



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusajades
september - detsember 2014**

Aktuaalse praktika ülevaade

Mariliis Timmermann
Kohtupraktika analüütik

Tartu
Jaanuar 2015

Sisukord

I STATISTILINE ÜLEVAADE	3
II KOHTUPRAKTIKA ÜLEVAADE	3
1. Haldusõiguse üldosa	3
1.1. Haldusmenetlus	3
1.1.1. Haldusakti õiguspärasuse kontroll, kui asjaolud on muutunud pärast haldusakti andmist (3-3-1-44-14)	3
1.1.2. Haldusakti põhjendamiskohustus vorminõudena (3-3-1-37-14)	4
1.2. Riigivastutus	4
1.2.1. Süüteomenetluses õigusvastaste toimingutega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine (3-3-1-70-14)	4
1.2.2. Vangla vastutus kinnipeetavale kaaskinnipeetava poolt tekitatud tervisekahju eest (3-3-1-64-14)	5
1.2.3. Intress ja viivis avalik-õiguslikus suhtes (3-3-1-66-14)	6
2. Haldusõiguse eriosa	7
2.1. Maksuõigus	7
2.1.1. Käibemaksu alaste andmete nõudmine enne deklaratsiooni esitamise tähtpäeva (3-3-1-46-14)	7
2.1.2. Tulumaksu arvestamine kinnistute müügilt, kui raha laekub kolmandatele isikutele (3-3-1-63-14)	8
2.2. Sotsiaalõigus	8
2.2.1. Töötuskindlustuse arvestus teenistusest sunnitult puudunud aja eest (3-3-1-58-14)	8
2.3. Ehitusõigus	9
2.3.1. Kasutusloa kehtetuks tunnistamine (3-3-1-57-14)	9
3. Halduskohtumenetlus	10
3.1. Halduskohtu pädevus süüteomenetluse toimingutega tekitatud kahju hüvitamisel (3-3-1-70-14)	10
3.2. Subjektiiivne õigus nõuda järelevõlvementluse algatamist (3-3-1-42-14)	10
3.3. Tühistamiskaebuse esitamine pärast haldusakti kehtivusaja lõppemist (3-3-1-44-14)	11
3.4. Kohtuliku kontrolli ulatus avaliku teenistuse staaži tuvastamisel (3-3-1-31-14) ..	12
3.5. Menetluskulude väljamõistmine kolmanda isiku kasuks (3-3-1-67-14)	12

I STATISTILINE ÜLEVAADE¹

01.09.2014 – 31.12.2014 saabus Riigikohtusse 425 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 160 olid kassatsioonkaebused, 268 määruskaebused ja 1 teistmistaotlus.

Riigikohtu halduskolleegium vaatas antud perioodil läbi 280 menetlustaotlust, millest 105 olid kassatsioonkaebused, 175 olid määruskaebused ja 5 teistmistaotlused. Menetlusloa sai 35 taotlust, so 13% pöördumistest.

Septembrist kuni detsembrini sai lahendi 34 haldusasja. Lahend tehti 21 kassatsioonkaebuse peale, 6 määruskaebuse peale ja 7 haldusasjas määras Riigikohtu erikogu pädeva kohtu. Teemadest olid enim esindatud maksuõigus (8 asja). Järgnesid nelja asjaga vangistusõigus, kolme asjaga korrakaitse ja sotsiaalõigus, kahe asjaga majandushaldusõigus, ehitusõigus ja struktuuritoetused ning ühe asjaga omandireform ja keskkonnaõigus.

Järgnevalt antakse ülevaade Riigikohtu halduskolleegiumi poolt septembrist kuni detsembrini 2014 tehtud lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel. Seejuures tuleb silmas pida, et **Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis**. Käesolevas ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu poolt lahendites väljendatud seisukohtadega.

II KOHTUPRAKTIKA ÜLEVAADE

1. Haldusõiguse üldosa

1.1. Haldusmenetlus

1.1.1. Haldusakti õiguspärasuse kontroll, kui asjaolud on muutunud pärast haldusakti andmist (3-3-1-44-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-44-14** (Viru Vangla, 13.11.2014)² lahendas Riigikohus küsimust, kas andmise hetkel õiguspärane haldusakt saab asjaolude muutumise tõttu muutuda tagantjärele õigusvastaseks. Kinnipeetav oli antud asjas vaidlustanud enda tööle määramise käskkirja. Vangla arst oli töölemääramise kooskõlastanud. Teine vangla arst andis pärast seda tõendi töövõimetuse kohta. Töövõimetus oli aga diagnoositud juba enne tööle määramise käskkirja andmist.

Riigikohus rõhutas, et **asjaolude muutumine pärast haldusakti andmist ei muuda haldusakti tagantjärele õigusvastaseks** ning haldusakti ei ole võimalik jagada ajalisteks osadeks, millest mõni on asjaolude muutumise tõttu õiguspärane ja mõni õigusvastane. Haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata tervikuna.³ **Asjaolude muutumisel tuleb haldusorganil haldusmenetlust uuendada** ning vajadusel haldusakt muuta või kehtetuks tunnistada.⁴

Vangistusseaduse § 37 lg 3 kohaselt täidab arst töövõimelisust hinnates avalik-õiguslikku ülesannet. **Kui vangla arst annab haldusmenetluses ebaõige kooskõlastuse, siis muudab**

¹ Statistilised andmed kajastavad ülevaate koostamise ajal andmebaasist nähtuvat hetkeseisu.

² Siin ja edaspidi on haldusasja numbri järel sulgudes toodud välja kassatsioonkaebuse esitaja(d) ja Riigikohtu lahendi kuupäev).

³ RKHKo 3-3-1-44-14, p 14.

