



RIIGIKOHUS

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

Riigikohtu praktika haldusajades

Jaanuar kuni aprill 2017

Aktuaalse praktika ülevaade

Pihel Kuusk

Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Tartu

Mai 2017

Sisukord

I STATISTILINE ÜLEVAADE	3
II AKTUAALNE PRAKTIKA	4
1. Haldusõiguse eriosa	4
1.1 <i>Maksuõigus</i>	4
1.1.1 Sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse hindamine – kas äriks või omatarbeks ehitatav hoone?	4
1.1.2 Reklaamimaksu põhiseaduspärasus	5
1.1.3 Sõiduki kasutuselevõtt käibemaksuseaduse tähenduses	6
1.2 <i>Riigihankeõigus / põhiõigused</i>	7
Riigi äriühingu ettevõtlusvabadus, au ja hea nimi	7
1.3 <i>Avaliku teenistuse õigus</i>	8
Ametniku koondamine	8
1.4 <i>Planeerimis- ja ehitusõigus</i>	9
Ehitusloa piiridest väljunud ehitustööde seadustamine laiendamisloaga	9
1.5 <i>Välismaalaste õigus</i>	10
Õigus viibida Eestis kohtumenetluse ajal	10
1.6 <i>Keskkonnaõigus</i>	11
Põlevkivi kaevandamise aastamäära jagamine ettevõtjate vahel	11
1.7 <i>Vangistusõigus</i>	13
Inimväärikust alandav ruumikitsikus vangistuses	13
2. Halduskohtumenetlus	14
<i>Menetluskulude jaotamine edasikaebamisel</i>	14

I STATISTILINE ÜLEVAADE

1. jaanuarist kuni 30. aprillini 2017 saabus Riigikohtusse **390** menetlustaotlust haldusasjades. Neist **160** olid kassatsioonkaebused, **219** määruskaebused, **9** teistmisavaldused, **1** vastukassatsioonkaebus ja **1** riigi õigusabi taotlus.

Riigikohtu halduskolleegium vaatas nelja kuuga läbi **333** menetlustaotlust. Menetlusloa sai **20** taotlust, seega **1,8%** läbivaadatud pöördumistest. **20** taotlust otsustas kolleegium läbivaatamatult tagastada.

Septembrist detsembrini jõudis lahendini **26** haldusasja, lisaks anti üks asi lahendada üldkogule. Lahend tehti **20** kassatsioonkaebuse ja **6** määruskaebuse kohta.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Maksuõigus oli valdkond, milles tehti kõige rohkem, **7** lahendit. Vangistusõiguses oli lahendeid **6**. Riigihankeõigust käsitlesid **3** lahendit. Nii ehitus- ja planeerimisõigust, avaliku teenistuse õigust kui ka keskkonnaõigust puudutavates asjades tehti **2** lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid halduskohtumenetlus, omandireform, välismaalaste õigus ja varjupaigaõigus.

Järgneb ülevaade 1. jaanuarist kuni 30. aprillini 2017 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 eriosa

1.1 Maksuõigus

1.1.1 Sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse hindamine – kas äriks või omatarbeks ehitatav hoone?

Haldusajal nr [3-3-1-53-16](#)¹ uuris Riigikohtu halduskolleegium juhtumit, millesarnaseid on kohtutesse jõudnud mitmeid. Küsimus seisnes selles, kas hoonet, mille ehituskuludelt osaühingust maksumaksja (OÜ) soovis sisendkäibemaksu maha arvata, ehitatakse äriühingute taga seisvate inimeste omatarbeks või ärilisel eesmärgil, puhkemajana kasutamiseks. Esimesel juhul osaühingul kulutustelt käibemaksu mahaarvamise õigust ei oleks.

Maksu- ja tolliamet (MTA) leidis, et vastupidiselt OÜ väidetule ei plaaninud OÜ maja ettevõtluses kasutama hakata. Maja ehitati hoopis füüsilistest isikutest kinnistuomanike tarbeks. Selline kahtlus tekkis MTA-l erinevate majandustegevuses tavatute asjaolude pinnalt. Näiteks rentisid kinnistuomanikud kinnistu OÜ-le tasuta ja ehitustööd telliti omakorda alltöövõtu korras kinnistuomanike äriühingult. Ehitustöödeks sai OÜ laenu kinnistuomanikele kuuluvalt äriühingult, kusjuures laenu tagasimaksmiseks OÜ-l tegelikult vahendeid ei olnud. Kaebajal ei olnud MTA hinnangul ka tõsiseltvõetavat äriplaani.

Pärast MTA-lt maksuotsuse saamist astus kaebaja samme, mis viitasid eesmärgile kasutada puhkemaja siiski ettevõtluses maksustatava käibe tarbeks (nt hoonestusõiguse seadmine, reklaami tegemine).

Maksuvaidluse lahendamiseks tuli Riigikohtul vastata küsimusele, kuidas hinnata hoone tulevast kasutuseesmärki perioodil, mil ehitus pole veel valmis. Lisaks vajas selgitamist, mis tähendus on sellel, kui isik muudab oma käitumist (eraviisiliselt kasutusotstarbelt majandustegevusliku suunas) pärast maksuotsuse saamist.

