



ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusasjades**

**September - detsember 2016**

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg

Kohtupraktika analüütik

Tartu

Jaanuvar 2017

## Sisukord

I STATISTILINE ÜLEVAADE.....	3
II AKTUAALNE PRAKTIKA.....	4
1. Haldusõiguse üldosa.....	4
Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine.....	4
2. Haldusõiguse eriosa.....	5
2.1 Maksuõigus .....	5
2.1.1 Kütuseaktsiisi vabastus piiri ületavates sõidukites .....	5
2.1.2 Sisendkäibemaksu mahaarvamine.....	5
2.1.3 Maksuotsuse faktiline alus .....	6
2.1.4 Maksuvõla nõue maksmenetluses ja arest kriminaalmenetluses .....	7
2.2 Avaliku teenistuse õigus.....	8
Distsiplinaarvaidlused .....	8
2.3 Riigihankeõigus.....	9
Otselepingu tühisus .....	9
2.4 Keskkonna-, planeerimisõigus ja KOV ülesanded.....	10
2.4.1 Tuulikupargi ehitus- ja kasutuslubade vaidlustamine.....	10
2.4.2 Kaevandusloa elluviimise võimaldamine KOV poolt.....	11
2.4.3 Planeerimismenetlusega viivitamine.....	10
2.4.4 Teele sundvalduse seadmine KOV üksuse kasuks .....	12
2.5 Haldustäitemenetluse õigus .....	14
2.6 Erakondade rahastamine.....	13
3. Halduskohtumenetlus .....	15
3.1 Pädeva kohtu määramine SKHS alusel kahju hüvitamiseks .....	15
3.2 Halduskohtumenetlus vangistusõiguse asjades .....	16
3.2.1 Tõendamine kohtumenetluses .....	16
3.2.2 Kahju hüvitamise regulatsioon vangistusasjades .....	17

## I STATISTILINE ÜLEVAADE

1. septembrist kuni 31. detsembrini 2016 saabus Riigikohtusse **335** menetlustaotlust haldusasjades. Neist **159** olid kassatsioonkaebused, **166** määruskaebused, **5** teistmisavaldused ja **4** riigi õigusabi taotlused (kassatsioon- või määruskaebuse koostamiseks).

Riigikohtu halduskolleegium vaatas nelja kuuga läbi **413** menetlustaotlust. Menetlusloa sai **41** taotlust, seega **u 10%** läbivaadatud pöördumistest. **22** taotlust otsustas kolleegium läbivaatamatult tagastada.

Septembrist detsembrini sai lahendi **37** menetluse võetud haldusasja, lisaks anti **üks** asi lahendada üldkogule. Lahend tehti **25** kassatsioonkaebuse ja **12** määruskaebuse kohta. Koosseisu kuuluva riigikohtuniku eriarvamuse pälvis **üks** kohtulahend.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Vangistusõigus oli valdkond, milles tehti kõige rohkem lahendeid (13), neist suurem osa seotult halduskohtumenetlusga. Maksuõiguses oli 9 lahendit, planeerimis- ja ehitamise õiguses 5 lahendit, avaliku teenistuse õiguses 4 lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid riigihanked, struktuuritoetused haldustäitemenetlus, autoritasude maksmine, erakondade rahastamine ja keskkonnalubade menetlemine.

Järgneb ülevaade 1. septembrist kuni 31. detsembrini 2016 haldusasjades tehtud lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel või mis on olulised praktika ühtlustamise seisukohalt. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis. Käesolevas ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu poolt lahendites väljendatud seisukohtadega.

## II AKTUAALNE PRAKTIKA

### 1. Haldusõiguse üldosa

#### **Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamine**

Haldusasjas 3-3-1-9-16<sup>1</sup> kontrollis Riigikohus riigisisese õiguse kooskõla Euroopa Liidu õigusega, hinnates kas isikutele on tekitatud seoses infoühiskonna direktiivi<sup>2</sup> puuduliku ülevõtmisega kahju. Direktiivi puuduliku ülevõtmisega tekitatud kahju hüvitamise üldisi põhimõtteid on Riigikohtu halduskolleegium käsitlenud varemgi (vt 28. novembri 2012. a otsus asjas nr 3-3-1-37-12 ning sama vaidlusega seonduvalt 26. veebruaril 2015 tehtud otsus asjas nr 3-3-1-80-14).

Selles asjas esitasid kolm MTÜ-d: Eesti Autorite Ühing, Eesti Fonogrammitootjate Ühing ja Eesti Esitajate Liit halduskohtule kahju hüvitamise kaebuse Vabariigi Valitsuse vastu. Kaebuses leiti, et Vabariigi Valitsuse salvestiste määrusega nr 14<sup>3</sup> on rikutud infoühiskonna direktiivi, kuna Eesti riik pole arvestanud täiesti uut, tehnika arengu tõttu muutunud olukorda ja on jätnud loetelu nüüdisaegsete salvestusseadmete ja –kandjatega täiendamata. Probleemi tuum oli selles, et suur osa laialdaselt kasutusel olevast uuest tehnikast ei ole määrukses loetletud ja Eestis kehtiva regulatsiooni järgi ei ole autoril, esitajal või fonogrammitootjal võimalik saada tasu nende salvestusseadmete või -kandjate eest, mida pole antud loetelus nimetatud.

Riigikohtul tuli vastata küsimusele, kas määruse täiendamata jätmisega rikuti määruse aluseks olevat autoriõiguse seadust või infoühiskonna direktiivi ja kas kaebajatele tekitati kahju, mis tuleb hüvitada RVastS § 14 alusel.

Halduskolleegiumi seisukoht tugines suures osas Euroopa Kohtu tõlgendustele õiglase hüvitise ja selle sissenõudmise kohta.<sup>4</sup> Kolleegium leidis, et infoühiskonna direktiiv annab üksikisikule õigusi, jättes samal ajal liikmesriikidele õiglase hüvitise süsteemi elementide kindlaksmääramisel suure kaalutusruumi. Kaalutusruumi pole aga selles, et tuleb luua mehhanism, mis tagaks õiglase hüvitise saamise, st direktiivi eesmärgi täitmise. Selles osas oli direktiivi vaidlusalune artikkel 5 lg 2 punkt "b" piisavalt täpne, selge ja tingimusteta.

Vaidluse lõplik tulemus Riigikohtus ei selgunud, sest halduskolleegium saatis asja uueks arutamiseks ringkonnakohtule, andes kaasa vastust ootava õigusliku küsimuse: kas Vabariigi Valitsus on nõutaval viisil taganud infoühiskonna direktiivi artikli 5 lg 2 punktis "b" silmas peetud hüvitise saamise ning kui ta seda teinud ei ole, siis kui suurt hüvitist on kaebajatel õigus saada?

Kuigi Riigikohus väitis otsuse lõpus, et ta ei teinud kohtuotsust kaebajate autoriõiguse seadusel tugineva nõude põhjendatuks tunnistamise kohta, ütles ta siiski välja, et isikul on direktiivi

<sup>1</sup> RKKKo 29. september 2016 haldusasjas nr 3-3-1-9-16.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (infoühiskonna direktiiv).

<sup>3</sup> Vabariigi Valitsuse 17. jaanuari 2006. a määrus nr 14 "Audiovisuaalse teose ja teose helisalvestise isiklikeks vajadusteks kasutamise kompenseerimise tasu maksmise kord, salvestusseadmete ja -kandjate loetelu ning muusika- ja filmikultuuri arendamiseks ning kooolitus- ja teadusprogrammide finantseerimiseks või kasutamiseks muudel analoogsetel eesmärkidel tasu taotlemise kord".