⁴ RKHKo 3-3-1-44-14, p 15.

see õigusvastaseks ka kooskõlastusele tugineva haldusakti.⁵ Riigikohus tühistas ringkonnakohtu otsuse, kuna ringkonnakohus ei olnud järginud tõendite kogumis hindamise ja vastuolude kõrvaldamise põhimõtet, ning saatis asja ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks.

1.1.2. Haldusakti põhjendamiskohustus vorminõudena (3-3-1-37-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-37-14** (Keskkonnaminister, 23.10.2014) käsitles Riigikohus haldusakti põhjendamiskohustust vorminõudena. Antud asjas oli keskkonnaminister jätnud Tallinnas asuva 200 ha suuruse maaüksuse maareservina riigi omandisse. Tallinna linn oli taotlenud seda maad munitsipaalomandisse. Riigikohus leidis, et kuna munitsipaliseerimismenetlus ei olnud lõppenud, pidi keskkonnaminister käskkirja andmisel arvestama linna sooviga saada maa munitsipaalomandisse⁶ ning kontrollis, kas haldusakti põhjendamiskohustus oli täidetud.

Riigikohus nentis, et käskkirja põhjendus on napp, kuid leidis siiski, et sellest on selgelt aru saada riigi huvide eelistamise põhjus, põhjendustest nähtuvad ministri põhikaalutlused, kaalutlused on jälgitavad ning kohtul on võimalik hinnata, kas need vastavad kaalutusreeglitele.⁷ **See, et kaebajat ei veena käskkirja põhjendused, ei tähenda, et haldusakti põhjendus ei vastaks seadusega nõutud ja õiguste kaitsmiseks vajalikule miinimumstandardile.**⁸ Riigikohus jõudis järeldusele, et vorminõudena oli põhjendamiskohustus täidetud.

Maa riigi omandisse jätmise käskkiri tühistati aga põhjusel, et maa oli jäetud riigi omandisse maareformi seaduse (edaspidi MaaRS) § 31 lg 1 p 8 alusel riigi maa reservina. Vaidlusalune maa asus aga maastikukaitsealal ning riikliku kaitse all oleva maa riigi omandisse jätmist reguleerib MaaRS § 31 lg 1 p 2. Selle sätte kohaselt jäetakse riigi omandisse riikliku kaitse olev maa, kui kehtestatud kaitserežiim teeb võimatuks maa kasutamise teise isiku poolt. Praeguses asjas aga ei olnud tegemist MaaRS § 31 lg 1 p-s 2 kirjeldatud olukorraga. Riigikohus asus seisukohale, et riikliku kaitse all oleva maa puhul ei ole alust tõlgendada MaaRS § 31 lg 1 p 8 laiendavalt, kuna seadusandja on MaaRS § 31 lg 1 p-s 2 piiritlenud olukorrad, millal tuleb riikliku kaitse all olev maa riigi omandisse jätta.⁹

1.2. Riigivastutus

1.2.1. Süüteomenetluses õigusvastaste toimingutega tekitatud mittevarelise kahju hüvitamine (3-3-1-70-14)

Asjas **3-3-1-70-14** (R. R., 17.12.2014) taotles kannatanu kriminaalasjas mittevarelise kahjuna hüvitist õigusvastase sundtoomise, käeraudade kasutamise ja arestimaja inimväärikust rikkuvate tingimuste eest. Sundtoomise raames oli isik paigutatud arestimajja lukustatud kambrisse ca 17 tunniks, millest ca 10 viibis ta aheldatuna käeraudadega voodi külge. Seda oli tehtud üksnes selleks, et uurija saaks teda kannatanuna üle kuulata.

Halduskohus oli kaebuse rahuldanud osaliselt ning mõistnud Politsei- ja Piirivalveametilt (edaspidi PPA) taotletud 11 000 euro suurusest nõudest õigusvastaste kinnipidamistingimuste ja ohjeldusmeetmete õigusvastase kohaldamise eest välja 450 eurot. Apellatsioonkaebuses oli

⁵ RKHKo 3-3-1-44-14, p 19.

⁶ RKHKo 3-3-1-37-14, p 9.

⁷ RKHKo 3-3-1-37-14, p-d 11 ja 12.

⁸ RKHKo 3-3-1-37-14, p 12.

⁹ RKHKo 3-3-1-37-14, p 17.

kaebaja vähendanud nõuet 2500 euron. Ringkonnakohus oli jättnud apellatsioonkaebuse rahuldamata.

Kassatsiooniastmes käis vaidlus sundtoomise õiguspärasuse, võimaliku tervisekahju tekkimise ja kahju suuruse üle. Riigikohus tõi välja, et sundtoomise raames isiku arestimajja paigutamine on käsitatav kaebajalt vabadusena võtmisena ning seega riivati kaebaja õigust vabadusele ja isikupuutumatusse (põhiseaduse (edaspidi PS) § 20).¹⁰

PS § 3 lg-st 1 ja §-st 10 tulenevalt saab põhiõigusi riivav toiming olla õiguspärane üksnes juhul, kui see tugineb seaduses sätestatud õiguslikule alusele, on kooskõlas menetlus- ja materiaaõigusega ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, st proportsionaalne. Kontrollides isiku õiguste riive seaduslikku alust, leidis Riigikohus, et **kuna isik oli uurimisasutusse jättnud ilmutada mõjuval põhjusel, puudus uurimisasutuse menetlejal õiguslik alus kohaldada isiku suhtes sundtoomist.**¹¹ **Kuna sundtoomise õiguslik alus puudus, siis puudus ka õiguslik alus sundtoomisele allutatud isikut kinni pidada ning seega oli kaebaja arestimajas kinnipidamine õigusvastane.**¹²

Riigivastutuse seaduse (edaspidi RVastS) § 9 lg 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist muuhulgas õigusvastase vabaduse võtmise korral. Viitega oma varasemale praktika leidis Riigikohus, et mittevaralise kahju suurust ei pea tõendama ning kui isiku õiguste rikkumine on olnud raske, tuleb mittevaraline kahju hüvitada rahas.¹³ **Mittevaralise kahju hüvitamise ulatuse kindlaksmääramisel tuleb arvestada iga konkreetse rikkumise asjaolusid, rikkumise raskusastet ja nende kumulatiivset mõju.**¹⁴ Antud asja asjaolusid arvestades leidis Riigikohus, et kuna tegemist oli kaebaja õiguste olulise rikkumisega, millega kaasnes kaebajale raske tagajärg, on lisaks halduskohtu välja mõistetud 450 eurole õiglase mõista kaebajale täiendavalt välja hüvitis 2050 eurot, ehk kokku 2500 eurot.