Hoone ehitamiseks sai OÜ Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametilt (PRIA-lt) investeringutoetust, mille eesmärgiks on maapiirkonnas majandustegevuse elavdamine. Toetuse andmisel hindas PRIA OÜ puhkemaja rajamise äriplaani toetust väärivaks ja toetuse sihtotstarbelise kasutamise tõendatuks. Niisiis tegid kaks haldusorganit kaebaja käitumisest erinevad järeldused. Riigikohtul tuli seega selgitada ka PRIA otsuse tähendust maksumenetluses.

Riigikohtu halduskolleegium rõhutas esmalt, et maksuotsuse kui haldusakti õiguspärasust tuleb hinnata selle andmise hetkel olemasolevate faktide põhjal. Käibemaksu mahaarvamise õiguse üle otsustamisel tuleb silmas pidada käibemaksu neutraalsuse põhimõtet - sisendkäibemaks arvatakse maha kohe maksustatava käibe tarbeks kaupade ja teenuste soetamisel, sõltumata sellest, millal tegelikult hakatakse kaupa või teenust majandustegevuses kasutama. Kolleegium mõõnis, et ehitamisjärgus oleva hoone tulevast kasutusotstarvet on keeruline faktipõhiselt tõendada. Kui maksuhaldur on maksuotsuses mõistlikult ning eluliselt usutavalt põhjendanud

¹RKHKo26. jaanuar 2017 a haldusajal nr 3-3-1-53-16.

oma kahtlust, et hoonet ei ehitata ettevõtluse tarbeks, peab kahtluse ümber lükkama maksukohustuslane.

Sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse üle otsustamisel tuleb lähtuda maksumaksja kavatsusest ja tegelikust võimalusest ruume ühel või teisel otstarbel kasutada. Seejuures ei ole määravat tähendust ehitise ehitusõiguslikul (s.o ehitus- või kasutusloas märgitud) kasutusotstarbel. Samuti pole oluline see, kes on hoone omanik, kelle kasuks on seatud hoonestusõigus või kellele on antud ehitisluba. Kokkuvõtlikult märkis kolleegium, et kui äriplaani teostamiseks pole takistusi ning äriplan on usutav, tuleb maksukohustuslasele anda võimalus sisendkäibemaks kohe maha arvata.

Teiseks selgitas kolleegium pärast haldusakti andmist toimunu tähendust haldusakti õiguspärasusele ja kulutuste käibemaksustamisele. Riigikohus leidis, et iseenesest ei muuda pärast haldusakti andmist toimunud sündmused haldusakti tagantjärele õigusvastaseks. Sellegipoolest võib isiku tegevus pärast haldusakti andmist olla kaudseks kinnituseks sellele, et juba maksuotsuse tegemise ajal kavatses isik ehitist ettevõtluses kasutada. Selle usutavuse hindamisel tuleb siiski arvestada ka ohuga, et isiku käitumine ongi tingitud eesmärgist seadustada oma varasem tegevus.

Kui käibemaksukohustuslasest ettevõtte muudab oma tegevuse eesmärki ja võtab vastupidiselt esialgu plaanitule ehitise kasutusse majandustegevuses, ei ole alust tehtud maksuotsust muuta. Sama on kinnitanud ka Euroopa Kohus. Seaduses nimetatud juhtudel on mõnikord siiski võimalik sisendkäibemaksu tagantjärele korrigeerimine. Näiteks juhul, kui soetatud kaup oli esmalt kasutusel maksuvaba käibe tarbeks, kuid võetakse hiljem kasutusele maksustatava käibe jaoks. Samuti juhul, kui isik ei olnud kauba soetamise ajal käibemaksukohustuslaseks registreeritud, kuid registreerib end hiljem ning asub kaupa kasutama käibemaksustataval eesmärgil.

Seoses investeeringutoetuse menetlusega möönis kolleegium, et maksuhaldur ei ole kauba või teenuse kasutusotstarbe hindamisel seotud PRIA järeldustega. Samas peavad riigiasutused vältima vastuolulisi otsustusi, mistõttu MTA ja kohtud peavad asjaolude PRIAst erinevalt hindamist põhjendama.

1.1.2 Reklaamimaksu põhiseaduspärasus

Asjas nr [3-3-1-48-16](#)² uuris Riigikohtu üldkogu reklaamimaksu põhiseaduspärasust. Reklaamimaks on üks kohalikest maksudest, mille kehtestamise võimaluse annab kohalikule omavalitsusele (KOV) kohalike maksude seadus.

