

Riigikohtu halduskolleegiumi praktika ülevaade jaanuar kuni aprill 2014

Pihel Sarv

1. Statistiline ülevaade

Esimesest jaanuarist kuni aprilli lõpuni saabus Riigikohtusse 233 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 115 olid kassatsioonkaebused, 112 määruskaebused, kolm teistmisavaldused ning kolm korda kasutati haldusasjades veel võrdlemisi uutset vastukassatsioonkaebuse esitamise võimalust.

Riigikohtu halduskolleegium vaatas aasta esimese nelja kuu jooksul läbi 170 menetlusloa taotlust. Menetlusloa anti kuueteistkümnele kassatsioonkaebusele, üheteistkümnele määruskaebusele ja ühele vastukassatsioonile, kokku 28 kohtuasjale. Seega sai menetlusloa ligikaudu 16,5% pöördumistest.

Jaanuarist aprillini sai lahendi 47 haldusasja. Teemadest olid enim esindatud vangistusõigus (12 asja) ja maksuõigus (9 asja). Järgnes planeerimisõigus viie asjaga ning riigihanked, struktuuritoetused ja omandireform, kus igäühes sai lahenduse neli asja. Kahes asjas oli küsimuse all sotsiaalteenuste teema ja kahes pensionid. Ühekordset kajastamist leidsid haridusvaldkonna, rahanduse, välismaalaste, politseiõiguse ja liiklusregistri teemad. Eelloetletud valdkondade raames andis Riigikohus olulisi selgitusi ka riigivastutusõiguse teemal.

Järgnevalt leiavad tutvustamist halduskolleegiumi märkimisväärses lahendid 2014. aasta neljast esimesest kuust. Valitud on lahendid, milles kolleegium on andnud olulisimaid uudseid suuniseid asjakohaste õigusaktide tõlgendamisel.

2. Maksuasjad

Kohtuasjas nr 3-3-1-97-13 (Tonto, 12.02.2014) tegi halduskolleegium maksuameti senist praktikat oluliselt muutva ning paljusid üksikisikuid puudutava lahendi pärandi maksustamise teemal. Vaidluse all oli küsimus, kuidas maksustada pärandaja surmani tema peamiseks elukohaks olnud kinnisasja võõrandamist pärija poolt. Maksuamet maksustas senini müügitulu tervikuna tulumaksuga. Pärija sai tulust maha arvata vaid müügitehinguga seotud kulud. Maksuõiguse spetsialistid nimetasid seda „varjatud pärandimaksuks”.

Riigikohus leidis aga, et pärandaja elukohaks olnud kinnisasja võõrandamisel peab pärijal olema samasugune õigus vara soetamismaksumus müügitulust maha arvata, nagu oleks olnud pärandajal. Riigikohus selgitas, et soetamismaksumuse mahaarvamise õigus on tavaline varaline õigus, mis ei ole lahutamatult seotud pärandaja isikuga. Pärandamine ei kujuta endast võõrandamist pärandaja jaoks ega soetamist pärija jaoks. Olemasoleva omandisuhte osaline

asendub lihtsalt teisega. Ka ei välista ükski seadusesäte soetusmaksumuse mahaarvamise õiguse üleminekut pärijale.

Soetamismaksumuse mahaarvamise õigus kehtib siiski vaid juhul, kui pärija asub võõrandamisega tegelema kohe pärast kinnisasja omanikuks saamist. Kui pärija asub kinnisasja ise kasutama muul viisil kui elukohana, siis kaotab ta õiguse seda maksuvabalt võõrandada.

Haldusajjas nr 3-3-1-79-13 (Foodtrade Logistics, 23.01.2014) selgitas Riigikohus maksuameti poolt maksumaksjale õigeaegselt tagastamata jäetud maksusummalt tasutava intressi maksumaksja ettemaksukontole kandmise ja seal arestimise võimalikkust ja korda. Kolleegium leidis, et ettemaksukontole kantud intressi kui maksukohustuslase rahalist nõuet riigi vastu, on iseenesest võimalik arestida. Samas on maksumaksjal õigus nõuda, et intressi ei kantaks mitte ettemaksukontole, vaid tema pangakontole. Olulist sisulist vahet maksumaksja jaoks sellega siiski ei kaasne, kuna maksuametil on võimalik arestida ka tema pangakonto.

Lahendis nr 3-3-1-75-13 (Adobe Kinnisvara, 26.02.2014) andis Riigikohus selgitusi maksukohustuse tagamiseks liiklusregistrisse sõiduauto müüki keelava märke tegemise kohta. MTA taotlusel andis halduskohtus loa Adobe Kinnisvara maksukohustuse tagamiseks autole Toyota Land Cruiser liiklusregistris kasutamise keelumärke seadmiseks. Adobe vaidlustas keelumärke seadmise, selgitades, et kuigi liiklusregistri andmed seda ei kajasta, on auto juba maha müüdnud.