1.2.2. Vangla vastutus kinnipeetavale kaaskinnipeetava poolt tekitatud tervisekahju eest (3-3-1-64-14)

Riigikohus mõistis 1000 eurot mittevaralise kahjuna välja ka asjas nr **3-3-1-64-14** (V. T. ja Viru Vangla, 11.12.2014). Antud asjas oli vanglas üks kinnipeetav rünnanud kaaskinnipeetavat eluosakonnas juuksuri töökohast kaasa toodud kääridega, tekitades sellega talle kehavigastusi. Kannatanu taotles Viru Vanglalt tervisekahju, mittevaralise kahju ja varalise kahju tekitamise eest 20 000 euro suuruse hüvitise väljamõistmist. Halduskohus mõistis talle tekitatud mittevaralise kahju hüvitiseks 500 eurot. Ringkonnakohus jättis halduskohtu otsuse muutmata.

Riigikohus nõustus esimese ja teise astme kohtutega, et rünnaku toime pannud **kinnipeetava läbiotsimata jätmise enne eluosakonda sisenemist oli õigusvastane.** Vangla oli kinnipeetavat läbi otsimata jättes raskelt hooletu ning on seega vastutav kaebajale tekitatud kahju eest.¹⁵ Rünne kääridega sai võimalikuks just vanglaametnike hooletuse tõttu, mis muudab ebaoluliseks asjaolu, kas vangla oleks pidanud eesseisvat rünnakut ette nägema või

¹⁰ RKHKo 3-3-1-70-14, p 17.

¹¹ RKHKo 3-3-1-70-14, p-d 19.4 ja 19.5.

¹² RKHKo 3-3-1-70-14, p 20.

¹³ RKHKo 3-3-1-10-14, p 12.2.

¹⁴ RKHKo 3-3-1-70-14, p 24.

¹⁵ RKHKo 3-3-1-64-14, p 10.

mitte.¹⁶ Viitega Riigikohtu lahendile asjas nr 3-3-1-47-14¹⁷, mille kohaselt tuleb RVastS § 9 lg-le 1 tugineva mittevaralise kahju nõude puhul kontrollida, kas kahju hüvitamise taotlusest nähtub selle alus ehk vangla tegevus, mis väidetavalt kahju tekitas, ja kahjunõude ese ehk faktilised asjaolud, mida isik käsitab kahjuna, leidis Riigikohus, et antud juhul on need tingimused täidetud ning mittevaralise kahju nõue põhjendatud.¹⁸

Hüvitise väljamõistmisel pidas Riigikohus vajalikuks antud asjas arvesse võtta, et vangla oli küll loonud oma raske hooletusega võimaluse kasutada kaebaja ründamiseks kääre, kuid ei olnud otseselt tervisekahjustuse tekitamisel osalenud. Kaebajal on võimalik ründaja vastu esitada mittevaralise kahju hüvitamise nõue tsiviilkorras.¹⁹ Hüvitise suuruse osas rõhutas Riigikohus, et **määratav hüvitis ei tohi olla Euroopa Inimõiguste Kohtu analoogsetes asjades määratud hüvitistega võrreldes põhjendamatult madal**. Antud asjas leidis Riigikohus, et asjaolusid arvestades on põhjendatud mõista vanglalt kinnipeetava kasuks välja mittevaralise kahju hüvitis 1000 eurot.²⁰ Kaebaja varalise kahju nõue jäi rahuldamata, kuna varalise kahju tekkimist peab tõendama nõude esitaja.

1.2.3. Intress ja viivis avalik-õiguslikus suhtes (3-3-1-66-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-66-14** (E. R., 27.11.2014) oli päästeteenistuse seaduse § 14 lg 3 alusel teenistuskohustuste täitmisel saadud vigastuse tõttu püsivalt töövõimeetuks tunnistatud isikule makstud ühekordset hüvitist. Kaebaja taotles ka hüvitise maksmisega viivitatud aja eest inflatsiooni tõttu kaotatud raha, intressi ja viivise väljamõistmist.

Riigikohus rõhutas, et **intressi ei ole avalik-õiguslikus suhtes võimalik nõuda, kui avalik-õiguslik norm ei näe ette intressi maksmise kohustust või õigust selle maksmist nõuda**.²¹ Päästeteenistuse seadus ei sätesta kohustust tasuda hüvitise määramise või maksmisega viivitamise eest viivist ja intressi ning kompenseerida inflatsiooni.

Viivitusintressi (viivise) osas asus Riigikohus seisukohale, et **avalik-õiguslikus suhtes on viivist võimalik nõuda RVastS § 7 lg 1 alusel koostoimes võlaõigusseaduse §-ga 113** RVastS § 7 lg-s 4 tehtud viite kaudu.²² Viivist on võimalik käsitada erilaadse kahjuhüvitisena, kui on täidetud RVastS § 7 lg-s 1 sätestatud eeldused.²³ Inflatsiooni tõttu kaotatud raha ei ole aga Riigikohtu arvates avalik-õiguslikus suhtes võimalik nõuda, kuna esiteks ei ole see ette nähtud ei avalik-õiguslike ega ka eraõiguslike sätetega, ning teiseks on viivis määratud kompenseerima ka inflatsioonikadusid.²⁴

Antud asjas jättis Riigikohus isiku taotluse rahuldamata, kuna asutused ei olnud isiku taotluse läbivaatamisel õigusvastaselt viivitanud.