<sup>4</sup> Riigikohus juhindub kahest alust panevast kohtuotsusest asjades nr C-467/08 ja C-462/09 ning järgnevalt veel liidetud asjades nr C-457/11-C-460/11 ja asjades nr C-521/11, C-435/12, C-463/12, C-572/13, C-470/14.

rikkumise tõttu kahju tekkinud (p 21). Ringkonnakohus peab võtma seisukoha kahju suuruse kohta. Kolleegium tõi välja rea oletusi, mis võisid kahju suurust mõjutada: tarbimisharjumused, uued seadmed (mälupulgad, nutiseadmed), elatusaseme kasv, uued teenused (nt Spotify). Kolleegium mõõnis, et direktiivi sätte ei pruugi olla selge küsimuses, kui suur oleks pidanud hüvitis olema. Seda küsimust ei täpsusta ka Eesti õigus. Seega autoritele makstud hüvitise vaidlus ei ole jõudnud finišisse, vaid selle põhiküsimus – kahju hüvitamine Eesti autoritele – ootab veel vastust ringkonnakohtus.

## 2. Haldusõiguse eriosa

### 2.1 Maksuõigus

#### 2.1.1 Kütuseaktsiisi vabastus piiri ületavates sõidukites

Haldusasjas [3-3-1-45-16](#)<sup>5</sup> selgitas Riigikohus piiril kütuse kinnipidamise korda. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse (ATKEAS) § 68 lg 4 näeb ette, et rahvusvaheliste vedude puhul on lubatud tuua liiduvälisest riigist aktsiisivabalt kütust mootorsõiduki ja selle erikonteineri standardses kütusepaagis, kui see kütus on ette nähtud kasutamiseks kütusena samas mootorsõidukis.

Riigikohus tegi oma lahendis selgeks, et normi ei tohi laiendavalt tõlgendada ega lisada sinna tingimusi, mida selles sätestatud pole. Nii lükkas Riigikohus ümber maksuhalduri seisukoha, nagu peaks aktsiisivabastuse saamiseks usaldusväärselt ning kontrollitavalt tõendama, et kütust tarvitatakse samas sõidukis.

Riigikohus märkis tuginedes nii seaduse seletuskirjale kui ka Euroopa Kohtu praktikale, et maksuvabastuse eesmärk on lihtsustada isikutel piiri ületamist. Seega ei pea isik piiril tõendama seda, et standardses paagis olev kütus on vajalik kontrollitava veo lõpetamiseks ja edaspidisteks rahvusvahelisteks vedudeks. Rahvusvahelist vedu teostava veoki kütusepaagist kütuse väljapumpamine ja kinnipidamine ning lisatõendite nõudmine järgmiste vedude kohta ja nende kontrollimine takistab Riigikohtu hinnangul piiriületusi.

Otsuse mõju laiemalt võib näha lihtsamal piiriületuses, sest aktsiisivabastust ei tohi enam kitsendavalt tõlgendada ega asetada piiriületajaile suuremat tõendamiskoormist, kui seadus ette näeb.

#### 2.1.2 Sisendkäibemaksu mahaarvamine

Riigikohtu lahend haldusasjas [3-3-1-19-16](#)<sup>6</sup> on heas mõttes õpikulik. Selles annab Riigikohus hinnangu KMS § 32 lg 4 alusel sisendkäibemaksu osalise mahaarvamise meetodi valikule.

Halduskolleegiumi hinnangul tuleb KMS § 32 lõikes 4 sisalduvat formuleeringut "tegelik maksustatava käibe tarbeks kasutamise osatähtsus" tõlgendada selliselt, et kohase ja sobiva meetodi valik on jäetud maksumaksja õiguseks ja kohustuseks. Osalise mahaarvamise meetodi valimisel peab maksumaksja eelkõige arvestama KMS § 29 lõikest 1 tulenevat üldist sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse regulatsiooni ning vältima sellise meetodi

<sup>5</sup> RKHKo 23. november 2016 a haldusasjas nr 3-3-1-45-16.

<sup>6</sup> Vaatlusalusel perioodil käsitles sisendkäibemaksu mahaarvamist korteri soetamisega seotud kuludelt ka: RKHKo 26. oktoober 2016 haldusasjas nr [3-3-1-28-16](#).

rakendamist, mis annaks KMS § 29 lõikes 1 sätestatule vastupidise tulemuse. Ka Euroopa Kohus on oma praktikas rõhutanud, et mahaarvatava osa arvutamisel tuleb lähtuda eesmärgist saavutada täpsem tulemus (nt 9. juuni 2016. a otsus kohtuasjas nr C-332/14).

Tuginedes kolleegiumi varasemale praktikale,<sup>7</sup> tuleb sisendkäibemaksu osalise mahaarvamise jaoks valida selline meetod, mis annab kõige tõepärasema tulemuse. Kõige tõepärasem tulemus on võimalikult sarnane tulemusele, mis tekiks siis, kui ühe juriidilise isiku asemel oleks kaks juriidilist isikut, kellest ühel tekiks ainult maksustatav ja teisel ainult maksuvaba käibe. Kui maksumaksja valitud meetod annab ilmselgelt väärast tulemuse, siis on maksuhalduril õigus rakendada maksu määramisel sellist meetodit, mis vastab paremini lisandväärtuse maksu põhimõttele ja KMS § 29 lõikest 1 tulenevale sisendkäibemaksu mahaarvamise üldisele põhimõttele. Ühtviisi lubamatu on nii kumulatsioon kui ka alusetu mahaarvamine.

Kolleegium märkis, et vajadus rakendada põhivara sisendkäibemaksu korrigeerimisel KMS §-s 33 kirjeldatud proportsionaalse mahaarvamise meetodit või segameetodit võib tekkida eelkõige siis, kui ühte põhivaraobjekti kasutatakse üheaegselt nii maksustatava kui maksuvaba käibe tarbeks – näiteks tööruumid või seadmed, mida kasutavad töötajad osalevad mõlemat liiki käibe tekkes. Proportsionaalse meetodi ehk ainult maksustatava ja maksuvaba käibe omavahelise suhte põhjal arvutatud suhtarvust lähtumine on eelkõige õigustatud suurtes organisatsioonides, kus maksustatava ja maksuvaba käibega seotud tegevusi on raske funktsionaalselt eristada (näiteks haridus- ja meditsiiniteenuste osutajad, krediitiasutused, kindlustusseltsid) ning otsustamine oleks liiga keerukas ja kulukas. Üürile või rendile antud vara puhul tuleb lähtuda eeldusest, et üldjuhul on kõige lihtsamini teostatav ja annab kõige tõepärasema tulemuse meetod, mille puhul lähtutakse sisendkäibemaksu mahaarvatava osa määramisel sellest, kas üüri või rendi käibe on maksustatav või maksuvaba.

Sisendkäibemaksu osalise mahaarvamise ja korrigeerimise kohustus kehtib ka siis, kui tsiviilkäibes ühe esemena soetatud põhivaraobjekt koosneb mitmest osast ning mõni osa on kasutatav maksustatava käibe tarbeks ja mõni osa maksuvaba käibe tarbeks. Sel juhul on KMS mõttes tegemist mitme põhivaraobjekti soetamisega ning maksumaksja on kohustatud kirjendama igale põhivaraobjektile vastava sisendkäibemaksu osa.