Ringkonnakohus jättis kaebuse rahuldamata, leides, et kui auto kuulub kolmandale isikule, siis ei riku sellele käsutamispõhingu seadmine Adobe KV õigusi. Ringkonnakohus leidis ka, et kuna maksukohustuse tagamiseks tuleb tegutseda kiiresti ja sageli ka maksukohustuslase teadmata, lähtus halduskohus õigesti registriandmetest auto omaniku kohta ega pidanudki kontrollima andmete õigsust.

Riigikohus aga ringkonnakohtuga ei nõustunud, selgitades, et kiire ja piiratud teabe alusel tegutsemise vajadus ei anna õiguslikku alust teha täitetoiminguid selle isiku vara suhtes, kes ise ei olegi maksuvõlglane. Vääralt seatud keelumärke võib riivata ka Adobe KV õigusi, kuna tal võivad tekkida võlaõiguslikud kohustused asja ostja ees või seadusest tulenevad kohustused auto liiklusregistri järgse omanikuna.

3. Planeerimisõigus

Asjas 3-3-1-87-13 (Teder, 20.03.2014) selgitas Riigikohus väljakujunenud olustiku arvestamise olulisust linnaruumi planeerimisel. Kohtuasjas vaidlustas kinnistunaaber detailplaneeringu, millega kavandati Tallinnas Kristiine linnaosas asuvale kolmekorruselisele Riigiarhiivi hoonele kuuekorruselise ja 24 meetri kõrgust juurdeehitust. Naaber leidis, et ümbritsevast oluliselt kõrgem hoone ei sobi piirkonda ja on vastuolus koostamisel oleva linnaosa üldplaneeringu soovitustega.

Riigikohus möönis ka koostamisel oleva üldplaneeringuga arvestamise vajadust, kuna avalik haldus peab vältima vastuolulist tegutsemist. Linnaplaneerimisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega, muuhulgas piirkonnas juba väljakujunenud olustikuga. Seda ka täpsemate kehtivate alusdokumentide puudumise korral. Riigikohus rõhutas üldist põhimõtet, mille kohaselt kavandatav objekt peab ümbrusesse sobima. See kõik ei tähenda, et mõnikord ei võiks ka ümbritsevatest kõrgemat või muidu erinevat hoonet

lubada, selleks peavad aga esinema veenvad põhjendused ning arvestada tuleb naabrite huvidega. Riigikohus leidiski, et praegusel juhul oli linn kõrgema hoone ehitamise vajadust ja sobilikkust piisavalt põhjendanud ning kavandatav ehitist ei riku naabrite õigusi.

Asjas 3-3-1-96-13 (Agenor, 4.03.2014) selgitas Riigikohus planeeringu kehtestamata jätmise võimalikkust arendaja pankroti korral. Arendaja oli planeeringu kehtestamisest endiselt huvitatud, kuna see oleks tõstnud talle kuuluva maa kui pankrotivara väärtust. Riigikohus viitas planeerimisseaduse § 9 lg-le 1, mille kohaselt on detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Olukorras, kus on välja kuulutatud detailplaneeringu taotleja pankrot, ei ole tõenäoline, et ta asub lähiaastatel planeeringut ellu viima. Ainuüksi isiku vara müügi väärtuse suurendamise eesmärgil ei ole detailplaneeringu kehtestamine põhjendatud. Soovi korral saab kinnistu uus omanik taotleja uue detailplaneeringumenetluse algatamist või lõppenud menetluse uuendamist.

Asjas nr 3-3-1-15-14 (Alikonte, 24.04.2014) selgitas halduskolleegium, milliseid tingimusi võib planeeringut kooskõlastav haldusorgan planeeringule seada. Küsimuse all oleva planeeringuga kavandati tuulepargi rajamist alale, mille riik on arvele võtnud fosforiidi passiivse tarbevaruna (st kaevandamine pole käesoleval ajal kavas ega võimalik, kuid võib osutuda võimalikuks kunagi tulevikus). Planeeringule kooskõlastuse andmisel kirjutas Keskkonnaministeerium ette väga konkreetsed tingimused sellele, millise sisuga hoonestusõiguse lepingud maaomanikud tuulepargi rajajaga sõlmida võivad. Muuhulgas kohustas ministeerium lisama lepingusse tingimuse, mille kohaselt tuleb juhul, kui fosforiidi kaevandamiseks luba antakse, tuulikud loa andmisest arvates kahe aasta jooksul kõrvaldada.