¹⁶ RKHKo 3-3-1-64-14, p 12.

¹⁷ RKHKo 3-3-1-47-14, p 20.

¹⁸ RKHKo 3-3-1-64-14, p 15.

¹⁹ RKHKo 3-3-1-64-14, p 17.

²⁰ RKHKo 3-3-1-64-14, p 17.

²¹ RKHKo 3-3-1-66-14, p 19.

²² RKHKo 3-3-1-66-14, p 19.

²³ RKHKo 3-3-1-66-14, p 19.

²⁴ RKHKo 3-3-1-66-14, p 19.

2. Haldusõiguse eriosa

2.1. Maksuõigus

2.1.1. Käibemaksu alaste andmete nõudmine enne deklaratsiooni esitamise tähtpäeva (3-3-1-46-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-46-14** (Unico Gold OÜ, 28.10.2014) lahendas Riigikohus küsimust, kas maksuhaldur võib käibemaksu arvestamise ja tasumise õigsuse kontrollimise eesmärgil nõuda kaebajalt andmeid nende maksustamisperiodide kohta, mille puhul ei ole seadusest tulenev käibemaksu deklareerimise ja tasumise tähtpäev veel saabunud.

Antud asjas oli Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) andnud 1. novembril 2012 korralduse, milles teavitab üksikjuhtumi kontrolli alustamisest äriühingu käibemaksu arvestamise ja deklareerimise õigsuse kontrollimiseks maksustamisperiodil november 2012. Korraldusega kohustati äriühingut kirjalikult teavitama maksuhaldurit iga uue nädala algul eelmisel nädalal tehtud tehingutest ning esitama vastavad dokumendid.

Riigikohus leidis, et **maksuhalduril on õigus üksikjuhtumi kontrolli läbi viia ka siis, kui maksudeklaratsiooni esitamise ega maksu tasumise kohustus ei ole veel tekkinud.**²⁵ Täiendavalt rõhutati siiski, et teabe nõudmine sellise kontrollimenetluse raames peab olema veenvalt põhjendatud ning saab toimuda **vaid erandina.**²⁶ Maksuhalduril on **kohustus põhjendada**, millised erilised asjaolud tingivad teabe nõudmise enne maksudeklaratsiooni esitamist.²⁷ Maksuhalduril on õigus nõuda teavet enne maksudeklaratsiooni esitamist vaid siis, kui see on alanud maksmenetluses maksude arvestuse ja tasumise õigsuse kontrollimiseks vajalik.²⁸

Maksukorralduse seadusest tuleneb maksuhalduri üldine kontrollipädevus, mis ei piiritle kontrollimenetluse lubatavust ajalises mõttes. Üksikjuhtumi kontrollimenetlusega kaasneb maksuhaldurile õigus kontrollida kõiki maksukohustuslase majandus- või kutsetegevusega ning maksukohustuslase poolt maksude tasumisega seotud dokumente. Maksukorralduse seadus ei sea piiranguid maksumenetluses tähtsust omavate asjaolude kontrollimisele enne deklaratsiooni esitamise tähtpäeva.²⁹

Riigikohus leidis, et üksikjuhtumi kontrollimenetlus, milles nõutakse teavet dokumentide esitamisenä nende asjaolude kohta, mille kogumise või säilitamise kohustus on maksukohustuslasel raamatupidamisarvestuses niikuinii, ei ole sedavõrd põhiõigusi piirav, et nõuaks seaduses täpsema volitusnormi olemasolu, kui seda on maksukorralduse seadus § 60 lg 1.³⁰

²⁵ RKHKo 3-3-1-46-14, p 13.

²⁶ RKHKo 3-3-1-46-14, p 13.

²⁷ RKHKo 3-3-1-46-14, p 14.

²⁸ RKHKo 3-3-1-46-14, p 14.

²⁹ RKHKo 3-3-1-46-14, p 10.

³⁰ RKHKo 3-3-1-46-14, p 11.

2.1.2. Tulumaksu arvestamine kinnistute müügilt, kui raha laekub kolmandatele isikutele (3-3-1-63-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-63-14** (Sirje Kolberg, 11.11.2014) olid vaidluse all küsimused, kas kolmandatele isikutele laekunud osa kinnistute müügihinnast tuleb maksustada müüja tuluna, ja kas soetamismaksumuseks on null või tuleks kinkija võlakohustuste täitmiseks tasutud raha võrra suurendada soetamismaksumust.

Antud asjas oli MTA määranud isikule tulumaksu tasumise kohustuse kinnisasjade võõrandamisest saadud kasult. Isik oli võõrandanud kinnistud, mille ta oli saanud kinkena. Kinnistud olid juba kinkimise hetkel koormatud ning kinnistute müügist saadud raha laekus võlausaldajatele.

Riigikohus rõhutas oma varasemat seisukohta, et **tulumaksuga maksustamisel ei oma tähtsust, kuidas müügist saadud kasu kasutatakse, kas raha laekub vahetult tulu saajale või kantakse raha tema võlgade katteks kolmandatele isikutele.**³¹ Antud asjas toodi välja, et **sama põhimõtte kehtib ka soetamismaksumuse kohta.** Raha, mida vara ostja tasub müüja võlgade katteks kolmandatele isikutele, suurendab nii müüja kasu kui ostja soetamismaksumust.³²

Antud asjas olid kinnistud juba kinkimise hetkel koormatud ja tagasid kinkija ning kolmandate isikute võlakohustusi, mis olid tekkinud enne kinkelepingu sõlmimist. Riigikohus leidis, et selliste kohustuste täitmist võib lugeda vara omandamiseks tehtud kuludeks tulumaksuseadus § 38 lg 1 tähenduses³³ ning realselt võlakohustuste katteks tasutud summad, milleks antud juhul olid võlausaldajatele makstud kinnistute müügist saadud summad, saab arvata soetamismaksumuse hulka³⁴. Kinnistute müüja poolt täidetud võlakohustused ei suurenda kinnistu soetamismaksumust aga sellisel juhul, kui kinnistute müüjal tekkis talle kinnistud kinkinud isiku suhtes tagasinõudeõigus.³⁵ Kuna maksuhaldur ja kohtud olid jättnud võimaliku tagasinõudeõiguse tuvastamata, saatis Riigikohus asja halduskohtule uueks läbivaatamiseks.