### **2.1.3 Maksuotsuse faktiline alus**

Halduskoostöö nr 3-3-1-77-16<sup>8</sup> võttis Riigikohus olulise seisukoha maksuotsuse faktilise aluse täiendamise teemal kohtumenetluses.

Maksuotsuse faktiliseks aluseks võib olla kas asjaolu, et isik on seotud maksupettusega või ta teadis, et tegemist pole tegeliku müüjaga, või järeldus, et ta pidi seda teadma. Mõistet "maksuotsuse faktiline alus" on kolleegium oma praktikas kasutanud kitsamas tähenduses kui mõistet "maksuotsuse andmise faktiline alus". Maksukohustuslasele omistatava käitumise kvalifikatsioon on vaid osa maksuotsuse andmise faktilisest alusest MKS § 46 lg 3 p 5 tähenduses ega ole seetõttu sellega samastatav. Kuid selleks, et maksukohustuslasel oleks võimalik enda suhtes tehtud otsust mõista ja vajaduse korral tõhusalt vaidlustada, peab olema üheselt arusaadav, mida talle ette heidetakse (RKHK 3-3-1-27-14, p 15 jj; 3-3-1-38-12, p 21).

<sup>7</sup> RKHKo 16. detsember 2004. a halduskoostöö nr 3-3-1-74-04.

<sup>8</sup> RKHKo 14. detsember 2016 halduskoostöö nr 3-3-1-77-16.

Riigikohus ei lubanud kohtumenetluses maksuotsuse faktilise aluse täiendamist "pidi teadma" järeldusega. Asjaolud, mille tuvastamiseks tuleb esitada ja koguda tõendeid, erinevad sõltuvalt sellest, mis on vaidlustatud maksuotsuse faktiliseks aluseks. (vt RKHK lahendeid asjades [3-3-1-27-14](#), p 15 jj; [3-3-1-38-12](#), p 21 ja [3-3-1-18-10](#), p 12). Riigikohus nentis, et isegi kui pidada selles asjas lubatavaks maksuotsuse uue faktilise aluse esiletoomist, ei ole see lubatav sedavõrd hilises menetlusfaasis (teist korda toimivas kassatsioonimenetluses).

#### **2.1.4 Maksuvõla nõue maksumenetluses ja arest kriminaalmenetluses**

Riigikohtu halduskolleegiumi kogu koosseis lahendas haldusasjas 3-3-1-6-16<sup>9</sup> vaidluse, mis puudutas paralleelselt toimunud kriminaal- ja maksumenetlust, ja milles vaidlustati vastutusotsust.<sup>10</sup> Tekkis topeltnõuetekohasuse olukord, kuna vastutusotsusega kaebajalt nõutav maksuvõlg oli temalt konfiskeerimise asendamise korras juba välja mõistetud.

Kolleegium tõi välja, et maksukuriteo tunnuste ilmnemisel kriminaalmenetluse alustamine ei tähenda seda, et selles asjas alustatud maksumenetluse võiks jätta lõpule viimata. Kui on tuvastatud kõik maksu määramiseks vajalikud asjaolud ega ole takistusi maksusumma määramiseks haldusmenetluses, ei ole maksuhalduril õigust jääda ootama kriminaalmenetluse tulemusi, vaid ta on kohustatud tegema maksuotsuse. Kriminaalmenetluse eesmärk ei ole asendada maksumenetlust ja maksuhaldur ei saa samal ajal kulgeva kriminaalmenetluse tõttu jätta oma kohustusi täitmata<sup>11</sup>. Kolleegiumi hinnangul kehtib see seisukoht ka vastutusotsuse tegemise kohta.

Riigikohus leidis, et ei ole siiski lubatav, et riik nõuaks isikult samadest faktilistest asjaoludest tuleneva rahalise kohustuse topelt täitmist, sh korraga mitmes täitemenetluses. See rikuks kaebaja põhiseadusest tulenevaid õigusi. Olukorra muutmiseks märkis Riigikohus, et seadusandjal tuleb kehtestada regulatsioon, mis väldiks samadest asjaoludest tulenevate topeltnõuete tekkimist või rahalise nõude puhul nii maksumenetluses tehtud otsus(t)e kui ka kriminaalasjas tehtud kohtuotsuse paralleelset täitmisele pööramist ja mõlema nõude osas täitemenetluse alustamist.

Antud vaidluse jaoks tähendas see, et kaebaja saab taotleda maksuhaldurilt vastutusotsusega nõutava maksuvõla kustutamist osas, milles see kattub konfiskeerimise asendamise korras väljamõistetuga. Seega ei tule isikul tasuda maksumenetluses maksu ja kanda kriminaalmenetluses arestimise asendamise koormat topelt, kui nõutavad summad on tekkinud samast asjaolust.

---

<sup>9</sup> RKHKo 17. oktoober 2016 haldusasjas nr 3-3-1-6-16.

<sup>10</sup> Vaadeldaval perioodil tegi Riigikohus veel ühe vastutusotsust puudutava lahendi, milles olid küsimuse all mõistlik menetlusaeg ning kohtumenetluse nõuetekohasus: RKHKo 15. detsember 2016 haldusasjas nr [3-3-1-56-16](#).

<sup>11</sup> RKÜKo 17. veebruar 2004 kriminaalasjas nr [3-1-1-120-03](#), p 21

## 2.2 Avaliku teenistuse õigus

### Distsiplinaarvaidlused

Sügistalvisel perioodil tegi Riigikohus kaks olulist avaliku teenistuse distsiplinaarasju puudutavat lahendit: 3-3-1-13-16<sup>12</sup> ja 3-3-1-29-16.<sup>13</sup> Juhuse tahtel puudutasid mõlemad Politsei- ja Piirivalveameti ametnikke.

Mõlemas lahendis selgitas halduskolleegium diskrediteerimise koosseisu, jäädes diskrediteerimisele varem antud tõlgenduste juurde (3-3-1-96-10 p 10 ja 3-3-1-70-03 p-d 15 ja 16). Diskrediteerimisega ATS § 84 p 3 tähenduses on tegemist üksnes siis, kui selline tegu on oluliselt mõjutanud avalikkuse poolt asutusele või ametnikule antavat hinnangut. Olulisuse kriteeriumi sisustamisel tuleb arvestada, kuivõrd taunitav oli tegu, lähtudes üldisest õiglustundest ja ühiskonna õigusteadvusest ning kuivõrd see kahjustas asutuse mainet ja usaldusväarsust. Diskrediteerimine kui vääritud tegu on materiaalne teokoosseis, mis eeldab kahjuliku tagajärjena ametniku või ametiasutuse maine olulist ja tegelikku kahjustamist. Sellise teokoosseisu puhul on vastutuse tekkimiseks vajalik põhjuslik seos ametniku õigus- või kõlblusnormide vastase süülise teo ning saabunud tagajärje vahel.