Halduskohtusse pöördusid ettevõtjad, kes olid tasunud Pärnu linnale reklaamimaksu. Leides, et maks on põhiseadusevastane, esitasid ettevõtjad linnale maksu tagasinõude, mille linn jättis rahuldamata. Kaebajad leidsid, et reklaamimaksu regulatsioon on vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 113, mille kohaselt riiklikud maksud sätestab seadus. Reklaamimaksu olulised elemendid,

²RKHKo 21. veebruar 2017 a haldusajal nr 3-3-1-48-16.

mh maksumäär, on aga jäetud KOV otsustada. Riigikohtu halduskolleegium andis asja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

Üldkogu leidis, et reklaamimaksu regulatsioon ei ole põhiseadusega vastuolus. PS § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse. See norm, millest tuleneb kohaliku maksu seadusliku aluse nõue, reguleerib kohalikke makse üksikasjalikumalt PS §-st 113 ning on seetõttu praegusel juhul tooniandvaks sätteks. Üldkogu asus seisukohale, et maksuseaduses peavad igal juhul olema sätestatud kohaliku maksu kõige olulisemad elemendid – maksu objekt, maksumaksja ja maksu saaja. Need elemendid on reklaamimaksu puhul seaduses piisavalt selgelt kindlaks määratud. Maksu objekti – reklaami – määratlus tuleneb seejuures reklaamiseadusest. Seaduslikkuse põhimõttega ei lähe vastuollu KOV õigus otsustada, milliseid konkreetseid reklaame maksustada.

Seevastu maksu määra lubab PS § 157 lõige 2 üldkogu hinnangul jätta kohaliku omavalitsuse volikogu otsustada. Siinkohal tuleb siiski arvestada ka olulisuse põhimõtet – kui kohustuse tagajärjed on isiku jaoks väga koormavad, peab maksumäära sätestama seadusandja. Kuna reklaamimaksuga kaasnev põhiõiguste riive ei ole intensiivne, ei nõua põhiseadus maksu määra, sh ülem- või alammäära, reguleerimist seaduses.

Üldkogu mõõnis, et reklaamimaksu objekti ja määra erinevused KOV üksustes võivad muuta kogu riigis tegutsevate reklaami paigaldajate ettevõtluse mõnevõrra keerukamaks. Nende ettevõtjate tegevuse lihtsustamiseks võiks seadusandja kaaluda reklaamimaksu täpsemat reguleerimist seadusega.

1.1.3 Sõiduki kasutuselevõtt käibemaksuseaduse tähenduses

Haldusajand nr [3-3-1-1-17](#)³ selgitas halduskolleegium, milline sõiduk on käibemaksuseaduse (KMS) tähenduses uus. Küsimus selle kohta, kas tegu on uue sõidukiga, tekkis sõiduki piiriülese soetamise järel. Nimelt näeb KMS ette, et teisest Euroopa Liidu liikmesriigist uue sõiduki soetanud isik peab tasuma selle eest Eestis käibemaksu.

Kohtuasjas vaidlesid MTA ning Lätist auto soetanud isik selle üle, kas tegu oli uue sõidukiga või mitte. KMS kohaselt on sõiduk uus juhul, kui see on võõrandatud enne kuue kuu möödumist esmasest kasutusele võtmisest või kui sellega on sõidetud alla 6000 kilomeetri. Vaidlust polnud selle üle, et autoga oli müügilepingu sõlmimise hetkeks sõidetud üle 6000 kilomeetri. Pooled olid eri meelt selle suhtes, mida tähendab sõiduki esmane kasutusele võtmine – kas selle all tuleks mõista esmast registreerimist või on võimalik arvesse võtta ka auto faktilist kasutamist enne registrisse kandmist.

Halduskolleegium selgitas, et asjakohane Euroopa Liidu õigus jätab esmase kasutuselevõtu kindlakstegemise tingimused liikmesriigi määrata. Eesti õiguses ei ole sätestatud selgeid tingimusi, mille alusel lugeda sõiduk käibemaksuseaduse tähenduses kasutusele võetuks. Seetõttu võttis halduskolleegium appi liikluseaduse. Liikluseadus seob sõiduki liikluses

³RKHKo19. aprill 2017 a haldusajand nr 3-3-1-1-17.

kasutamise selle registreerimisega - liikluses võib osaleda üksnes liiklusregistris registreeritud sõiduk. Sarnane nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusest. Riigikohus leidis, et MTA võib seetõttu eeldada, et liikluses kasutamiseks mõeldud sõidukit asuti kasutama registreerimise hetkest.

Sellegipoolest ei ole välistatud võimalus, et sõiduk võetakse kasutusse enne esmast registreerimist, näiteks juhul, kui sõidukit kasutatakse viisil, mis registreerimist ei eelda. Halduskolleegium märkis, et juhul, kui sõiduki omanik väidab, et sõidukit on kasutatud juba enne selle esmast registreerimist, tuleb tal oma väidet ise tõendada. Seejuures märkis kolleegium aga, et müügieelne proovisõit teisaldatavate registreerimismärkidega (nn proovinumbritega) ei ole sõiduki kasutusele võtmise KMS mõttes.

Kohtuasi ei saanud Riigikohtult lõplikku lahendust. Halduskolleegium saatis asja tagasi ringkonnakohtule sõiduki kasutuselevõtmise asjaolude väljaselgitamiseks.