2.2. Sotsiaalõigus

2.2.1. Töötuskindlustuse arvestus teenistusest sunnitult puudunud aja eest (3-3-1-58-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-58-14** (Ene Toonverk, 18.11.2014) selgitas Riigikohus, et avaliku teenistuse seaduse kuni 31.03.2013 kehtinud redaktsiooni (edaspidi ATS v.r) § 135 lg 1 järgi teenistusest sunnitult puudunud aja eest määratav tasu ei ole käsitatav töötuskindlustuse seaduse (edaspidi TKindLS) § 40 lg 2 p-s 2 nimetatud hüvitisena, millelt töötuskindlustusmakset ei maksta. TKindLS § 40 lg 2 p 2 kohaselt ei maksta töötuskindlustusmakset töölepingu ebaseaduslikul ülesütlemlisel või teenistussuhte ebaseaduslikul lõpetamisel seadusega ettenähtud hüvitiselt või viiviselt.

Antud asjas oli kaebajaks isik, kelle tööandaja oli 2009. aastal ebaseaduslikult teenistusest vabastanud. 2010. aastal võeti kaebaja töötuna arvele ja talle määrati töötuskindlustushüvitis.

³¹ RKHKo 3-3-1-26-01 ja RKHKo 3-3-1-56-07.

³² RKHKo 3-3-1-63-14, p 11.

³³ RKHKo 3-3-1-63-14, p 12.

³⁴ RKHKo 3-3-1-63-14, p 14.

³⁵ RKHKo 3-3-1-63-14, p 17.

2011. aastal ennistas kohus kaebaja teenistusse ning mõistis tema kasuks välja vahepealsel ajal saamata jäänud töötasu. Saadud töötuskindlustushüvitise arvas kohus väljamõistetud tasust maha. Kaebaja vabastati 2011.aastal uuesti teenistusest ning ta taotles uuesti ka töötuskindlustushüvitist. Nüüd keeldus töötukassa hüvitise maksmisest põhjendusega, et isikul on töötuskindlustusstaaži töötuna arvele võtmisele eelnenud 36 kuu jooksul nõutava 12 kuu asemel vaid 3 kuud, sest isikule oli makstud tasusid, millelt oli kinni peetud töötuskindlustusmaks vaid 3 kuul.

Riigikohus jäi küll oma varasema seisukoha juurde, et ATS v.r § 135 lg 1 nimetatud tasu puhul on tegemist hüvitisega tekitatud kahju eest,³⁶ kuid lisas, et samal ajal on ka tegemist tasuga, mida oleks tulnud teenistujale maksta, kui ta oleks olnud ametis.³⁷ Riigikohtu hinnangul on TKindlS § 40 lg 2 p-s 2 silmas peetud ainult neid hüvitisi, mis ei kujutanud endast saamata jäänud töötasu maksmist.³⁸ **Teenistusest sunnilt puudunud aja eest makstud tasu on töötasu, millelt tuleb maksta ka töötuskindlustusmaks.**³⁹

Riigikohtu erikogu varasema seisukoha järgi tuleb töötuskindlustusstaaži arvestada kõigi nende kuude eest, mille eest tööandja töötasu ette või tagantjärele välja maksis ning kindlustusmaksleid kinni pidas ja tasus.⁴⁰ Antud asjas leidis halduskolleegium, et **töötuskindlustusstaaži tuleb kaebajale arvestada ka nende kuude eest, mille eest tööandja kaebajale tasu tagantjärele välja maksis ja kindlustusmaksleid tasus ning töötukassal tuleb kaebajal määrata töötuskindlustushüvitis.**⁴¹

2.3. Ehitusõigus

2.3.1. Kasutusloa kehtetuks tunnistamine (3-3-1-57-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-57-14** (Tallinna linn ja Meelis Kukk, 18.12.2014) oli vaidluse all küsimus, kas haldusorgan saab kehtetuks tunnistada kasutusluba, mis on väljastatud ehitusloa alusel, mille taotlemisel on esitatud valeandmeid. Tallinna Linnaplaneerimise Amet (TLPA) oli väljastanud projekteerimistingimused 32 korteriga maja korteri nr 1 juures asuva terrassi kinniehitamiseks. Tingimuste kohaselt tuli koostatav ehitusprojekt kooskõlastada kaasomanikega. Koos ehitusprojektiga esitati korteriühistu juhatus otsus, mille kohaselt kooskõlastas juhatus projekti kaasomanikega. TLPA väljastas ehitusloa ja hiljem ka kasutusloa. Korteri nr 1 kohal paikneva korteri hoonestusõiguse omanik esitas Tallinna Linnavalitsusele taotluse ehitus- ja kasutuslubade kehtetuks tunnistamiseks, kuna tema ei ole ehitamiseks nõusolekut andnud ning terrassi kinniehitamine vähendab tema korteri turvalisust ning tema privaatsust. TLPA tunnistas ehitusloa ja kasutusloa kehtetuks, kuna lubade taotlemisel oli teadvalt esitatud valeandmeid. Isik, kellele ehitusluba ja kasutusluba olid väljastatud, esitas kohtusse kaebuse nimetatud otsuste tühistamiseks.