Riigikohus leidis, et ministeeriumi kooskõlastuses nimetatud tingimused oli õigusvastased. Teise haldusorgani kooskõlastus ei ole mitte iseseisev haldusakt, vaid menetlustoiming planeerimismenetluses. Seega ei saa kooskõlastusega piirata isikute subjektiivseid õigusi. Teha saab üksnes ettepanekuid planeeringu sisu kohta. See tähendab ka seda, et planeeringu kooskõlastamisele ei saa seada tingimusi, mis ei ole lahendatavad planeeringuga. Planeeringuga ei saa reguleerida planeeringuala kohta sõlmitavate eraõiguslike lepingute sisu. Planeering reguleerib avalik-õiguslike suhteid. Kooskõlastuses hoonestusõiguse lepingutingimustena nimetatud tingimused on võimalik kehtestada maa-ala kasutamise- ja ehitustingimustena.

Kolleegium leidis lisaks, et tingimus, mille kohaselt tuulikud tuleks demonteerida juhul, kui kunagi tulevikus peaks välja antama kaevandamisluba, on üldise õigusvastane ja põhjendamatu. See välistab tuulikute käitaja õiguspärase ootuse arvessevõtmise ning kaalumise avaliku huviga kaevandamiseks. Sellise tingimuse kehtestamise korral pole arendajal võimalik prognoosida, millise ajavahemiku jooksul ta rajatavat tuulikuparki kasutada saab ja kuidas ta peaks oma tegevust kavandama.

Asjas nr 3-3-1-41-13 (Siniallika Kala, 16.01.2014) selgitas Riigikohus planeeringut menetleva kohaliku omavalitsuse õigust kohtusse pöörduda juhul, kui KOV soovib vaidlustada teise haldusorgani poolt planeeringu kooskõlastamisest keeldumist.

Kose Vallavalitsuse menetluses oli planeering, millega kavandati Pirita jõe ehituskeeluvööndisse kalarestorani rajamist. Keskkonnaamet keeldus ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku andmisest. Vald esitas kaebuse halduskohtule. Esimeses järjekorras

lahendatavaks vaidlusküsimuseks sai see, kas vallal on kaebeõigus. Halduskohus leidis, et kaebeõigust pole, ning tagastas kaebuse läbivaatamatult.

KOV kaebeõigust teise avaliku võimu kandja vastu reguleerivad HKMS § 44 lg-d 4 ja 5. Kaebeõigus on esmalt olemas juhul, kui vaidlustatav otsus rikub KOV õigusi, näiteks omandiõigust. Kuna kohtuasjas oli tegemist eraisiku kinnistu planeerimisega, siis KOV õigusi planeeringu mittekehtestamine ei rikuks. Teiseks on KOV-l kaebeõigus juhul, kui vaidlustatav akt või toiming raskendab oluliselt tema ülesannete täitmist. Nimetatud säte pole senini Riigikohtu praktikas lähemat selgitamist leidnud.

Riigikohus leidis, et Kose valla kaebeõigust HKMS § 44 lg 5 alusel ei saa asja sisuliselt menetlemata välistada. Ruumilise planeerimise korraldamine on omavalitsusüksuse ülesanne, mille täitmisel tuleb KOV-l tagada avalike ja erahuvide tasakaalustatud arvestamine. Kuigi kalarestorani planeeringust huvitatud isikuks on äriühing, tuleb eeldada ka avaliku huvi olemasolu. Vald on selgitanud, et planeeringualale kavandatakse avalikku funktsiooni kandvad hooned. Planeeringulahenduse elluviimisel korrastatakse jõeäärne ala, mida üldsus saab kasutada rekreatiivsetel eesmärkidel. Kaebeõiguse olemasoluks HKMS § 44 lg 5 alusel ei piisa siiski pelgalt selle tuvastamisest, et planeeringulahendus on seotud kohaliku omavalitsuse ülesannetega. Nõutav on, et vaidlustatav otsus takistaks või raskendaks KOV ülesannete täitmist oluliselt. Seda asjaolu tuleb kohtutel hinnata asja sisulisel arutamisel.

4. Riigihanked

Märtsis jõudis lõpule Euroopa Kohtus eelotsusemenetluse läbinud vaidlus riigihanke "Aruvalla-Kose teelõigu projekteerimine ja ehitus" menetluse õiguspärasuse üle (**haldusasi nr 3-3-1-13-12, Nordecon, 6.03.2014**). Tegemist oli väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlusega, mis tähendab seda, et hankedokumentidega võib jätta osa hanke tingimusi avatuks ning määratleda need lõplikult pakkujatega läbirääkimiste pidamise käigus.