Haldusasjas 3-3-1-29-16 laiendas halduskolleegium „avalikkuse“ poolt antud hinnangu käsitlust ja asus seisukohale, et teo kvalifitseerimiseks ametnikku diskrediteeriva vääritud teona on piisav, kui on usutavalt põhjendatud, et tegu diskrediteeris ametnikku ülemuse silmis. Veel sidus kolleegium maine kahjustumise erapooletu ja mõistliku vaatelejaga, kes leiab, et käitumine oli sobimatu ning laiduväärne. Kolleegium tõi välja, et selles asjas tajusid kaebaja käitumist vääritud teona ka teised organisatsiooni liikmed. Seega sisustas Riigikohus avalikkust mitme nurga alt (ülemus, kolleegid, objektiivne kõrvaltvaataja) ja lõi eelduse, et rikkumisel on olulised tagajärjed kaebaja mainele, kui juhtumit tajunud isikute kirjeldusest ja/või ülemuse hinnangust võib järeldada, et enamik organisatsiooni liikmetest ja/või avalikkus tajusid ja hindaksid kaebaja käitumist valdavalt sarnasel moel.

Mõlemad kohtuasjad puudutasid alkoholihoobe tuvastamist ning arvessevõtmisest. Kolleegiumi hinnangul ei tule lähtuda süüteomenetluses kehtivatest tõendamisstandarditest (politseiseadusest, liikluseadusest ega nende alusel kehtestatud teistest õigusaktidest), kuna ATS-s ega selle seaduse alusel antud õigusaktides ei ole erikorda kehtestatud, on joobeseisundi tõendamisel tegemist tavapärase faktilise asjaolu tõendamisega haldusmenetluses. Riigikohus kinnitas üle oma varasema seisukoha (vt 3-3-1-45-11<sup>14</sup>), et politsei ja piirivalve seaduses toodud joobeseisundi määratlus ja ette nähtud joobeseisundi tuvastamise menetlus ei ole teenistussuhetes kohaldatavad.

Kaks vaidlust erinesid selle poolest, et esimeses (3-3-1-13-16) leidis Riigikohus, et kaebaja alkoholihoobe tunnustega teenistuskohas viibimine oli küll hooletu ja taunitav, kuid ei olnud tahtlik ega andnud välja teenistusest vabastamiseks alust andva süüte mõõtu. Teises asjas (3-3-1-29-16) ilmutas kolleegium aga suuremat rangust (milleks alust andis faktiliste asjaolude erinevus), tuues välja oma varasema seisukoha, et oma rolli tõttu ühiskonnas peavad politseiteenistuses olevad isikud tavakodanikest enam olema võimelised aru saama oma tegevuse või tegevusetuse laadist, tähendusest ja võimalikest tagajärgedest ning seda ka

<sup>12</sup> RKHKo 18. oktoober 2016 haldusasjas nr 3-3-1-13-16.

<sup>13</sup> RKHKo 16. november 2016 haldusasjas nr 3-3-1-29-16.

<sup>14</sup>Vt ka Indrek Koolmeistri [eriarvamust](#).



teenistusvälises olukorras (vt 17. juuni 2002. a otsus asjas nr [3-3-1-38-02](#), p 14). Kolleegium täiendas, et politseiametniku puhul kehtivad siinkohal kõrgendatud eetika- ja moraalinormid.

Haldusasjas [3-3-1-13-16](#) tekkis teenistusest vabastamise õigusvastasusest tulenevalt veel ametnikule kahju hüvitamise küsimus. Teenistusest vabastamise tagajärjel jäi politseinik ilma väljateenitud aastate pensionist, millele tal oleks tekkinud õigus kolm kuud hiljem. Sisuliselt nõudis kaebaja hüvitise koosseisus saamata jäänud tulu, mis seisnes kasu saamise võimaluse kaotamises. Kohus määras hüvitise diskretsiooniõiguse alusel.

## 2.3 Riigihankeõigus

### Otselepingu tühisus

Haldusasi [3-3-1-38-16](#)<sup>15</sup> puudutas reisiparvlaevaliini teenindamise otselepingut. Eesmärgiga tagada katkematu reisijate-, sõidukite- ja kaubavedu Vormsi ja Mandri-Eesti vahel võttis Lääne Maavalitsus vastu reisiparvlaevaliini teenindamise otselepingu sõlmimise korra ja sõlmis lepingu Väinamere Liinid OÜ-ga.

Sellise asjade käiguga ei olnud rahul kaebaja, AS Kihnu Veeteed, kes taotles lepingu tühisuse tuvastamist, väites peamiselt, et konkurent Väinamere Liinid OÜ tegi põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse. Riigikohus kontrollis, kas kaebajal on õigus nõuda väidetavalt ebaharilikult madala maksumusega pakkumuse esitanud pakkuja kõrvaldamist ühistranspordiseaduse (ÜTS) või vastustaja kehtestatud korra alusel.

Riigikohus leidis, et ÜTS<sup>16</sup> § 10 lg 1<sup>1</sup> sellist õigust ei anna. Halduskolleegium jäi oma varem väljakujunenud tõlgenduse juurde, et absoluutne otselepingute sõlmimise keeld Eestis puudub<sup>17</sup> ning erandina on lubatud avaliku teenindamise leping sõlmida ilma võrdse kohtlemise ja konkurentsi kaitse kaalutlusele tähelepanu pööramata.

Lääne Maavalitsuse kehtestatud korda tõlgendades kerkis halduskolleegiumi ette küsimus normi kaitse-eesmärgist. Kolleegium mõistis korda (täpsemalt korra punkti 5.3) selliselt, et see subjektiivset õigust ei loo. Säte andis tellijale võimaluse jätta otseleping kahtlusi mittekõrvaldanud pakkujaga sõlmimata, mitte aga pakkujale nõudeõigust teiste pakkujate kõrvaldamise nõudmiseks.

Antud Riigikohtu otsusest jääb kõlama, et otselepingu sõlmimine väidetavalt ebaharilikult madala hinnaga ei kujuta endast teiste võimalike veeteenuse osutajate diskrimineerimist. Alapakkumine moonutaks hankemenetluses ja avalikul konkursil konkurentsi. Seevastu otselepingu puhul odavaima või majanduslikult soodsaima pakkujaga lepingu sõlmimise kohustust seadusest ei tulene.

---

<sup>15</sup> RKHKo 13. september 2016 haldusasjas [3-3-1-38-16](#).

<sup>16</sup> Arutluse all oli ÜTS kuni 30. septembrini 2015 kehtinud redaktsioon. ÜTS § 10 lg 1<sup>1</sup> kehtis sõnastuses: Lisaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1370/2007 artikli 5 lõigetes 2 ja 5 nimetatud juhtudele võib avaliku teenindamise otselepinguga avaliku teenindamise kohustuse sõitjateveoteenuse osutamiseks teeliikluses, siseveeteedel ja Eesti Vabariigi territoriaalvetes vedajatele panna ainult tingimusel, et avaliku teenindamise otselepingu alusel osutatakse sõitjateveoteenust aastas vähem kui 200 000 kilomeetri ulatuses teeliikluses ja vähem kui 300 000 kilomeetri ulatuses siseveeteedel ja Eesti Vabariigi territoriaalvetes.

<sup>17</sup> RKHKo, 5. märts 2014. haldusasjas nr [3-3-1-2-14](#), p 22.