Riigikohus asus seisukohale, et **juurdeehitise rajamisel rikutud nõuded olid oma sisult eraõiguslikud.**⁴² Ehitus- ja kasutusloa esemeks olnud juurdeehitise püstitamisel ilma korteriomanike kokkuleppeta rikuti korteriomandiseadusest tulenevaid nõudeid ning sellega võib olla naabritele tekitatud kahju, mis väidetavalt seisneb nende vara väärtuse

³⁶ RKHKo 3-3-1-52-10, p 23.

³⁷ RKHKo 3-3-1-58-14, p 16.

³⁸ RKHKo 3-3-1-58-14, p 17.

³⁹ RKHKo 3-3-1-58-14, p 18.

⁴⁰ RKEKo 3-2-1-135-13, p 16.

⁴¹ RKHKo 3-3-1-58-14, p 23.

⁴² RKHKo 3-3-1-57-14, p 12.

väheneb.⁴³ Riigikohus leidis, et antud juhul **ei olnud alust tunnistada kasutusloba kehtetuks põhjendusega, et loa taotlemisel esitati valeandmeid**, kuna kasutusloa menetluses valeandmeid ei esitatud.⁴⁴ Valeandmeid oli esitatud ehitusloa taotlemisel. Riigikohus selgitas, et olukorras, kus ehitise on valminud, ehitisele on antud kasutusloa, mis kinnitab selle vastavust ehitisele ettenähtud nõuetele, pole tuvastatud ehitise vastuolu ehitustehniliste nõuetega ega ehitise arhitektuurilist või ruumilist sobimatust ja ehitamisel ei ole rikutud avalikke huve kaitsvaid norme, ei ole kaasomanikevahelise sisult eraõigusliku vaidluse lahendamiseks ja kaasomanikele tekitatud võimaliku kahju kõrvaldamiseks kasutusloa kehtetuks tunnistamine põhjendatud.⁴⁵

Riigikohtunik Jüri Pöld esitas antud asjas eriarvamuse, milles avaldas seisukohta, et kuna antud vaidlus on tekkinud avalik-õiguslikuna, siis tulnuks seda ka lahendada avaliku õiguse raames, ning kasutusloa kehtetuks tunnistamisel oleks saanud ehitusseaduse asemel tugineda haldusmenetluse seaduse §-des 64-70 sätestatud üldregulatsioonile.⁴⁶

3. Halduskohtumenetlus

3.1. Halduskohtu pädevus süüteomenetluse toimingutega tekitatud kahju hüvitamisel (3-3-1-70-14)

Asjas **3-3-1-70-14** (R. R., 17.12.2014) oli kannatanu kriminaalasjas esitanud halduskohtule kaebuse, milles nõudis õigusvastase sundtoomise, käeraudade kasutamise ja arestimaja inimväärikust rikkuvate tingimuste tõttu mittevaralise kahjuna 11 000 eurot hüvitist.

Halduskohtumenetluse seadustik (edaspidi HKMS) § 4 lõike 1 kohaselt ei kuulu halduskohtu pädevusse selliste avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, mille lahendamiseks on ette nähtud teistsugune kohtumenetluse kord. Süüteoasjade lahendamine kuulub üldjuhul üldkohtute pädevusse. Riigikohtu üldkogu on aga varasemas praktikas leidnud, et halduskohus saab erandjuhtudel hinnata süüteomenetluse toimingute õiguspärasust süüteomenetluse raames tekitatud kahju hüvitamise nõuete lahendamisel, kui see on isiku põhiõiguste tõhusaks kaitseks vältimatult vajalik.⁴⁷

Antud asjas leidis Riigikohus, et tegemist on samuti **erandjuhuga**, mis lubab halduskohtul kontrollida vaidlusaluse süüteomenetluse toimingute õiguspärasust, kuna süüteomenetluse toimingud tehti kannatanu, mitte süüdistatava või kohtualuse suhtes, uurimine on lõppenud, toimingute sisuks on sundtoomine ja kannatanu kinnipidamine sundtoomise raames ning halduskohtu hinnang ei saa kuidagimoodi mõjutada süüteomenetluse lõpptulemust.⁴⁸

3.2. Subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist (3-3-1-42-14)

Asjas nr **3-3-1-42-14** (Heidi Reiljan ja Madis Nõmmik, 22.10.2014) oli põhiküsimuseks, kas isikutel on subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes. Antud asjas olid kaebajad pöördunud Konkurentsiameti poole avaldusega, et kontrollitaks neile kohaliku omavalitsuse poolt määratud vee-ettevõtja poolt tehtud kinnistu ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniga liitumispakkumuse vastavust

⁴³ RKHKo 3-3-1-57-14, p 13.

⁴⁴ RKHKo 3-3-1-57-14, p 14.

⁴⁵ RKHKo 3-3-1-57-14, p 15.

⁴⁶ Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus haldusasjas nr 3-3-1-57-14, p-d 2 ja 8.

⁴⁷ RKÜKo 3-3-1-35-10, p 55; RKÜKo 3-3-1-15-10, p 64; RKÜKo 3-3-1-85-09, p 124.

⁴⁸ RKHKo 3-3-1-70-14, p 13.

ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusele (edaspidi ÜVVKS). Konkurentsiamet leidis, et liitumispakkumine ei olnud kooskõlas seadusega, kuid jättis vee-ettevõtjale ettekirjutuse tegemata, leides, et liitumistasu ei olegi antud juhul võimalik seadusega kooskõlla viia, kuna rajatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni aluseks olnud detailplaneering oli puudulik, ning lõpetas menetluse.