Vaidlus sai alguse sellest, et maanteeamet oli hankedokumentides määranud kavandatava maantee eraldusriba laiuseks ühel teelõigul 13,5 meetrit. Üks pakkujaist, Nordeconi konsortsium pakkus aga välja lahenduse, mille kohaselt piisaks kuue meetri laiusest eraldusribast. Maanteeametile hakkas see lahendus meeldima ja ta tegi teistele pakkujatele ettepaneku samuti oma pakkumised selle peale üles ehitada. Riigikohtus oli vaidlus selle üle, kas eraldusriba laiuse näol oli tegemist hanke kohustusliku tingimusega ning kui oli, siis kas hankijal oli sellegipoolest võimalik läbirääkimiste käigus seda tingimust muuta. Riigikohus leidis, et senikaua, kuni hanke ese jääb samaks ning tingimuste muutmise ei panda pakkujaid ebavõrdsesse olukorda, ei pruugi ka kohustuslikuna määratletud tingimuste muutmine välistatud olla.

Euroopa Kohus selgitas vastuseks Riigikohtule, et hankija peab ka läbirääkimistega hankemenetluses alati kinni pidama nendest nõuetest, mille ta on määranud kohustuslikeks. Vastasel juhul sattuks ohtu hankemenetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine.

Riigikohus leidis seejärel, et hankemenetlus oli õigusvastane, kuna hankedokumentides ei olnud selgelt eristatud hanke kohustuslikke ja soovituslikke tingimusi. Hanke alusdokumentidest ei ole võimalik selgelt aru saada, kas eraldusriba laiuse üle võis läbirääkimisi pidada või mitte. Seetõttu ohustati toimunud menetluses hankemenetluse läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtteid.

Asjas 3-3-1-2-14 (Edelaraudtee, 5.03.2014) lahendas Riigikohus olulist avalikku huvi puudutava vaidluse selle üle, kas riik võis sõlmida AS-ga Eesti Liinirongid otselepingu reisijateveo teenuse osutamiseks raudteel. Kaebaja AS Edelaraudtee leidis, et korraldada oleks tulnud riigihange.

Riigikohus kaebajaga ei nõustunud, selgitades, et asjakohased siseriiklikud ja Euroopa Liidu õigusnormid annavad riigile loa otselepingu sõlmimiseks, kuna AS Eesti Liinirongid on riigi kontrolli all olev ettevõtte. Riigikohus tugines seejuures EL määruse 1370/2007 art 5 lg-le 2, mis iseenesest reguleerib otselepingute sõlmimist kohaliku, mitte üleriigilise ulatusega reisijateveo puhul. Riigikohus leidis, viidates määruse preambulile, et ei Eesti ega Euroopa õigus takista siiski ka üleriigilise ulatusega otselepingute sõlmimist raudteeliikluses. Hankemenetluse korraldamise kohustuse eesmärgiks oleks ennekõike vältida konkurentsimoonutusi, mis tulenevad sellest, et riik eelistab teenuste tellimisel meelevaldselt üht erasektori ettevõtjat teistele. Riigihankeõiguse eesmärk ei ole aga erasektori turuosa suurendamine avaliku sektori pakutavate teenuste arvel. Kui riik peab otstarbekaks avalikku ülesannet täita ise või täielikult enda kontrollitavate äriühingute kaudu, ei peaks riigiasutused ega riigi äriühingud konkureerima võrdsetel alustel erafirmadega.

Riigikohus selgitas ka, millal saab äriühingut pidada riigi kontrolli all olevaks. Ei ole oluline, et riigil oleks ühingus sajaprotsendiline osalus. Piisab sellestki, kui avaliku sektori mõju on valdav. Oluline on, et riik saaks mõjutada äriühingu strateegilisi otsuseid ja olulisemaid üksikotsuseid. Riik ei pea aga saama sekkuda äriühingu tegevuse kõikidesse üksikasjadesse. Riigikohus tuvastas eeltoodu alusel, et AS Eesti Liinirongid on riigi kontrollitav äriühing, kellega riik võis sõlmida otselepingu raudteel reisijateveo teenuse osutamiseks.

Asjas nr 3-3-1-3-14 (Maaekspert, 28.02.2014) selgitas Riigikohus riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) otsuste tähendust ja siduvust.

Hankija ja hankemenetluses osaleja olid eri meelt ühe hankele kvalifitseerumise tingimuse tähenduse üle. Vaidlusalune tingimus nägi ette, et pakkuja peab olema rajanud hangitavaga sarnaseid hüdrotehnilisi ehitisi, misjärel oli sulgudes toodud loetelu erinevaist hüdrotehnilistest ehitistest. Vaidluse põhjustas küsimus, kas see loetelu oli vaid näitlik või oli kvalifitseerumiseks vajalik just nende, loetelus nimetatud ehitiste rajamise kogemus. VAKO toetas viimast lähenemist, tühistades hankija otsuse vaidlustaja konkurendi edukaks tunnistamise kohta ning kohustades hankijat uue otsuse langetamiseks. Hankija tegi seejärel uue otsuse, milles jäi täiendavaid põhjendusi esitades endisele seisukohale loetelu näitlikkuse osas ning tuvastas taas vaidlustaja konkurendi pakkumuse tingimustele vastavuse.