1.2 Riigihankeõigus / põhiõigused

Riigi äriühingu ettevõtlusvabadus, au ja hea nimi

Haldusajal nr [3-3-1-65-16](#)⁴ tehtud lahendis uuris Riigikohtu halduskolleegium, kas ja mil määral on põhiseaduse alusel kaitstavad riigi äriühingu ettevõtlusvabadus ja au ning hea nimi.

Riigi äriühing AS Eesti Raudtee viis läbi lühikese tähtajaga riigihankemenetluse – pakkumuse esitamise tähtaeg oli kolm tööpäeva hanketeate avaldamisest. Rahandusministeeriumil tekkis kahtlus sellise hankemenetluse kooskõla osas riigihangete seadusega (RHS) ning ta algatas järelevalvementluse. Kuna järelevalvementluse ajal sõlmiti hankeleping, lõpetas ministeerium menetluse ettekirjutust tegemata. Menetluse lõpetamise otsuses märkis ministeerium aga, et niivõrd lühikese pakkumuste esitamise tähtaja kehtestamisega rikkus AS Eesti Raudtee seadust. AS Eesti Raudtee esitas halduskohtule kaebuse, milles leidis, et veebis avaldatud järelevalvementluse lõpetamise otsus kahjustab tema mainet avalikkuse ja äripartnerite silmis.

Riigikohtu halduskolleegium selgitas esmalt, et järelevalvementluse lõpetamine on menetlustoiming, mitte haldusakt. Menetluse lõpetamine ei mõjuta isiku õigusi. Isiku õigusi ei riiva ka see, kui haldusorgan annab tema käitumisele siduvate tagajärgedeta hinnangu, eesmärgiga mõjutada tema edaspidist käitumist.

Seejärel uuris kolleegium, kas ministeeriumi hinnang võis riivata kaebaja õigust au ja hea nime kaitsele (PS § 17) või ettevõtlusvabadust (PS § 31). Kohus ei võtanud selget seisukohta selle osas, kas PS § 17 laieneb riigi äriühingutele, leides, et igal juhul ei olnud praegusel juhul tegemist sellist laadi halvustava, häbistava või naeruvääristava hinnanguga, mis seda põhiõigust üldse rikkuda saaks. Kohus viitas põhiseaduse kommenteeritud väljaandele⁵, mille kohaselt

⁴RKHKo 24. jaanuar 2017 haldusajal nr 3-3-1-65-16.

⁵Ü. Madise jt, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012.

peab au ja hea nime teotamine ületama teatud künnise ning olema kantud soovist teist isikut kahjustada.

Ka ettevõtlusvabaduse (PS § 31) laienemise osas riigi äriühingutele ei võtnud kolleegium lõplikku seisukohta, vaid piirdus selgitusega, et isegi kui ettevõtlusvabadus neile laieneks, oleks see kaitstav märksa piiratumas ulatuses kui eraisikute puhul. Riigi äriühingud teenivad avalikke huve, mitte nende endi ärihuve. Seetõttu ei vaja nad kaitset riigi igasuguse tegevuse eest, mis võib nende ettevõtlust ebasoodsalt mõjutada. Rahandusministeeriumi siduvate tagajärgedeta õiguslik hinnang ei riku seetõttu kaebaja ettevõtlusvabadust.

Seega jättis halduskolleegium ettevõtlusvabaduse ja hea nime kaitse põhiõiguse riigi äriühingutele laienemise küsimusele lõpliku vastuse andmata, kuid andis kasulikke juhtnööre nende põhiõiguste sisustamise kohta.

1.3 Avaliku teenistuse õigus

Ametniku koondamine

Haldusajal nr [3-3-1-49-16](#)⁶ selgitas ja arendas halduskolleegium edasi oma senist kohtupraktikat ametniku koondamise lubatavuse ning teise ametikoha pakkumise kohta.

Halduskohtusse pöördus politseiametnik, kelle Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) oli koondanud talituse juhi ametikohalt. Koondamisel pakkus PPA kaebajale patrullpolitseiniku kohta teises linnas. Kaebaja leidis esmalt, et teda ei oleks tohtinud koondada põhjusel, et tema ametikoha ülesanded anti üle samas jaoskonnas moodustatud uue, kahe talituse liitmisel moodustatud talituse juhile. Teiseks leidis kaebaja, et PPA-l oleks olnud võimalik talle pakkuda tema kogemustele ja võimetele paremini vastavaid ametikohti samas linnas.

Avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 90 lg 3 kohaselt ei ole ametniku koondamine lubatud, kui tema ülesanded antakse üle teisele struktuuriüksusele samas ametiasutuses või teisele ametiasutusele. Halduskolleegium selgitas, et selle tuvastamiseks, kas konkreetse ametikoha ülesanded antakse üle või mitte, tuleb uurida ametikohtade tööülesannete sisu ja mahu kattuvust. Üleandmist tuleb jaatada, kui ametikohtade teenistussuhte tingimused ja ülesanded olulises osas kattuvad. Juhi ametikoha puhul tuleb võrrelda mh teenistusastmeid, juhivate struktuuriüksuste ülesannete sisu ja mahtu, alluvate hulka, juhi volitusi inimeste ja ressursside juhtimisel jms. Halduskolleegium jõudis järeldusele, et kaebaja endise ametikoha ning uue liittalituse juhi ülesanded ei kattu olulises osas. Uue talituse juhtimisel tuleb tegeleda rohkemate ja sisult teistsuguste tööülesannetega.

