunnustama, täiendama ega asendada).

Asjas vaieldi selle üle, kas kohtud on õiguspäraselt jätnud rahuldamata MTA taotluse loa saamiseks, et seada osaihinna varale käsutamise keelumärked ja arest. Vaidluse lahendamiseks tuli võtta seisukoht, kas riigisisised kohtud saavad MTA ametiabi korras esitatud ettevaatusabinõude kohaldamise taotlust lahendades hinnata ise tõendeid, sh Soome kohtu ettevaatusabinõude kohaldamise lahendit, ning otsustada oma siseveendumuse kohaselt abinõude kohaldamise eelduste täidetuse üle, või peavad kohtud lähtuma sellest õiguslikust hinnangust, mille Soome kohus on oma lahendis faktiliste asjaolude kohta andnud.

Riigikohus märkis, et Eesti seadusandja on direktiivi 2010/24/EL üle võttes leidnud, et selle art 16 lg 1 viimane lause ei anna alust Soome kohtu antud luba ettevaatusabinõude rakendamiseks Eesti territooriumile üle kanda. Kolleegium eelistas direktiivi art 16 lg 1 tõlgendust, mille kohaselt on Soome kohtu ettevaatusabinõude rakendamiseks tehtud kohtulahend üheks tõendiks, mida tuleb hinnata maksukorralduse seaduse § 136¹ eelduste kontrollimisel ja täitetoimingute lubamisel. Kolleegiumi arvates ei olnud siiski välistatud ka maksuhalduri tõlgendus, et direktiivi art 16 lg 1 viimase lause järgi ei tohi taotlusele lisatud kohtulahendis kindlaks tehtud faktilistele asjaoludele antud hinnangust kõrvale kalduda ning Eesti on direktiivi ülevõtmisel eksinud.

Kohtuasja number Euroopa Liidu Kohtus on C-420/19.

¹⁹ Vt Euroopa Kohtu otsus 16.06.2016, C-229/15, Mateusiak, p-d 28 ja 30.

²⁰ RKHKm 29.11.2019, [3-18-637/11](#).

2.1.6. Reisijateveo avaliku teenindamise haldusleping ([3-13-481/183](#))²¹

Vaidlus käis Edelaraudtee AS-i ja Eesti Vabariigi vahel sõlmitud raudtee reisijateveo avaliku teenindamise lepingu lõpetamise üle. Riik ütles lepingu üles, kui saabusid uued diiselrongid ja kaebaja veeremi vanus ning tehniline seisukord jäi uutele rongidele alla.

Esmalt tuli lahendada küsimus vaidlusaluse lepingu õigusliku olemuse kohta. Riigikohus ütles, et tegemist on käsundilaadse halduslepinguga. Halduskoostöö seaduse mõttes täidab eraisik avalikku ülesannet, kui ta korraldab avaliku teenindamise lepingu alusel reisijatevedu raudteel. See on ülesanne, mille täitmise peab tagama ja mille eest vastutab kokkuvõttes riik.²² Tegemist oli avaliku ülesande delegeerimise lepinguga ja ühtlasi teenuste kontsessiooniga. Üldisema määratluse poolest on see kestvusleping.

Seejärel oli küsimuse all lepingu ühepoolse lõpetamise õiguslik alus. Lepingu enda sõnastus võimaldas lepingu lõpetada seaduses sätestatud alustel. Halduskolleegium analüüsis, et selliseks seadusest tulenevaks aluseks võiks olla HMS §-s 102 sätestatud avaliku huvi raske kahjustamise oht (lg 2) ning asjaolude oluline muutumine (lg 4). Kolleegium rõhutas, et HMS § 102 lg 2 kohaldamise eeldused – ülekaalukas avalik huvi, tingimatu vajadus, avaliku huvi raske kahjustamise oht – on sätestatud silmatorkavalt rangelt ja nimetas seda alust „hädaklausli“ iseloomuga sätteks. Kolleegiumi arvates on rangete tingimustega HMS § 102 lg 2 mõte tagada avaliku huvi kaitse rasketel juhtudel, sõltumata poolte kokkulepetest ning asjaomasele lepinguliigile kohalduvatest erisustest. Selle sätte mõte pole välistada tsiviilõiguslikele ülesütlemise alustele tuginemist, kui nende kohaldamise eeldused on täidetud. HMS § 102 lg 2 ammendav iseloom jätaks avaliku huvi piisava kaitseta.

Riigikohus pidas seepärast vajalikuks selgitada välja lepingu lõpetamise võimalused võlaõigusseaduse (VÕS) § 631 lg 1 ja § 196 lg 1 kohaselt. Need sätted nõuavad mõjuva põhjuse olemasolu. Riigikohus leidis, et ülesütlemise eeldused olid täidetud ja ülesütlemine oli õiguspärane. Kolleegium rõhutas, et halduslepingu lõpetamine on haldusakt ning VÕS § 631 lg 1 ja § 196 lg 1 kohaldamine halduslepingutele koostoimes HMS § 102 lg-ga 1 on haldusorgani, mitte kohtu kaalutusotsus. Kohus võib sellesse sekkuda vaid kaalutusvea korral.