Riigikohus leidis, et hankija selline käitumine on lubamatu ja rikub VAKO jõustunud otsust. Hankijale on kohustuslikud ka VAKO otsuse põhjendused, mitte üksnes resolutsioon. Selle aluseks on RHS § 127 lg 5 esimene lause, mis sätestab erandi HMS § 60 lg 2 kolmandast lausest. Vastasel korral ei oleks vaidlustusmenetlus tõhus.

5. Struktuuritoetused

Asjades 3-3-1-16-14 (Linnamäe Lihatööstus, 10.04.2014) ja 3-3-1-94-13 (OÜ Kupas, 9.04.2014) selgitas Riigikohus paari olulist aspekti põllumajandustoetuste taotlemisel ja määramisel.

OÜ Kupas pindalatoetuse taotlus jäeti rahuldamata, kuna PRIA leidis, et OÜ takistas tal kohapealse kontrolli teostamist. Pooled vaidlesid selle üle, kuidas mõista „kohapealse kontrolli” mõistet – nimelt oli PRIA ametnikul küll võimalik OÜ Kupas maad koha peal üle vaadata, kuid OÜ ei esitanud talle lisaks nõutud dokumente. Muuhulgas ei saanud PRIA tutvuda põlluraamatuga, mis kajastab põllul tehtud töid, kasutatud väetiseid ja taimekaitsevahendeid ning põllult võetud analüüse. Riigikohus leidis, et põlluraamatu ja muude sarnaste dokumentide esitamine on hõlmatud kohapealse kontrolli mõistega, kuna nendega tutvumata on erinevate nõuete järgimist koha peal väga keeruline kontrollida.

Linnamäe Lihatööstuse asjas andis Riigikohus juhtnööre selle kohta, millal tuleb PRIAl küsida lisaandmeid toetustaotluses esitatu juurde. Arvestades menetluse iseloomu (taotlejate rohkus, menetluse formaliseeritus, taotluste kollegiaalne hindamine), samuti asjaolu, et taotlejal puudub subjektiivne õigus toetusele, puudub PRIA-l üldjuhul kohustus küsida taotlejatelt lisaandmeid, kui taotluses ei ole esitatud piisavalt andmeid. Lisaandmeid tuleb küsida eelkõige juhul, kui on ilmne, et pakkuja on teinud dokumentide vormistamisel vea. Samuti võib sellist kohustust õigustada regulatsiooni ebatäpsus, mis ei võimalda taotlejal aru saada, milliseid andmeid on vaja esitada. Lisaks on Riigikohus varasemas praktikas (otsus haldusasjas nr [3-3-1-80-06](#)) leidnud, et PRIA peab taotlejalt küsima täiendavaid andmeid, kui ta kahtleb toetustaotluse vastavuses EL õiguse eesmärkidele (st kui tekib küsimus, mida esialgses taotluses ei tulnudki käsitleda).

Asjas nr 3-3-1-81-13 (Härma, 20.02.2014) selgitas Riigikohus põllumajandustoetuse väljamaksmisega alusetu viivitamise korral PRIAlt intressi nõudmise võimalikkust.

Seoses vaidlusega selle üle, kas I. Härma kasutas talle juba välja makstud toetust sihipäraselt, pidas PRIA kinni I. Härmale määratud uute toetuste väljamaksed. Kohtuotsusega selgus, et I. Härma oli toetust siiski sihipäraselt kasutanud, mistõttu edasiste toetuste kinnipidamine osutus alusetuks. PRIA maksis I. Härmale vajaliku summa välja. I. Härma nõudis aga ka intressi tasumist. PRIA keeldus, leides, et intressi maksmise kohustust, intressimäära ega sellise väljamakse finantseerimisallikat ei tulene põllumajandustoetuste maksmist reguleerivatest Euroopa Liidu ega siseriiklikest normidest. Lisaks võiks intressi maksmine tähendada seda, et ületatakse lubatavat riigiabi piirmäära, mistõttu oleks intressi maksmine vastuolus PRIA ja kaebaja vahelise avalik-õigusliku suhte olemusega.

Riigikohus PRIAga ei nõustunud, rahuldades I. Häрма kaebuse. Riigikohus selgitas, et lähtuda tuleb riigivastutuse seadusest, mis võimaldab isikul nõuda riigilt intressi raha eest, mis riik on temalt alusetult saanud. Intressi tasumise kohustust ei välista vastavasisulise erisätte puudumine põllumajandustoetusi reguleerivates õigusaktides. Intress ei ole riigiabi. Tegemist on ebaõiglust heastava abinõuga, mille eesmärk on panna isik olukorda, milles ta oleks olnud, kui avalik võim poleks tema vara, sh talle määratud toetussumma arvel alusetult rikastunud.