## 2.4 Keskkonna- ja planeerimisõigus ning KOV ülesanded

### 2.4.1 Tuulikupargi ehitus- ja kasutuslubade vaidlustamine

Lühikese vahega on Riigikohtusse jõudnud mitu tuuleparke puudutavat vaidlust. Sellesuvise aktuaalse praktika ülevaatest leiab asja [3-3-1-88-15](#), milles Riigikohus lahendas vaidlust tuulikupargi rajamise kohta Läänemaale Hanila valda Esiveresse.<sup>18</sup> Seekord puudutas sarnane naabrusõiguse vaidlus haldusasjas nr [3-3-1-15-16](#)<sup>19</sup> Tambla tuuleparki Varbla vallas Pärnumaal. Neid kahte asja võiks lugeda koos. Mõlemal juhul väitis kaebaja, et tuulepark jääb tema kinnistu, sh elumaja vahetusse lähedusse, tekib müraprobleem ja vajalik on hinnata mõjusid keskkonnale.

Eelmises haldusasjas oli vaidluse keskmes planeering, käesolevas haldusasjas tuli kaebaja kohtusse tuulegeneraatorite kasutuslubade tühistamise ja ehituslubade õigusvastasuse tuvastamise ja keskkonnamõju hindamiseks kohustamise kaebusega. Seega hilisemas menetlusjärgus.

Halduskolleegium markeeris esmalt vaidluse põhiseadusliku sfääri: tuulegeneraatoritest lähtuvad mõjutused on eeskätt seotud lähiümbruse elanike õigusega tervise ja omandi kaitsele, samuti õigusega eraelu puutumatusle (Eesti Vabariigi põhiseaduse §-d 28, 32 ja 26). Seejärel tuletas kolleegium meelde, et kui kaebus esitatakse motiivil, et vaidlustatava haldusaktiga on rikutud kaebaja subjektiivseid õigusi, kontrollib kohus haldusakti õiguspärasust üksnes osas, milles see rikub kaebaja õigusi.

Selles vaidluses oli kolm sõlmprobleemi, mis tingisid vaidlustatud haldusaktide formaalse ja materiaalse õigusvastasuse.

Esiteks, formaalseks minetuseks oli kaebaja haldusmenetlusse kaasamata jätmine. Riigikohus märkis, et kolmanda isikuna kaasamiseks ei pea tema õiguste riive olema tõendatud – piisab, kui esineb mõistlik kahtlus, et riive esineb. On selge, et tuulikute käitamisega võib kaasneda mõjutusi (müra, varjutus jms) lähiümbruse elanikele. Vastustajale pidi olema selge, et ehitus- ja kasutusload võivad lähedalasuva kinnistu omaniku õigusi puudutada ning et teda tuleb isiklikult teavitada haldusmenetlusest ja lubade andmisest.

Teiseks, ehituslubade materiaalse õigusvastasuse tingis see, et need olid vastuolus 9 aastat varem kehtestatud detailplaneeringuga, mis sätestas mh tuulikute piirkõrguse. Sellisel piirangul on naabrite õigusi kaitsev toime. Riigikohus leidis, et tuulikutüübi muutmine seoses tehnika arenguga ei ole õigusvastane, kui sellega ei kahjustata avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi ning planeeringust ei nähtu selgelt selle kehtestaja tahet määrata seadme tüüp kindlaks õiguslikult siduvana. Praegusel juhul muutusid aga oluliselt ehitise parameetrid, sh tuulikute kõrgus, mille järgimine on ehitusloa andmisel üks esmastest põhinõuetest. Seetõttu tingis tuulikutüübi muutmine ehitusloa vastuolu detailplaneeringuga.

Kolmandaks selgitas halduskolleegium, tuginedes oma varasemale praktikale, haldusorgani kontrolli ulatust kasutusloa andmisel. Kolleegium tõi välja, et kasutusloa väljastamise otsustamisel tuleb hinnata ka seda, kas kasutusloa väljastamine ning ehitise või selle osa

---

<sup>18</sup> Riigikohtu aktuaalse praktika ülevaade mai-september 2016. Kättesaadav Internetis: [http://www.riigikohus.ee/vfs/2095/RK\\_praktika\\_ylevaade\\_mai-aug2016\\_L\\_Reisberg.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/2095/RK_praktika_ylevaade_mai-aug2016_L_Reisberg.pdf).

<sup>19</sup> RKHKo, 11. oktoober 2016 haldusasjas nr [3-3-1-15-16](#).

kasutamine kasutusloaga määratud otstarbel ei too kaasa kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist. Antud asjas ei tehtud täiendavaid jõupingutusi uurida tuulikute käitamisega kaasnevaid mõjusid, sh müra. Kaalutusõiguse kasutamata jätmist pidas halduskolleegium menetlusveaks.

Kokkuvõttes tingis Tambla tuulikupargi ehitus- ja kasutuslubade vigane menetlus tuulikutele antud kasutuslubade tühistamise, seega aastatepikkuse ja investeringumahuka projekti seiskumise. Seda põhjusel, et KOV ei suutnud tegutseda ennetavalt ning hinnata ehitisega kaasnevat müra (sarnaselt haldusajaga 3-3-1-88-15, p 16). Võib arvata, et antud Riigikohtu otsuse laiem mõju seisneb hoiatuses, et olulise keskkonnamõjuga ehitistele ehitus- ja kasutusõiguse andmisele suunatud menetlusi ei tohi läbi viia vigaselt - iseäranis pole kasutusloa väljastamine pelk formalistlik menetlusetapp, vaid see eeldab kaalutusõiguse teostamist.

#### **2.4.2 Kaevandusloa elluviimise võimaldamine KOV poolt**

Halduskolleegiumi otsus nr 3-3-1-31-16<sup>20</sup> puudutas vastuolulist halduspraktikat asjas, kus ettevõtjale oli kaevandamisluba juba antud, ent kohalik omavalitsus takistas tal selle alusel tegutsema asumist, keeldudes korduvalt maa sihtotstarbe muutmisest maatulundusmaast mäetööstusmaaks. Viimast eeldas Keskkonnaameti väljastatud kaevandamisluba. Maa sihtotstarbe muutmata jätmise kahjustas kaebaja majandustegevust.

Halduskolleegium pidas KOV otsust mitte muuta katastriüksuse sihtotstarvet kaalutusveaga otsuseks, kuna arvesse oli võetud üksnes kohalikke huve, kuid neid ei olnud kaalutud koos riiklike ja regionaalsete huvidega ning nendega seotud erahuvidena. Kolleegium märkis ka, et KOV oli oma kaalutusõigust ise vähendanud, kui jättis kaevandamisloa andmise menetluses vastuväited esitamata.

Halduskolleegium märkis, et tõrjumaks kaevandamisloa menetluse järel kaevandamisloa adressaadi huve ja nendega samasuunalisi riiklikke ning regionaalseid huve kaevandamiseks, peavad kohalikust kogukonnast võrsuvad riigi maavarade kaevandamise vastased huvid olema ülekaalukad.

KOV tugines seisukohale, et maa sihtotstarbe muutmine oleks viinud vastuoluni valla üldplaneeringuga, mis keelas intensiivse maakasutuse roheline võrgustiku alal. Riigikohus selgitas, et selleks, et roheline võrgustiku alale jääval katastriüksusel saaks alustada kaevandamist, on vajalik, et vald muudab oma kehtivat üldplaneeringut, mis keelab roheline võrgustiku alal intensiivse maakasutuse. Seejärel on võimalik muuta vaidlusaluse maa sihtotstarvet.

Riigikohtu hinnangul riivas kaevandamisele takistuste seadmine kaevandamisloa menetluse järel ettevõtja ettevõtlusvabadust ja kulutas mh kohtumenetlusele ebamõistlikult riigi ja KOV üksuse ressursse.