Riigikohus on varasemalt leidnud, et isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetmete rakendamiseks. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve.⁴⁹

Riigikohtu halduskollegium lahendas antud asja kogukoosseisus ning leidis, et tulenevalt ÜVVKS regulatsioonist **on Konkurentsiametil kaalutusõigus nii järelevalve algatamiseks kui ka ettekirjutuse tegemiseks ning seadus ei kohusta iga isiku pöördumise alusel menetlust läbi viima. Seega puudub isikutel õigus nõuda järelevalve algatamist või kindla sisuga ettekirjutuse tegemist.**⁵⁰

ÜVVKS normide eesmärki tõlgendades jõudis Riigikohus järeldusele, et Konkurentsiameti järelevalvet ei saa pidada üksnes avalikes huvides läbiviidavaks, vaid järelevalve eesmärk on kaitsta ka vee-ettevõtja kliendi kui tarbija õigusi ÜVVKS-ga vastuolus oleva tegevuse eest. See tähendab, et järelevalvemenetlust taotlenud isikutel on õigus järelevalvemenetluses tehtud otsuse kohtulikule kontrollile. Tulenevalt Konkurentsiameti kaalutusõigusest piirduv sisuline kohtulik kontroll vaid kaalutusreeglitest kinnipidamise hindamisega.⁵¹

Antud asjas leidis Riigikohus, et Konkurentsiamet oli ettekirjutuse tegemisest keeldumisel tuginenud asjakohatutele faktidele ja teinud seetõttu kaalutusvea.⁵² Riigikohus tühistas halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused ning tegi konkurentsiametile ettekirjutuse vaadata isikute avaldused uuesti läbi.

Kaks riigikohtunikku jäid antud asjas eriarvamusele ning ei nõustunud koosseisu enamusega Konkurentsiameti otsuse tühistamise ning isikute avalduste uuesti läbivaatamise osas, kuna leiavad, et isikute avaldusi tuleb käsitleda järelevalvemenetluse suhtes ajendina, millele ei pea järgnema järelevalvemenetluse algatamist, ning antud juhul on tegemist eraõigusliku sisuga vaidlusega, mille puhul on isikutel oma õiguste kaitseks olemas efektiivsemad võimalused.⁵³

3.3. Tühistamiskaebuse esitamine pärast haldusakti kehtivusaja lõppemist (3-3-1-44-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-44-14** (Viru Vangla, 13.11.2014) lahendas Riigikohus küsimust, kas tühistamiskaebust on võimalik esitada pärast haldusakti kehtivusaja möödumist. Kinnipeetav oli vaidlustanud enda tööle määramise käskkirja selle kehtivusajal. Nii haldus- kui ka

⁴⁹ RKHKo 3-3-1-44-10, p 15; RKHKm 3-3-1-29-13, p 17.

⁵⁰ RKHKo 3-3-1-42-14, p 13.

⁵¹ RKHKo 3-3-1-42-14, p 15.

⁵² RKHKo 3-3-1-42-14, p-d 18 ja 19.

⁵³ Riigikohtunike Indrek Koolmeistri ja Villu Kõve eriarvamus asjas nr 3-3-1-42-14, p-d 5, 7 ja 13.

ringkonnakohtu otsuse tegemise ajaks oli käskkirja kehtivusaeg möödunud. Ringkonnakohus oli asunud seisukohale, et haldusakti ei ole võimalik tühistada pärast kehtivusaja möödumist.

Viitega varasemale praktikale rõhutas Riigikohus, et **haldusaktil võib säilida mõju ja praktiline tähendus ka pärast kehtivusaja möödumist ning sellisel juhul saab kohus haldusakti tühistada.**⁵⁴ Kohtumenetluse ajal kehtivuse kaotanud haldusakti tühistamise nõude sisuline lahendamine on välistatud vaid siis, kui kohus veendub, et kehtetu haldusakti „ületühistamine“ ei ole kaebaja õiguste kaitseks vajalik.⁵⁵ Kui haldusakti mõju ja praktiline tähendus ei ole vaatamata kehtivuse lõppemisele täielikult ammendunud, ei ole tühistamiskaebus muutunud täielikult ainetuks ning kohus ei saa minna tühistamiskaebuselt üle tuvastamiskaebusele.⁵⁶ Kui haldusakt on täielikult ammendunud on tühistamiskaebus menetluslikult lubamatu õiguskaitsevajaduse äralangemise tõttu, kuid kohus saab tühistamiskaebuselt haldusakti õigusvastasuse tuvastamisele üle minna vaid kaebaja taotlusel ja tema põhjendatud huvi korral.⁵⁷

3.4. Kohtuliku kontrolli ulatus avaliku teenistuse staaži tuvastamisel (3-3-1-31-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-31-14** (Kalju Kägo, 18.09.2014) selgitas Riigikohus kohtuliku kontrolli ulatust avaliku teenistuse staaži tuvastamisel. Kaebaja oli halduskohtule esitatud kaebuses palunud tunnistada enda töötamine ajavahemikul 1975-2000 maaparandusvalitsuses ja maaparandusbüroos avalik-õiguslikuks suhteks avaliku teenistuse seaduse tähenduses, et panna maksma enda õigus saada suuremat vanaduspensioni.