ATS § 90 lg 7 järgi peab ametnikule enne tema koondamise tõttu teenistusest vabastamist pakkuma võimaluse korral samas ametiasutuses tema võimetele vastavat ametikohta. Halduskolleegium selgitas, et ATS § 90 lg-st 7 ei tulene ametiasutusele kaalutusõigust

⁶RKHKo 25. jaanuar 2017 haldusajal nr 3-3-1-49-16.

otsustada, kas ja millist teist ametikohta ametnikule enne koondamist pakkuda. Säte kohustab ametiasutust hindama, kas isiku võimetele vastav vaba ametikoht on olemas ning selle olemasolu korral tuleb ametikohta isikule pakkuda. Varasemas kohtupraktikas⁷ on halduskolleegium märkinud, et asutus ei pea ametnikule selgitama, miks talle pakutakse just sellist ametikohta, ja põhjendama teiste ametikohtade pakkumata jätmist. Kolleegium selgitas nüüd, et kui kohtumenetluses seatakse kahtluse alla koondamise õiguspärasus, tuleb ametiasutusel sellegipoolest põhjendada ametikohtade pakkumata jätmist tagantjärele. Põhjenduste esitamine on vajalik selleks, et kohus saaks kontrollida, kas asutus on püüdnud vältida ametniku teenistusest vabastamist ametnikule sobiva teise vaba ametikoha pakkumise teel. Kuna vastustaja selliseid põhjendusi kohtule ei esitanud, tunnistas Riigikohus kaebaja koondamise otsuse õigusvastaseks.

1.4 Planeerimis- ja ehitusõigus

Ehitusloa piiridest väljunud ehitustööde seadustamine laiendamisloaga

Haldusasjas nr [3-3-1-69-16](#)⁸ uuris Riigikohtu halduskolleegium mitmeid huvitavaid planeerimis- ja ehitusõiguslikke küsimusi, sh isiku õigust tugineda kohtus detailplaneeringu nõuetele, ehitise tuleohutuskuja õiguslikku olemust, võimalust seadustada ehitusloa piiridest väljunud ehitustöid ehitise laiendamise loaga ning ehitusloa menetluses teiste ametiasutuste antavate kooskõlastuste õiguslikku olemust.

Kaebaja naabrile oli antud ehitusloa sauna rajamiseks. Naaber ehitas ehitusloa nõudeid rikkudes ettenähtust suurema hoone. KOV leidis, et olukorda on siiski võimalik seadustada, ning andis välja loa ehitise laiendamiseks. Kaebaja vaidlustas ehitise laiendamiseks antud loa ja kohtumenetluse kestel saunale antud kasutusloa. Kaebaja leidis, et naabri rajatud saun asub tema hoonetele liiga lähedal, rikkudes seega tuleohutusnorme, ja on kõrgem ning suurem detailplaneeringuga lubatust.

Halduskolleegium kinnitas esmalt kaebaja õigust tugineda kohtusse pöördudes detailplaneeringu nõuetele, mis panevad paika piirid hoonete kõrgusele ja suurusele. Detailplaneeringus ehitise tehniliste andmete sätestamisega lahendataksegi naaberkinnisasjade omanike vahelisi ehituslikke huvikonflikte. Kohtumenetluses naabri huve kaitsvale planeeringu sättele tuginemiseks ei pea isik ära näitama omandiõiguse või muu põhiõiguse riivet.

Kolleegium selgitas seejärel tuleohutuskuja (st tule leviku tõkestamiseks kehtestatud minimaalne ehitiste vaheline kaugus) mõistet. Tuleohutuskuja peab takistama tule levikut ühelt hoonelt teisele. Siseministri määruse „Tuleohutuse üldnõuded” kohaselt tuleb juhul, kui hoonete vaheline kaugus on väiksem kui 8 meetrit, tuleohutus tagada lisaabinõude

⁷Vt RKHKo 7. aprill 2005 haldusasjas nr [3-3-1-5-05](#), RKHKo 10. juuni 2009 haldusasjas nr [3-3-1-37-09](#), RKHKo 19. detsember 2011 haldusasjas nr [3-3-1-50-11](#).

⁸RKHKo 31. jaanuar 2017 haldusasjas nr 3-3-1-69-16.

rakendamiseks. See ei tähenda, et 8 meetrist lähemal asuvad hooned paiknevad teineteise tuleohutuskujas – kuja ongi sellisel juhul väiksem.