#### **2.4.3 Planeerimismenetlusega viivitamine**

Haldusajaga 3-3-1-23-16<sup>21</sup> huvitas kaebuse esitajat see, et tema kinnisasjal oleks kehtiv üldplaneering. Kaebaja taotles KOV-lt korduvalt planeerimismenetluse lõpule viimist, paludes

<sup>20</sup> RKHKo 18. oktoober 2016 a haldusajaga nr 3-3-1-31-16.

<sup>21</sup> RKHKo 30. november 2016 haldusajaga nr 3-3-1-23-16.

määrata vaidlusaluste maatükkide juhtfunktsiooniks elumumaa ning elamu- ja sotsiaalmaa. Edutu haldusmenetluse järel pöördus kaebaja halduskohtusse kohustamiskaebusega üldplaneeringu kehtestamiseks ja tuvastamiskaebusega menetluse õigusvastase venimise tuvastamiseks.

Riigikohus leidis, et kaebajal ei ole õigust nõuda konkreetse sisuga planeerimislahenduse kehtestamist. Ühestki õigusaktist ei tulene, et kohalik omavalitsus peab maa kasutustingimusi omaniku soovil tingimata muutma. Küll on aga planeeringust huvitatud isikul õigus nõuda, et kohalik omavalitsusüksus viiks planeerimismenetluse lõpule mõistliku aja jooksul ning teeks läbikaalutud ja põhjendatud otsuse. Kolleegium nõustus kaebajaga, et vastustaja oli juba kaebuse esitamise hetkeks ületanud mõistliku menetlusaja.

Kolleegium rõhutas, et omavalitsusüksus peab planeerimismenetluses menetlusosalistega konsensust otsima ning püüdma põrkuvaid huve ühildada, kuid see ei saa toimuda igavesti. Kui menetlusosalised mõistliku aja jooksul kokkuleppele ei jõua, peab omavalitsusüksuse volikogu otsustama, kas vastuväited on põhjendatud. Vastavalt sellele tuleb planeering kas kehtestada muutmatult, kehtestada muudatustega või jätta kehtestamata.

Kolleegium nentis, et planeerimismenetlusega viivitamise õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esemeks on üldjuhul viivitamine menetluse lõppeesmärgiks oleva haldusakti andmise või toimingute tegemisega, mitte üksikud menetluse kestust pikendanud menetlustoimingud. Jätkuvat tegevusetust ja viivitust saab tuvastamiskaebusega vaidlustada kaebuse esitamisele eelnenud kolme aasta ulatuses (vt muude jätkuvate toimingute kohta ka kolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-61-13, p 12). Viivituse vaidlustamiseks ei pea viivitus olema lõppenud.<sup>22</sup>

#### **2.4.4 Teele sundvalduse seadmine KOV üksuse kasuks**

Vaidlus haldusasjas 3-3-1-57-16<sup>23</sup> puudutas eluliselt sagedast probleemi, kus eratee omanik keeldub seda avalikuks kasutuseks lubamast. Et Vaivara valla ja maaomaniku suhteid ei õnnestunud reguleerida lepinguga, otsustas KOV seada kinnistule tähtajatu sundvalduse KOV üksuse kasuks teeservituudina (avalikult kasutatav tee).

Halduskolleegium pidas sundvalduse seadmist vajalikuks, kuivõrd kaebaja omandipõhiõigust vähem riivavate asjaõiguslike kokkulepete sõlmimine ümberkaudsete kinnistute omanike ja kaebaja vahel ei oleks taganud üldplaneeringu elluviimist, ning analüüsis sundvalduse seadmise menetluslikku külge.

Kolleegium selgitas menetluse mitmeastmelisust, analüüsis oma otsuses sisuliselt kolme menetluslikku sammu:

- 1) piiratud asjaõiguse, s.o sundvalduse seadmine (kahepoolne õigussuhe);
- 2) kinnistusraamatusse kandmine;

---

<sup>22</sup> Samal kaebajal on käimas ka kohtuvaidlus ehituslubade tühistamise ja õigusvastasuse tuvastamise nõudes, mis puudutab tema naaberkinnistule ehitatavat ridaelamut. Riigikohus lahendas selles asjas määruskaebust, milles ühe küsimusena oli kõne all kaebeõigus. Riigikohus leidis, et kaebus ei ole perspektiivitu, kuna pole ilmselge, et ehitusload ei riivanud kaebaja õigusi (RKHKm 16. detsember 2016 haldusasjas nr 3-3-1-87-16).

<sup>23</sup> RKHko 9. november 2016 haldusasjas nr 3-3-1-57-16.

- 3) KOV otsus tunnistada eratee avalikult kasutatavaks (üldise mõjuga haldusakt; igapäevase teke).

Halduskolleegium tõi välja, et KOV üksuse kui juriidilise isiku kasuks piiratud asjaõiguse seadmine kas lepinguga või sundvaldusega kujundab vaid kinnisasja omaniku ja KOV üksuse kahepoolset õigussuhet. Kaebaja kinnistule sundvalduse seadmisega ei muutu tee veel avalikult kasutatavaks teeks. Lepingu alusel või sundvalduse seadmisega omandatud piiratud asjaõigus on KOV üksusele vajalik, et teha edasisi otsuseid tee avalikku kasutusse määramiseks. Avalikult kasutatavaks muutub eratee siis, kui pärast sundvalduse seadmist teeb volikogu eraldi otsuse tunnistada eratee avalikult kasutatavaks.

Haldusorgan (nagu ka ringkonnakohus) pidas tähtjatu sundvalduse sisuks reaalservituudina teeservituuti. Riigikohus leidis, et tegemist on hoopis isikliku kasutusõigusega, mis koormab teenivat kinnisasja Vaivara valla kui õigustatud (juriidilise) isiku kasuks. Kuna sundvaldus seatakse omaniku nõusolekuta, ei ole sellisel juhul vaja notariaalselt tõestatud kokkulepet kinnisasja omanikuga. Seda asendab sundvalduse seadmise otsus.

Riigikohus toonitas, et KOV üksuse kasuks sundvaldusena seatava isikliku kasutusõiguse kehtimiseks peab see olema pärast sundvalduse seadmist ja enne tee avalikuks kasutamiseks määramist kantud kinnistusraamatusse.

Tee avalikuks kasutamiseks tunnistamise otsus on asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud haldusakt (HMS § 51 lg 2), mis kehtib igapäev suhtes (HMS § 60 lg 2). Riigikohus märkis, et alles tee avalikuks kasutamiseks määramisega tekib ühtlasi AÕS § 155 lg 1 järgi seadusjärgne kitsendus ja sellest tulenevalt igapäev õigus tee omaniku suhtes sellise tee kasutamiseks.

See eraõigusega piirnev kaesus hõlbustab tulevikus KOV-del menetlust õigesti kavandada.

## **2.5 Erakondade rahastamine**

Avalikku uudistevoogu<sup>24</sup> jõudis Riigikohtu sügistalvise perioodi asjade seast otsus 3-3-1-50-16,<sup>25</sup> millega jäeti rahuldamata Edgar Savisaare kaebus erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) ettekirjutusele.