Mõjuva põhjusena nägi Riigikohus avalikku huvi, täpsemalt reisijateveo kui avaliku teenuse kvaliteeti. Halduskolleegiumi senisele praktikale²³ tuginedes on lahendis öeldud, et avaliku ülesande täitmist otseselt reguleeriva halduslepingu puhul tuleb avalikku huvi alati (proportsionaalselt) erahuviga kaaluda. Avaliku huvi järgimine on asjakohane ka lepingu täitmise faasis. Delegeerimisega ei vabane riik vastutusest avaliku ülesande täitmise kvaliteedi eest. Haldusülesande üleandmine erasektorile ja eraettevõtja kasuarvestus ei tohi muu hulgas takistada vananenud taristu asendamist uuega. Halduskolleegium leidis, et ehkki lepingu ülesütlemine riiwas kaebaja õigusi intensiivselt, rääkis selle kasuks oluline avalik huvi – võtta kaebaja amortiseerunud reisiringide asemel kasutusele nüüdisaegsed rongid ja osutada seeläbi avalikku teenust oluliselt kvaliteetsemal tasemel. Ülesütlemine oli proportsionaalne.

Riigikohus otsustas, et tulenevalt pooltevahelisest kokkuleppest peab vastustaja kaebajale hüvitama otsese varalise kahju. Selle suuruse kohta märkis Riigikohus, et haldus- ja ringkonnakohtu otsustusruum tõendite hindamisel võib kahju ulatuse kindlakstegemisel olla tavapärasest veelgi laiem. Kahju hindamisel tuleb lähtuda hüpoteesist, milline oleks olnud kaebaja faktiline olukord ilma hüvitamisnõude aluseks oleva haldusakti või toiminguta. Tihti

²¹ RKHKo 14.06.2019, [3-13-481/183](#).

²² Vrd RKEKm 16.02.2010, 3-3-4-1-10, p 5; RKHKm 13.02.2013, 3-3-1-49-12, p 23; RKHKm 15.11.2010, 3-3-1-57-10, p 14; RKHKm 21.11.2018, [3-17-1329/27](#); RKHKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 11.

²³ RKHKo 26.04.2010, [3-3-1-9-10](#), p 12.

eeldab kahju kindlakstegemine keerulist majanduslikku analüüsi. Siin võib kohus usaldada eksperti, kui puudub alus tema seisukoha õigsuses kahelda. Asi saadeti kahjupositsioonide osas uueks arutamiseks ringkonnakohtule. Viimaks puudutas Riigikohus viivisearvestust ja selle vähendamise võimalusi, mis jäi samuti ringkonnakohtu lahendada.

2.2. MENETLUSÕIGUS

2.2.1. Riigivastutus: õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõue samasooliste kooselupaaride õigussuhetes ([3-16-1191/66](#)²⁴)

Riigikohtusse jõudis kaebus, milles nõuti samasooliste kooselupaaride õigussuhete reguleerimata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju eest hüvitist või alternatiivselt eelnimetatud õigussuhete reguleerimata jätmise õigusvastasuse tuvastamist. Esmalt lahendas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Tallinna Ringkonnakohtu taotlust ja jättis selle läbi vaatamata, leides, et taotlus ei olnud lubatav.²⁵ Kolleegium ei pidanud võimalikuks hinnata, kas õigustloova akti andmata jätmine oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv, sest ei haldus- ega ringkonnakohus olnud põhjendanud, milline on põhiseadusvastane lünk samasooliste kooselus elavate isikute era- või perekonnaelu regulatsioonis (st milliste eluliste asjaolude reguleerimata jätmine on põhiseadusega vastuolus) ning kas õigusliku regulatsiooni puudusi oleks võimalik ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega. Samuti ei olnud kohtud põhjendanud, et olemasolev regulatsioon jääb alla põhiseaduslikult nõutava taseme.

Nii kaebaja kui ka vastustaja Justiitsministeerium esitasid kassatsioonkaebuse Riigikohtu halduskolleegiumile. Halduskolleegium leidis, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi eelnimetatud määruse põhjendustest tuleneb, et Justiitsministeeriumi kassatsioonkaebus tuleb rahuldada osas, milles taotletakse haldus- ja ringkonnakohtu otsuse tühistamist.