Halduskolleegium leidis, et algse ehitusloa piiridest väljunud ehitise seadustamiseks laiendamisloa andmine oli lubatav. Nii vana ehitusseadus kui ka uus ehitusseadustik sätestavad, et ehitise laiendamine on olemasoleva ehitise muutmine. „Olemasolev” ei tähenda, et laiendatav ehitise peab olema valminud ja sellele peab olema antud kasutusluba. Ehitise laiendamiseks uue ehitusloa taotlemine ehitamise kestel tagab ehitamisel eluliselt vajalikku paindlikkust, ei ole vastuolus ühegi normiga ega kahjusta ühtegi ehitusõiguse eesmärki.

Halduskolleegium leidis, et valminud ja kasutusloa saanud ehitise erinevus detailplaneeringus sätestatud nõuetest hoone kõrgusele, katusekalde nurgale ja ehitusalusele pinnale ei riiva praegusel juhul kaebaja detailplaneeringust võrsunud subjektiivseid õiguseid määral, mis tooks kaasa saunale antud kasutusloa tühistamise.

Kohtupraktika ühtlustamiseks selgitas halduskolleegium veel ehitusprojektile teise haldusorgani antava kooskõlastuse vorminõudeid, õigupoolest selliste nõuete puudumist. Nimelt leidis ringkonnakohus, et ehitusluba oli õigusvastane, kuna Päästeamet ei vormistanud sellele põhjendatud kirjalikku heakskiitu. Kolleegium leidis, et kooskõlastuse andmiseks piisab ehitusprojektile pandud Päästeameti templist. Asutustevahelised kooskõlastused ei ole mitte iseseisvad haldusaktid, vaid menetlustoimingud ehitusloa andmise menetluses. Sellist menetlustoimingut ei tule kirjalikult põhjendada. Küll aga saab toimingut puhul nõuda põhjenduste esitamist tagantjärele.

1.5 Välismaalaste õigus

Õigus viibida Eestis kohtumenetluse ajal

Haldusajand nr [3-3-1-54-16](#)⁹ selgitas Riigikohtu halduskolleegium rahvusvahelist kaitset taotleva isiku õigust viibida Eestis ajal, mil kohtud menetlevad tema kaebust talle varjupaiga andmisest keeldumise otsuse peale. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) näeb ette, et isikul on õigus viibida Eestis, kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni. Kaebaja õigus Eestis viibida sõltus sellest, kuidas mõista väljendit „lõplik otsus”.

Sudaani kodanikust kaebaja pöördus kohtusse talle varjupaiga andmisest keelduva otsuse vaidlustamiseks. Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata. Kaebaja esitas apellatsioonkaebuse ja koos sellega esialgse õiguskaitse taotluse, et teda kohtumenetluse ajal Eestist välja ei saadetak. Ringkonnakohus leidis, et esialgset õiguskaitset pole vaja anda, kuna VRKS näeb ette, et isikul on õigus Eestis viibida, kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni. Kuna kaebaja kaebas halduskohtu otsuse edasi, ei ole see veel jõustunud ega seega lõplik.

Riigikohus leidis, et „lõpliku otsuse” mõiste sisustamisel VRKS raames ei saa lähtuda halduskohtumenetluse tavapärasest loogikast. VRKS kohaselt on „lõplik otsus” politsei- ja piirivalveametite keelduv otsus, mille halduskohus on jätnud rahuldamata. Kuni halduskohtu otsuse tegemiseni on isik VRKS kohaselt rahvusvahelise kaitse taotleja ning tal on õigus Eestis

⁹RKHKm2. märts 2017 haldusajand nr 3-3-1-54-16.

viibida. Edasikaebuse korral otsustab isiku viibimisõiguse üle ringkonnakohus või Riigikohus esialgse õiguskaitsse taotluse alusel.

Kolleegium juhtis tähelepanu ka sellele, et kuna pärast halduskohtu otsuse tegemist ei ole isik enam rahvusvahelise kaitse taotleja, muutub ka tema kinnipidamise õiguslik alus. Nimelt peetakse rahvusvahelise kaitse taotlejad vajadusel kinni VRKS § 361 lg 1 alusel. Teisi välismaalasi saab kinni pidada väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 15 lg 1 alusel. Seega, kui isiku kinnipidamine on pärast halduskohtu otsuse tegemist jätkuvalt vajalik, tuleb selleks teha uus haldusotsus.

1.6 Keskkonnaõigus

Põlevkivi kaevandamise aastamäära jagamine ettevõtjate vahel

Haldusajal nr [3-3-1-26-16](#)¹⁰ kirjutas halduskolleegium põhjalikult lahti, kuidas toimub põlevkivi kaevandamislubade andmine pärast kaevandamise aastamäära üleriiklikku piiramist. Asjakohased õigusaktid on võrdlemisi spetsiifilised, keerulised ja kohati ka ebaselgelt sõnastatud, seega võib Riigikohtu selgitustest seaduserakendajale olulist abi olla.

2008. aastal võttis Riigikogu vastu põlevkivi kasutamise riikliku arengukava, mille kohaselt tuli põlevkivi kaevandamismahtu piirata 20 miljoni tonnini aastas. Piirangu eesmärgiks oli looduskeskkonna ülemäärase kahjustamise ja kaevandamispiirkonnale liigse sotsiaalse surve osutamise vältimine ning põlevkivi kaevandamise jätkusuutlikkuse tagamine.