Riigikohtus toimus vaidlus peamiselt selle üle, kas erakonnaseadus võimaldab ERJK-l erakonna liikme tegevust kontrollida ja talle kohustusliku ettekirjutuse teha ning kas vaidlusalused sündmused on keelatud annetus. Riigikohus märkis, et ERJK-l on õigus kontrollida erakonna nimekirjas kandideeriva isiku tegevuse vastavust erakonnaseadusele ning teha erakonna nimekirjas kandideerivale isikule kohustuslikke ettekirjutusi.

Keelatud annetus on ka see, kui kohalik omavalitsus ehk juriidiline isik tasub reklaamide eest, mille eesmärgiks oli erakonna liikme reklaamimine avalikus kohas mõjustamiseks valijaid, mitte aga avalike huvide edendamine ega avalike ülesannete täitmine. Seeläbi saab erakonna liige

<sup>24</sup> Vt ka Riigikohtu uudis: <http://www.riigikohus.ee/?id=1654>.

<sup>25</sup> RKHKo 10. november 2016 haldusajand nr 3-3-1-50-16.

juriidiliselt isikult rahaliselt hinnatava hüve. Erakonna liige aga ei tohi juriidiliselt isikult vastu võtta rahaliselt hinnatavat hüve.

Riigikohus nõustus esimese ja teise astme kohtute seisukohtade ja põhjendustega, et avalikus ruumis eksponeeritud reklaamide (Hiiu staadionil reklaam "Tallinn liigub" ja telekanalis PBK jooksnud reklaamid) näol oli tegemist keelatud annetusega. Seega jäi kehtima ERJK ettekirjutus, millega kohustati Edgar Savisaart tagastama Tallinna linnale keelatud annetuse 116 642 eurot ja 89 senti.

## **2.6 Haldustäitemenetlus**

Asjas 3-3-1-62-16<sup>26</sup> oli kohtuvaidluse keskmes ettekirjutuse täitmata jätmisest tulenev sunniraha. Vaidlus puudutas Pärnu kesklinnas asuva lagunenud ja varisemisohtliku hoone piiramist. Pärnu Linnavalitsus tegi esmalt ettekirjutuse hoone piiramiseks, seejärel rakendas ettekirjutuse täitmata jätmise eest kinnistu omanikule sunniraha (täitekorraldus). Kinnistu omanik vaidlustas esmalt ettekirjutuse, mis jäi kohtus rahuldamata, ning seejärel sunniraha rakendamise ja nõudis täitekorralduse õigusvastasuse tuvastamist.

Riigikohtus käis vaidlus üksnes täitekorralduse õigusvastasuse tuvastamisnõude üle. Pooled olid eri meelt küsimuses, kas selles asjas olid täidetud sunnivahendi kohaldamise eeldused.

Kaasuse muutis huvitavaks asjaolu, et pärast kohtuvaidlust ettekirjutuse üle asusid pooled läbirääkimistesse hoone konserveerimise edasise tegevuskava osas, kusjuures mõned linnavalitsuse seatud tingimused muutusid isikule soodsamaks. Seega haldusmenetluses küllalt tavaline etapp, poolte vahel toimunud suhtlus, muutis poolte jaoks küsitavaks eelmise haldusakti kehtivuse. Pooled vaidlesid kohtus selle üle, mis oli läbirääkimiste õiguslik tähendus.

Sunnivahendi rakendamise eelduseks on sundtäidetava ettekirjutuse kehtivus. Kuna poolte vahel käisid ettekirjutuse täitmise tingimuste osas läbirääkimised, siis nõudis selle eelduse olemasolu Riigikohtu hinnangut. Riigikohus märkis, et see eeldus on täidetud: lubadus haldusmenetlus uuendada ega isegi haldusmenetluse uuendamine ei lõpeta haldusakti kehtivust.

Riigikohus kontrollis, kas läbirääkimised tõid kaasa sunnivahendi rakendamise edasilükkamise, mis välistaks sunnivahendi rakendamise. Kolleegium ei nõustunud hinnanguga, et sunnivahendi rakendamine olnuks täitekorralduse andmise ajal edasi lükatud. Ka ei esinenud sellist ebaselgust ettekirjutuse täitmise ulatuse ja viisi suhtes, mis oleks õigustanud ettekirjutuse täitmata jätmist.

Halduskolleegium analüüsis ka seda, millise õigusliku tähendusega on poolte vahel peetud läbirääkimistel antud lubadused, mis jäädvustati läbirääkimiste protokollis. Kolleegiumi hinnangul ei kujuta protokoll endast ettekirjutuse muudatust, kuid see kajastab vastustaja lubadust aktsepteerida ettekirjutuse täitmist kaebajale soodsamal viisil. Riigikohus selgitas, et vastustaja niisugust lubadust ei saa käsitada mõjuva põhjusena ettekirjutuse täitmata jätmiseks.

Kolleegium märkis, et uue haldusakti andmise lubaduse täitmata jätmine ilma täiendavate selgitusteta ei vasta heale haldustavale, kuid kui kaebaja nägi, et lubatud tähtaja jooksul ei ole

---

<sup>26</sup> RKHKo 8. detsember 2016 haldusasjas nr 3-3-1-62-16.

vastustaja uut haldusakti andnud, pidi ta mõistma, et ettekirjus on jätkuvalt jõus või vähemalt küsima vastustajalt selgitusi õigusliku olukorra kohta. Ta ei võinud eeldada, et ettekirjutuse täitmist talt enam ei nõuta.

Seega jättis Riigikohus sunniraha rakendamise jõusse.

### 3. Halduskohtumenetlus

#### 3.1 Pädeva kohtu määramine SKHS alusel kahju hüvitamiseks

Riigikohus lahendas sügistalvisel ajal kaks kaebust, milles tuli kohaldada 1. mail 2015 jõustunud süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadust (SKHS). Tegemist oli seaduse rakendusmisaega jäävate kaasusega, mis tulevikus enam halduskohtusse sattuda ei saa, ent mis maa- ja halduskohtu pädevuste konkurentsivõimel pälvivad tähelepanu.<sup>27</sup>

Asjas 3-3-1-32-16<sup>28</sup> taotleti ebamõistlikult pika kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist. Kuna varem kehtinud riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seadus (AVVKHS) antud alust ette ei näinud, siis kohaldus SKHS (SKHS § 23 lg 3).

Tõenduslikult keerulise kriminaalasja menetlus oli kestnud 8 aastat, 1 kuu ja 28 päeva. Tõe välja selgitamise huvides ootas Prokuratuur kaebaja suhtes algatatud teises kriminaalasjas tehtud lahendi jõustumist ja nii menetlusaeg üha venis. Riigikohus mõõnis, et ulatuslik avalik huvi selgitada raske isikuvastase kuriteo osas välja tõde võis õigustada menetlusaja teatud pikenedamist. Siiski kuna vaidlusaluse kriminaalasja menetlus oli kestnud teise kriminaalasja alguseks kolm aastat ja *ca* seitse kuud, oleks see võinud prokuratuurile tekitada põhjendatud kahtluse, et seda ei pruugita ilma kriminaalasju ühendamata mõistliku aja jooksul lõpetada. Kuivõrd kriminaalasja menetluse pikkus ei olnud ka tingitud kaebaja tegevusest, rikuti mõistliku menetlusaja nõuet. Riigikohtu hinnangul viivitas menetleja kohtueelses menetluses ebamõistlikult *ca* kaks aastat.