6. Vangistusõigus

Asjas nr 3-3-1-17-14 (ET, 21.04.2014) sai lahenduse oluline vangistusõiguslik küsimus – kas on lubatav kinnipeetavate omavahelise suhtluse takistamiseks vangla koridorides pidevalt valju muusika mängimine? Riigikohus leidis, et sundides kinnipeetavaid pidevalt kuulama eluruumide mürataseme piirmäära rikkuvalt valju raadioülekannet, rikub vangla lubamatult nende inimväärikust ja tervist. Vangistusseadus selliseks kinnipeetavate õigusi tugevalt

riivavaks tegevuseks vanglale võimalust ei anna. Vangide omavahelist suhtlemist on võimalik takistada muul moel, näiteks ehitustehniliste lahendustega.

Asjas nr 3-3-1-80-13 (Pavljutšenko, 28.01.2014) selgitas Riigikohus olulist kohtumenetluslikku nüanssi kartserikaristuse vaidlustamise puhul.

HKMS § 133 lg 1 kohaselt võib kohus juhul, kui kaebusega kaitstava õiguse rikkumine on väheoluline, vaadata asja läbi lihtsustatud korras. Õiguste rikkumine loetakse seaduse kohaselt väheoluliseks eelkõige siis, kui vaidlusalune hüve on varaliselt hinnatav ja selle väärtus ei ületa 200 eurot. Riigikohus selgitas, et lihtmenetluse kohaldamine ei ole õigustatud, kui kinnipeetav vaidlustab talle määratud kartserikaristust. Kinnipeetava kartserisse paigutamine riivab intensiivselt tema õigust vabadusele. Vabadus on aga kaalukas õigushüve. Lihtmenetluse rakendamise eelduseks ei ole see, kas kaebusel on eduväljavaateid või mitte. Seega tuleb kartserikaristuse määramise peale esitatud kaebused alati läbi vaadata tavamenetluses.

Tuleviku tarbeks tasub tähelepanu juhtida ka Riigikohtu määrusele **asjas nr 3-3-1-82-13 (Mallene, 12.03.2014)**, mille olulisus seisneb eelkõige halduskohtumenetlusõiguse, mitte otseselt vangistusõiguse arendamises.

Riigikohus väljendas määruses kahtlust HKMS § 112 lg 1 p 1 põhiseaduspärasuse osas. Selle sätte kohaselt ei vabastata isikut riigilõivust, kui lõiv ei ületa tema kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut. Säte võimaldab seejuures sissetulekust maha arvata maksud, sundkindlustuse ja elatise maksed, samuti mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile. Säte on tekitanud hulganisti probleeme kinnipeetavate kohtulõivudest ja -kautsjonitest vabastamisel. Nimelt on kinnipeetavail reeglina väike sissetulek, mille arvelt nad peavad lisaks nende vastu esitatud nõuete täitmisele ja vabanemisefondi maksete tasumisele maksma ka näiteks hügieenitarvete, riiete ja lisatoidu eest. HKMS § 112 lg 1 p 1 ei võimalda selliste kulutuste arvestamist riigilõivust vabastamise üle otsustamisel. Samuti pole võimalik arvesse võtta seda, et isikul võib üheaegselt olla käimas mitu kohtuvaidlust ning talt nõutakse riigilõivu tasumist igapähe neist. Kokku arvatuna võivad sellised lõivunõuded ületada isiku vaba raha mitmekordselt. Selline olukord võib Riigikohtu hinnangul piirata lubamatult põhiseadusega tagatud kohtukaebeõiguse kasutamist ja olla seetõttu põhiseaduse vastane.

Selles kohtuasjas Riigikohus siiski põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust ei algatanud, kuna HKMS § 112 lg 1 p 1 ei olnud asja lahendamisel määrava tähendusega. Tõenäoliselt on lähitulevikus aga oodata põhiseaduslikkuse kohtumenetluse algatamist selle sätte kontrollimiseks.

7. Riigivastutus

2014. aasta esimesel kolmandikul tegi Riigikohtu halduskolleegium rea olulisi riigivastutusõigust arendavaid otsuseid. Riigilt nõuti kahju hüvitamist vangistuse kohaldamisel esinenud rikkumiste tõttu (asjad nr 3-3-1-93-13 ja 3-3-1-7-14) ja omandireformi läbiviimisel tehtud vigade eest (3-3-1-53-12).

Asjas nr 3-3-1-93-13 (Jõela, 6.03.2014) selgitas Riigikohus kahju hüvitamise kaebuse esitamise tähtaega juhul kui kahju on tekitatud pikemat aega vältava toiminguga.