Riigikohus selgitas, et avaliku teenistuse staaži kui avalik-õiguslikus suhtes olulise faktilise asjaolu kindlakstegemist on põhimõtteliselt võimalik taotleda n-ö üldise tuvastamiskaebusega⁵⁸ ning vastustajaks on sellises kohtumenetluses Sotsiaalkindlustusamet, kui asutus, kes määrab pensioni suuruse⁵⁹. Riigikohus nõustus halduskohtu ja ringkonnakohtuga, et **isiku tööülesannete iseloom ei ole teenistussuhte tuvastamisel määrav**. Isik töötas töölepingu alusel. Kuna isikut avalikku teenistusse ei nimetatud, ei tekkinud teenistussuhet isegi siis, kui isik oleks tulnud töö iseloomu arvestades avalikku teenistusse nimetada.⁶⁰ **Tuvastamiskaebuse lahendamisel ei ole võimalik muuta väljakujunenud asjaolusid ja õigussuhteid, vaid üksnes teha kindlaks juba olemasolevaid asjaolusid ja suhteid.**⁶¹ Kui isik jäeti õigusvastaselt avalikku teenistusse vormistamata, oli tal asutuses töötamise ajal võimalik pöörduda halduskohtusse. Samas leidis Riigikohus, et omal ajal kaebuse esitamata jätmine ei võta kaebajalt kaebeõigust. **Tõhusam õiguskaitsevahend piirab tuvastamiskaebuse esitamist vaid siis, kui seda on võimalik tuvastamiskaebusega kohtusse pöördumise ajal veel kasutada.**⁶²

3.5. Menetluskulude väljamõistmine kolmanda isiku kasuks (3-3-1-67-14)

Haldusasjas nr **3-3-1-67-14** (Metsamaahalduse AS, N. Reisman, R. Drozdov, R. Rute, 15.12.2014) oli tegemist maavara kaevandamise loa vaidlustamisega 17 isiku poolt.

⁵⁴ RKHKo 3-3-1-41-11, p-d 10-12.

⁵⁵ RKHKo 3-3-1-44-14, p 10.

⁵⁶ RKHKo 3-3-1-44-14, p 11.

⁵⁷ RKHKo 3-3-1-44-14, p 12.

⁵⁸ RKHKo 3-3-1-31-14, p 12.

⁵⁹ RKHKo 3-3-1-31-14, p 13.

⁶⁰ RKHKo 3-3-1-31-14, p 17.

⁶¹ RKHKo 3-3-1-31-14, p 14.

⁶² RKHKo 3-3-1-31-14, p 20.

Riigikohtus oli vaidluse all oli küsimus kaebajatelt kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmise üle. Kolmandaks isikuks antud vaidluses oli äriühing, kellele väljastatud maavara kaevandamise luba vaidlustati. Kohtud leidsid, et kaevandamisluba oli õiguspärane ning mõistsid kaebajatelt kolmanda isiku kasuks menetluskulud välja.

Riigikohus jäi oma varasemate seisukohtade juurde, et menetluskulude vajalikkuse ja põhjendatuse hindamisel tuleb arvestada läbitöötamist vajavate materjalide mahukust ja asja keerukust,⁶³ samuti menetluse kestust.⁶⁴ Õigusabikulude väljamõistmine, sh kolmanda isiku kasuks, ei tohi liigselt piirata isiku kaebeõigust ja tulemus peab olema õiglane.⁶⁵ Väljamõistetavate menetluskulude umbkaudne suurus peab olema menetlusosalistele ettenähtav.⁶⁶ Vajalikud ja põhjendatud kohtumenetluse kulud ei saa olla kõrgema astme kohtus üldjuhul suuremad, kui need olid madalamas astmes.⁶⁷

Antud asjas olid kaebajad menetluskulude väljamõistmisele vaielnud vastu eelkõige väitega, et tegemist on suurettevõttega, kellel on ulatuslik sisemine pädevus keskkonnaasjadega tegelemisel ning seega oli kulud ebavajalikud või ülemäära suured. Riigikohus leidis, et suurettevõttest kolmandat isikut ei saa võrdsustada haldusorganiga, kelle puhul eeldatakse, et ta on võimeline kohtumenetluses osalema välise õigusabita, kuid see ei välista suurettevõttele väljamõistetud menetluskulude vähendamist.⁶⁸ Esindaja kohtuistungile sõitmise eest makstava tasu menetluskuluna väljamõistmisel saab rakendada analoogiat riigi õigusabi seadusest tuleneva riigi õigusabi hüvitamise korraga⁶⁹ ning seega **ei saa kohtuistungile sõitmise aja eest väljamõistetava mõistliku tasu arvestamisel lähtuda õigusabi tavapärasest tunnihinnast.**⁷⁰

Väljamõistetud menetluskulude vähendamisel võttis Riigikohus arvesse seda, et tegemist on Aarhushi konventsiooni reguleerimisalasse kuuluva keskkonnaalase vaidlusega ning konventsiooni kohaselt ei tohi kohtumenetlus olla takistavalt kallis.⁷¹ Lisaks sellele arvestas kolleegium menetluskulude vähendamisel ka seda, et kaebajad olid pöördunud kohtusse oluliste põhiõiguste kaitseks, vaidlustatud haldusaktiga oli nende õigusi intensiivselt riivatud ning kaebajad ei ole olnud pahatahtlikud ega kaebused ilmselgelt põhjendamatud, ning leidis, et kulude kaebajatelt täies ulatuses väljamõistmine oleks ebaõiglane ja piiraks ebaproportsionaalselt kohtusse pöördumise õigust.⁷²

⁶³ RKHKm 3-3-1-28-09, p 11; RKHKo 3-3-1-29-12, p 29; RKHKo 3-3-1-35-13, p 32.

⁶⁴ RKHKo 3-3-1-53-11, p 31.

⁶⁵ RKHKm 3-3-1-70-05, p 11; RKHKo 3-3-1-12-07, p 22; RKHKo 3-3-1-7-09, p 13; RKHKo 3-3-1-17-11, p 18.

⁶⁶ RKHKo 3-3-1-35-13, p 32.

⁶⁷ Vt nt RKHKo 3-3-1-14-13, p 19.

⁶⁸ RKHKo 3-3-1- 67-14, p 33.

⁶⁹ RKHKo 3-3-1-66-12, p 16.

⁷⁰ RKHKo 3-3-1-67-14, p 34; RKHKo 3-3-1-61-14, p 24.

⁷¹ RKHKo 3-3-1-57-14, p 32.2.

⁷² RKHKo 3-3-1-67-14, p 35.