Halduskolleegium võttis kõigepealt seisukoha, et kaebaja on esitanud kaebuse oma õiguste kaitseks ja tegemist pole olukorraga, kus kaebeõigus ilmselgelt puuduks. Kolleegium pidas vajalikuks märkida vastuseks Justiitsministeeriumi kassatsioonkaebuses väidetule, et riik peab tagama põhiõiguste kaitse kooskõlas Eesti põhiseadusega ka siis, kui avaliku arvamuse uuringute tulemused seda ei toeta. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon on Riigikogu ratifitseeritud välisleping ning riik peab välislepinguid täitma.²⁶

Halduskolleegiumil ei olnud võimalik tuvastada, kas seadusandja on kaebaja subjektiivseid õigusi rikkunud, sest kaebus oli üldsõnaline. Kaebaja ei toonud välja ühtegi juhtumit, mil tema kooselulepinguga seonduvad subjektiivsed õigused oleksid jäänud enne kahju hüvitamise kaebuse esitamist seadusandja tegevusetuse tõttu kaitseta. Kaebaja keskne väide oli, et tema kooseluleping ei ole riigile ega kolmandatele isikutele nähtav, sest õigustloova akti andmata jätmise tõttu ei kanta tema kooselulepingu andmeid rahvastikuregistrisse. Ent ta ei olnud enne kohtusse pöördumist taotlenud kooselulepingu andmete rahvastikuregistrisse kandmist. Seepärast polnud kohtul võimalust tuvastada, kas kaebaja kooselulepingu andmete registrisse kandmist takistas seadusandja tegevusetus või haldusorgani eksimus õigusnormide kohaldamisel. Riigikohus selgitas, et kui isik leiab, et kooselulepingu andmete rahvastikuregistrisse kandmata jätmisega rikuti tema õigusi, tuleb tal registrikande tegemisest keeldumise otsus kohtus vaidlustada. Kohus ei lahenda hüpoteetilisi vaidlusi. Lõpetuseks

²⁴ RKHKo 07.06.2019, [3-16-1191/66](#).

²⁵ RKPSJVKm 10.04.2018, [5-17-42/9](#).

²⁶ Põhiseaduse § 123 lg 2; vt ka RKÜKo 30.06.2017, 3-3-2-1-16, p 18 ja RKÜKo 1.07.2015, 3-4-1-2-15, p 64.

selgitas halduskolleegium, kuidas esitada tuvastamiskaebust ja eraõiguslikus suhtes hagi tagamise avaldust.

2.2.2. Haldusmenetlus: riigikaitsemaana riigi omandisse jäetud maa tagastamata jätmine (3-16-781/50²⁷)

Vallavalitsus oli jätnud isikule tagastamata maatüki, mis asus riigikaitsemaana riigi omandisse jäetud maal, ja määranud selle eest kompensatsiooni. Aastaid hiljem algatas vallavalitsus detailplaneeringu, et muuta selle kinnistu sihtotstarve osaliselt riigikaitsemaast elamumaaks. Seepeale taotles isik haldusmenetluse uuendamist ja temale tagastamata jäetud maa vähemalt osalist tagastamist või õiguspärase haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamist. Vallavalitsus keeldus haldusmenetlust uuendamast, leides, et vaidlusaluse maa sihtotstarbe muutmine ei ole haldusmenetluse uuendamise aluseks ja isikule pole kahju tekitatud.

Ka halduskolleegiumi hinnangul ei anna riigi omandisse jäetud maa sihtotstarbe muutmise kavatsus alust uuendada õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamise haldusmenetlust. Vastasel juhul ei lõpeks maareform riigi omandisse jäetud maa puhul kunagi. HMS § 44 lg 1 p 1 kohaselt tuleb haldusmenetlus uuendada, kui eksisteerib isiku õigusi kehtvalt piirav haldusakt ning sellise haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud. Selleks et haldusakt oleks isiku õigusi kehtvalt piirav, peavad sellega olema isikule kehtestatud jätkuva iseloomuga keelud või kohustused. Maa riigi omandisse jätmise otsuse puhul on aga tegu ühekordse mõjuga haldusaktiga. Juhul, kui maa jäetakse riigi omandisse, peab kohalik omavalitsus maa tagastamise taotlust lahendades sellest lähtuma ja maad ei ole võimalik tagastada.

Maa tagastamata jätmist (maareformi seaduse (MaaRS) § 20 lg 1) ja kompensatsiooni määramist (MaaRS § 13) puudutavad otsused lõpetavad õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamismenetluse. Maa riigikaitsemaana riigi omandisse jäetva haldusakti õiguspärasust ei saa seada sõltuvusse sellest, et maad soovitakse aastaid hiljem kasutada muul eesmärgil. Riigikaitsemaana vajadused võivad ajas muutuda. Ei omandireformi aluste seadusest ega MaaRS-st ei tulene, et riigi omandisse jäetud maa sihtotstarbe muutmisel muutub see maa uuesti omandireformi objektiks ja maa tagastamise menetlus tuleb uuendada.

²⁷ RKHKo 11.06.2019, [3-16-781/50](#).