Kaheaastase viivituse hüvitamiseks mõistis halduskolleegium välja rahalise hüvitise. Kolleegium analüüsis SKHS § 5 lg-t 5, mis sätestab, et ebamõistliku menetlusaja korral on mittevaralise kahju hüvitis iga viivitatud aasta eest nõude esitamise kuule eelnenud viimane Statistikaameti avaldatud kvartali keskmine brutokuupalk. Halduskolleegium asus seisukohale, et SKHS § 11 lg-s 5 toodud hüvitismäär on sätestanud mitte piirmäära, vaid juhisena tüüpjuhtumite lahendamiseks. Üldjuhul on mittevaralise kahju täpne ulatus subjektiivne ja sõltub nii konkreetsest isikust kui ka üksikjuhtumi asjaoludest. Hüvitise suurus võib muuta, kui see ei ole õiglase, arvestades üksikjuhtumi olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve. Muutmine hõlmab endas seejuures nii suurendamist kui ka vähendamist.

Käesolevas asjas oleks SKHS § 11 lg-st 5 lähtumine andnud tulemuseks suurema hüvitise, kui kaebaja taotles. Riigikohus lähtus kaebaja taotlusest, sest vastasel korral ületanuks ta nõude piire, ning mõistis välja taotletud 1000 eurot.

---

<sup>27</sup> Maa ja halduskohtu pädevuse piiritlemise küsimus tekkis ka RKHK 3. novembri 2016. a määruses nr 3-3-1-58-16, milles teemaks oli kriminaal- ja kohtutoimikuga tutvumise kord pärast kriminaalmenetluse lõpetamist ja toimiku arhiivimist.

<sup>28</sup> RKHKO 14. september 2016 haldusasjas nr 3-3-1-32-16.

Teist korda oli SKHS-i kohaldamine vaidluse keskmes haldusasjas 3-3-1-30-16.<sup>29</sup> Selles asjas tuli lahendada esiteks küsimus halduskohtu pädevusest kahjunõude rahuldamisel ja seejärel halduskohtu võimalusest hinnata kriminaalmenetluse toimingute õigusvastasust.

Üldjuhul lahendab SKHS alusel esitatud kriminaalmenetluse toimingutega seotud kahjunõudeid maakohus. SKHS § 23 lg 5 näeb aga ette erandi puhuks, kui halduskohus on kahju hüvitamise kaebuse enne selle seaduse jõustumist menetlusse võtnud. Sel juhul on asi halduskohtu pädevuses. Nii oli ka kõnealuse vaidluse puhul. Halduskolleegium pidas end pädevaks asja lahendama. Selle seisukoha osas jäi eriarvamusele riigikohtunik Indrek Koolmeister, kes ei pidanud SKHS § 23 lg 5 alusel kriminaalmenetluse toimingute õiguspärasuse hindamist halduskohtu poolt võimalikuks, kuivõrd halduskohus ei saa astuda kaebuse lahendamisel maakohtu rolli.<sup>30</sup>

Et alust puhuks, kui menetleja rikub süüliselt menetlusõigust ja põhjustab seeläbi isikule kahju, ükski varasem seadus, sh AVVKHS ette ei näinud, luges halduskolleegium kaebuse õiguslikuks aluseks SKHS § 7 lg 1 ja kontrollis nimetatud alusel kahjunõude rahuldamise eeldust: menetleja tegevuse õigusvastasust. Riigikohus leidis, et halduskohtul on õigus hinnata menetleja tegevuse õiguspärasust hoolimata sellest, et seda pole uurimiskaebemenetluses vaidlustatud.

Menetlussätete süülist rikkumist menetleja poolt Riigikohus ei näinud. Vaidlusaluse toimingu - lühiajaliste kokkusaamiste piirangu - põhjendatust kinnitas asjaolu, et maakohus pidas kohtuotsuses vajalikuks säilitada kokkusaamiste keelu kuni kohtuotsuse jõustumiseni. Riigikohus leidis, et kuna piiranguid peeti kriminaalmenetluse huvides vajalikuks pärast kohtuotsuse tegemist, on ilmne, et need olid vajalikud ka kuni kohtuotsuse tegemiseni. Eriarvamusele jäänud kohtuniku silmis oli see Riigikohtu seisukoht väheveenev, kuna kokkusaamiste keelu säilitamise argument ei kinnita iseendast kokkusaamiste mittevõimaldamise õiguspärasust või õigusvastasust.

## **3.2 Halduskohtumenetlus vangistusõiguse asjades**

### **3.2.1 Tõendamine kohtumenetluses**

Haldusasjas 3-3-1-55-16<sup>31</sup> käsitles Riigikohus vangla esitatud mõttetulemuste kui tõendi usaldusväärsust ning lubatavust vangistusasjades.

Riigikohus leidis, et vanglas tehtavate mõõtmiste puhul ei pea juhinduma mõõteseaduses mõõtja pädevusele ja mõõtmisvahendile kehtestatud nõuetest. Vanglas ei pea asjakohaseid mõõtmisi tegema akrediteeritud mõõtja taadeldud mõõteseadmega, vaid seda võib teha ka vangla administratsiooni esindaja asjakohase vahendiga. Tegemist on tavapärase olulise tingimuse tõendamisega haldusmenetluses. Olulise tingimuse tõendamiseks võib kasutada menetlusosalise seletusi, dokumentaalseid tõendeid, asitõendeid, tunnistaja ütluseid, eksperdi arvamust ja mõõtevahendi kasutamisel saadud mõttetulemusi (vt ka RKHKo 3-3-1-45-11, p-d 12 ja 15). Ainuüksi asjaolu, et mõõtmisi ei teinud akrediteeritud mõõtja taadeldud mõõtevahendiga, ei muuda esitatud tõendit ebausaldusväärseks ja lubamatuks.

<sup>29</sup> RKHKo 7. detsember 2016 haldusasjas nr 3-3-1-30-16.

<sup>30</sup> Riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-30-16. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222582421&print=1>.

<sup>31</sup> RKHKo 8. detsember 2016 haldusasjas nr 3-3-1-55-16.



### 3.2.2 Kahju hüvitamise regulatsioon vangistusasjades

Kinnipeetavate kahju hüvitamise nõuete kohta tegi halduskolleegium vaatlusalusel perioodil mitu lahendit (vt Riigikohtu halduskolleegiumi määrused asjades nr 3-3-1-18-16 ja 3-3-1-86-12). Neis on asutud seisukohale, et RVastS § 18 lg-s 2 sätestatud 30 päevane tähtaeg on HKMS § 47 lg 3 suhtes eriregulatsioon. Riigikohus kordas mitmes lahendis, et olukorras, kus kaebetähtaega reguleerivad erinevad õigusaktid (RVastS § 18 lg 2; HKMS § 47 lg-d 2 ja 3), ei pruukinud kaebetähtaja kulgema hakkamise regulatsioon olla kaebajale selge.

Haldusajal nr 3-3-1-64-16<sup>32</sup> laiendas Riigikohus seda seisukohta ka advokaadist esindajale. Ka advokaati võis ebaselge õiguslik olukord eksitada. Teadaolevalt olid selles küsimuses varem ringkonnakohtutes vastandlikud seisukohad, nüüd kinnitas Riigikohus üle, et alus kaebetähtaja ennistamiseks on olemas ka juhul, kui kaebajal on esindaja.

---

<sup>32</sup> RKHKo 7. detsember 2016 haldusajal nr 3-3-1-64-16.