Kuna toleks hetkeks kaevandamisettevõtetele välja antud kaevandamisload võimaldasid kaevandada rohkem kui 20 miljonit tonni aastas, tuli arengukava eesmärgi saavutamiseks lube muuta. Selleks jagas Keskkonnaministeerium 2009. aasta otsusega üle-Eestilise kaevandamismahu 20 miljonit tonni kõigi kaevandamislube omavate ettevõtete vahel võrdeliselt neile väljastatud kaevandamislubadega antud kaevandamismahtudega. Nii tekkis igale ettevõtjale personaalne kaevandamise aastanorm. Igas üksikus loas sätestatud maksimaalne kaevandamismaht jäi kehtima, kuid lisapiiranguga, mille kohaselt ei tohtinud ettevõtja kõigi lubade peale kokku kaevandada rohkem, kui tema personaalse aastanormi ulatuses. Seega said ettevõtted ise otsustada, millise loa alusel ja millises kaevanduses kaevandamismahtu aastamäära piires püsimiseks vähendada.

Kohtuasjas vaidlustasid kaks kaevandamisettevõtet kolmandale antud uue kaevandamisloa. Sisuliselt vaidlesid kaevandamisettevõtted selle üle, millised olid Keskkonnaministeeriumi 2009. aasta otsuse tagajärjed ja kuidas mõjutab kaevandamismahu jaotamine ettevõtete vahel uute kaevandamislubade andmist.

¹⁰RKHKo21. veebruar 2015 haldusajal nr 3-3-1-26-16.

2017. aasta algusest jõustus maapõueseaduse (MaaPS) uus redaktsioon, mis muutis mõnevõrra kaevandamismahtude jagamise reegleid. Riigikohtu halduskolleegium selgitas otsuses nii seaduse vana kui ka uue redaktsiooni kohaldamist.

Kolleegium sedastas esmalt, et ministeeriumi lahendus arengukavas seatud eesmärgi saavutamiseks ja kaevandamismahu jagamiseks ettevõtete vahel oli iseenesest õiguspärane.

Järgnevalt selgitas kolleegium, kuidas mõjutas aastanormi jaotus tegutsevate ettevõtete vahel uute lubade andmist. MaaPS vana redaktsiooni üldregulatsiooni kohaselt oli aastanormi ümberjagamine ja uute ettevõtete turulepääsemine iseenesest võimalik järgmises olukorras. Kui mõni vanadest kaevandamislubadest kaotas kehtivuse ja ettevõtja kasutuses olev kaevandamismaht langes seetõttu allapoole talle omistatud aastanormi, langes samavõrra ka tema osa üle-Eestilisest kaevandamismahust (st tema aastanorm vähenes). Seeläbi vabanes osa üle-Eestilisest kaevandamismahust. Vabanenud osale oli ettevõtjatel võimalik konkureerida uute lubade taotlemisel. Seejuures sai uusi kaevandamislubasid välja andma hakata alles siis, kui kõigi varem antud lubadega kaevandada lubatud põlevkivimaht langes alla 20 miljoni tonni aastas. Olukord, kus lubadele märgitud maksimaalne kaevandamismaht ületas 20 miljoni tonni piiri, oli üksnes ajutine ja pidanuks kestma vaid üleminekuaja jooksul.

MaaPS vana redaktsiooni § 30¹ lg 1 sätestas aga uute lubade andmisel eriregulatsiooni eelkirjeldatud reeglile. Sätte kohaselt menetleti eelisjärjekorras sellise isiku loataotlust, kellel oli olemas kehtiv kaevandamisloa, kuid kellele loaga antud põlevkivivaru jätkus vähemaks kui viieks aastaks. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et see säte võimaldas erandina anda uue kaevandamisloa ka olukorras, kus seni kõigile ettevõtjatele antud lubade järgne kaevandamismaht ületas jätkuvalt 20 miljonit tonni aastas. Sätte eesmärgiks oli tooraine tagamine põlevkivi kaevandamisega juba tegelevatele ettevõtetele. Seega sai ettevõtja taotleda uut luba, kui mõne vana loaga antud varu hakkas lähiaastatel ammenduma. Hetkest, kui vana loa ammendus, avanes ettevõtjal kohe võimalus uue loa alusel kaevandama asuda. Sel viisil tagas regulatsioon ettevõtjale järjepideva põlevkivivaru.