Kaebaja viibis umbes kuus kuud Võru arestimajas õigusvastastes tingimustes (tal puudus värskes õhus jalutamise võimalus). Riigivastutuse seaduse § 17 lg 3 järgi tuleb kaebus esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, mil kannatanu kahjust teada sai. Pooled vaidlesid selle üle, kas kolmeaastane kaebetähtaeg hakkas kulgema juba arestimajas viibimise ajal või alles sealt väljumise päevast.

Riigikohtu selgituse järgi hakkab jätkuva toiminguga tekitatud kahju puhul kaebetähtaeg kulgema toimingu lõppemise hetkest, seega praegusel juhul hetkest, mil lõppes kaebaja kinnipidamine arestimajas. Sel hetkel saab kaebajale selgeks, millist laadi ning kui suur kahju on talle tekitatud. Erandjuhul võib tähtaeg hakata kulgema ka enne jätkuva toimingu lõppemist, kui on ilmne, et isik pidi kahju lõplikku ulatust mõistma varem.

Asjas nr 3-3-1-7-14 (Kot, 26.03.2014) selgitas Riigikohus riigi tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui ei ole võimalik täpselt kindlaks teha, milline haldusorgan kahju on põhjustanud.

Vaidlus sai alguse sellest, et kinnipeetav V. Kot sai paki, milles olid lisaks erinevatele riideesemetele saapad, mille sisse oli peidetud vanglas keelatud ese - mobiiltelefon. Sellega seoses algatati tema suhtes kriminaalmenetlus ning vangla saatis saapad koos telefoniga politseile. Ülejäänud riided läksid aga selle toimingu käigus kaotsi – vangla väitis, et saatis kogu paki politseile, politsei aga, et sai oma kätte vaid saapad ja telefoni. V. Kot pöördus kohtusse kahjunõudega Politsei- ja Piirivalveameti vastu, keeldudes järgimast kohtu soovitusi nõuda kahju ka vangla käest.

Kuigi asjas polnud võimalik välja selgitada, kas riided oli ära kaotanud vangla või politseiamet, mõistiski Riigikohus kogu kahju välja politseilt. Riigikohus selgitas, et riigivastutuse seaduse § 12 lg 4 kohaselt vastutavad avaliku võimu kandjad kahju eest solidaarselt ka siis, kui pole kahju tekitanud ühiselt. See on erinorm, mis välistab riigivastutuse puhul VÕS § 138 kohaldamise. VÕS § 138 sätestab, et kui kahju eest võivad vastutada erinevad isikud, kellest igaüks võis kahju tekitada, vastutab igaüks kahju eest määral, mis vastab tõenäosusele, et just tema kahju põhjustas. Kuna see norm riigivastutuse puhul ei kohaldu, võis V. Kot ise otsustada, millise vastustaja vastu ta kahju hüvitamise taotluse esitas ning kogu kahju sai välja mõista ühelt solidaarvõlgnikult – Politsei- ja Piirivalveametilt.

Teise maailmasõja aegu Saksamaale ümberasunute kinnisvara saatuse lugu sai uue peatüki halduskolleegiumi lahendiga **3-3-1-53-12 (Jursi jt, 31.03.2014)**, kus kolleegium andis olulisi selgitusi õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise kohta.

Kohtusse pöördusid ümberasunute majade üürnikud, nõudes riigilt mittevaralise kahju hüvitamist hingeliste kannatuste eest, mida nad pidi taluma pikalt valitsenud õigusvastase selgusetuse tõttu oma kodude saatuse osas. Nimelt ei teadnud üürnikud pikki aastaid, kas neil tekkib võimalus oma kasutuses olevaid eluruume erastada või mitte.

Riigivastutuse seaduse § 9 lg 1 võimaldab iseenesest mittevaralise kahju hüvitamist kodu või eraelu puutumata rikkumise korral, seda ka juhul, kui kahju on tekitatud õigustloova akti andmata jätmisega. Riigikohus märkis, et kuigi seadus seda otseselt ei nimeta, tuleb eeltoetletutele lisada ka PS §-s 26 eraeluga kõrvuti nimetatud perekonnaelu kaitse. Samas on need põhiõigused loomult tõrjeõigused. See tähendab, et riik peab ennekoike hoiduma inimeste era- ja kodusse ellu sekkumisest ning tagama seaduste olemasolu, mis on vältimatult vajalikud kodu loomiseks. Eluruumi erastamise õigus ei ole aga PS § 26

kaitsealas. Seega ei rikkunud riigi tegevusetus kaebajate eraelu, perekonnaelu ja kodu puutumast. Riik võis küll rikkuda kaebajate omandipõhiõigust, samuti võrdsuspõhiõigust (neid koheldi erinevalt võrreldes teiste tagastatavate eluruumide üürnikega, kes said erastamise võimaluse) aga nende põhiõiguste rikkumise eest riigivastutuse seadus mittevaralise kahju hüvitamist ette ei näe.

Riigikohus selgitas veel, et õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise piiramine vaid konkreetsetesse õigustesse sekkumise juhtumitega ei ole põhiseadusevastane. Sellisel viisil tekitatud kahju võib puudutada suurt hulka isikuid ning võimaldada massnõuete esitamist, mis võivad ülemäära koormata maksu- maksjaid ja riigieelarvet. RVastS § 9 lg-s 1 on seega õigustatult loetletud vaid sellised põhiõigused, millesse riiklik sekkumine põhjustab isikutele eelduslikult kõige olulisemaid hingelisi kannatusi.

8. Tööturuteenused

Asjas nr 3-3-1-51-13 (Kalyachkin, 22.04.2014) kontrollis Riigikohtu üldkogu Riigikohtu halduskolleegiumi pöördumise alusel tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lg 1 põhiseaduspärasust. Kaebaja V. Kalyachkin oli töötuna arvele võetud. Ta sai töötukassalt stipendiumi ning võimaluse osaleda koolitusel. Kalyachkin jättis aga töötukassale teatamata, et oli vahetult enne koolitusele minekut saanud lühiajalise töötötsa – nädalaks ajaks miinimumpalgamäära lähedase tunnitasega. Sellest teada saanud töötukassa nõudis Kalyachkinilt tagasi makstud toetuse ja koolituskulud, kokku üle 1200 euro. Nõude aluseks oli tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lg 1, mis pani töötukassale juhul, kui töötö ei ole töölesaamisest teada andnud, kohustuse kõik makstud summad igal juhul tagasi nõuda.

Riigikohtu halduskolleegium leidis, et see säte on põhiseadusevastane, kuna ei võimalda töötukassal iga üksikjuhtumi asjaolusid arvesse võtta ja kaaluda tagasinõudmisest loobumist või väiksema summa nõudmist. Riigikohtu üldkogu nõustus halduskolleegiumiga ja tunnistas § 41 lg 1 põhiseaduse vastaseks. Üldkogu mõõnis, et selline regulatsioon on töötukassale hõlbus kohaldada ning võimaldab riigi ressursside kokkuhoidmist. Samas rikub suurte rahasummade tagasinõudmine ülemääraselt niigi haavatavas majanduslikus olukorras olevate inimeste omandiõigust. Samuti pole selline regulatsioon kooskõlas tööturuteenuste üldise eesmärgiga – töötöte abistamisega töö leidmisel. Kui töötö peab iga väikese töötötsa saamisel oma töötöstaatuse lõpetama ning pärast kogu asjaajamist uuesti otsast alustama, ei ole tal motivatsiooni pakutavate töötötsade vastuvõtmiseks, vähemalt mitte ametlikult ja makse makstes.

9. Haridus

Kohtuasjas nr 3-3-1-52-13 (Tallinn ja Narva, 28.04.2014) lahendas halduskolleegiumi kogu koosseis koos Riigikohtu esimehega Tallinna ja Narva linna kaebust Vabariigi Valitsuse otsusele mitte lubada real Tallinna ja Narva vene õppekeeleaga gümnaasiumil jätta erandkorras eesti keelsele õppele üle minemata.

Riigikohus selgitas, et munitsipaalgümnaasiumide õppekeel on PGS § 21 lg 3 kohaselt üldreeglina eesti keel. Eestikeelne õpe võimaldab õpilastel omandada teadmised, oskused ja väärtushoiakud, mis võimaldavad neil jätkata tõrgeteta õpiteed kõrgkoolis või

kutseõppeasutuses. Vene õppekeele saab PGS § 21 lg 2 alusel säilitada põhikooliastmes. Ka gümnaasiumide üleminek eesti õppekeelele ei tähenda, et venekeelset õpet nendes koolides enam üldse ei toimu. Venekeelse õppega võib jätkata kuni 40% ulatuses õppekavast. Selline korraldus tagab ka munitsipaalgümnaasiumides reaalse võimaluse vene rahvusliku identiteedi ja keele hoidmiseks.

Erandi tegemine ning vene õppekeele säilitamine oleks põhjendatud eelkõige juhul, kui kool ei ole eestikeelsele õppele üleminekuks valmis. Vabariigi Valitsus on koolide valmisolekut piisava põhjalikkusega analüüsinud.

Kolleegium selgitas ka et riigi ja kohaliku omavalitsuse ülal peetavad õppeasutused ei ole vähemusrahvuste õppeasutused PS § 37 lg 4 teise lause mõttes. Vähemusrahvuste koolid saavad olla üksnes erakoolid. Riigil või kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust pidada ülal võõrkeelse õppega koole.