Kolleegium rõhutas aga, et sama paragrahvi teisest lõikest saab järeldada, et seejuures ei tohi uue loa andmisega ettevõtjale kõigi kaevandamislubadega kokku antud kaevandamismaht ületada enam tema osa üle-Eestilisest aastanormist (arvestamata seejuures lõppema hakkava, st asendatava loaga antud kaevandamismahtu). Seda põhjusel, et olukord, kus lubadega isikule kaevandada võimaldatav põlevkivimaht ületab talle määratud aastanormi ning kaevandaja ise vaatab, millise loa alusel kui palju kaevandada, et normi piires püsida, oli ettenähtud üksnes ajutisena. Üleminekumeetme eesmärgiks oli 20 miljoni tonni aastamäära saavutamine ilma seni antud lubasid ükshaaval muutmata. Uute lubade andmisel tuleb aga saavutada olukord, kus ka realselt ei ületa kõigi kaevandamislubade alusel antud kaevandamismahtude summa üle-Eestilist aastamäära. Kolleegium selgitas, et maapõueseaduse sellisel viisil kohaldamine aitab säästa keskkonda. Sama põhimõtet väljendavad maapõueseaduse sätted, millest tuleneb, et kui maavaravaru kaevandamist alustatakse, tuleks see ammendada, mitte eelistada kaevandamisel uusi, odavamalt kättesaadavaid varusid.

Kolleegium selgitas veel, et MaaPS § 30¹ sätestatud erandi alusel kaevandamisloa andmist saavad vaidlustada ka need ettevõtted, kes ise samal alusel hetkel luba taotleda ei saaks. Tegu

on ühise ressursi jagamisega, mille vaidlustamist teiste turuosaliste poolt peab lubama ka Euroopa Liidu konkurentsioiguse kohaselt.

2017. aasta alguses jõustunud MaaPS uus redaktsioon muutis mõnevõrra uute lubade andmise mehhanismi, kitsendades veelgi aastanormide ümberjagamise ja uute ettevõtete turulepääsemise võimalust. Nimelt ei muutu uue redaktsiooni kohaselt ettevõtte osa üle-Eestilisest aastamäärast põhjusel, et mõni talle antud kaevandamislubadest kaotab kehtivuse. Seega on kehtiva regulatsiooni kohaselt ettevõtjal võimalik juhul, kui tal realselt pole kaevandamislubasid, mille alusel ta saaks kaevandada kogu talle omistatud aastamäära ulatuses, hoida osa kaevandamismäärast varus. Nii ei saaks tema osa kaevandamismahust kasutada ei tema (kuna tal pole selle jaoks kaevandamisluba) ega ka ükski teine ettevõtja. Jaotuse muutumine on võimalik üksnes juhul, kui ettevõtte oma osast ise loobub või kui kõikide tema kaevandamislubade kehtivus lõpeb ja ta kolme kuu jooksul viimase loa lõppemisest ei esita uut loataotlust.

Nii MaaPS vana kui ka uue redaktsiooni regulatsioon, mille järgi olemasoleva kaevandamismahtude jaotuse muutumise võimalus on äärmiselt piiratud, võib Riigikohtu halduskolleegiumi esialgse hinnangu kohaselt rikkuda Euroopa Liidu konkurentsioigust. Kuna see selle kohtuasja lahendamiseks vajalik ei olnud, ei uurinud kolleegium konkurentsioiguse võimaliku rikkumise küsimust lähemalt. Kolleegium märkis aga, et uute kaevandamislubade andmisel tuleb Keskkonnaministeeriumil seda teemat analüüsida.

1.7 Vangistusõigus

Inimväarikust alandav ruumikitsikus vangistuses

Haldusasjas nr [3-3-1-83-16](#)¹¹ käsitles Riigikohtu halduskolleegium taas vanglas valitseva ruumikitsikuse mõju kinnipeetavate inimväarikusele. Halduskohtutes on endiselt lahendamisel mitme kinnipeetava nõuded nende ülemäära kitsastes tingimustes hoidmisega tekitatud kahju hüvitamiseks. Riigikohus selgitas, kuidas lahendada neid nõudeid Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) uue praktika valguses.

20. oktoobril 2016 tegi Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) suurkoda otsuse nr [7334/13, Muršić vs. Horvaatia](#), millega lõi suurema selguse küsimuses, millistel tingimustel tuleb lugeda ruumikitsikus vangistuses inimväarikust alandavaks. Inimõiguste kohtu senine praktika ei olnud päris üheselt mõistetav ning võimaldas erinevaid tõlgendusi nii selle osas, kui suur peab olema kinnipeetavale tagatud minimaalne isiklik ruum, kui ka selle osas, kuidas isikliku ruumi suurust arvutada. Muuhulgas tekitas Eesti kohtutes vaidlusi küsimus, kas isikliku ruumi suuruse arvutamisel tuleb kambripinna hulka arvestada ka tualettruumi pindala. Riigikohtu halduskolleegium leidis asjas nr [3-3-1-42-15](#)¹², et tualettruumi pindala võib kambri üldpinna hulka arvata.

¹¹RKHKo16. märts 2017 haldusasjas nr 3-3-1-83-16.

¹²RKHKo9. detsember 2015 haldusasjas nr 3-3-1-42-15.

EIK selgitas, et mitmekohalistes kambrites tuleks tagada vähemalt 3 m² põrandapinda kinnipeetava kohta. Kui ruumi on alla 3 m², tuleb eeldada kinnipeetavate inimvääriskuse rikkumist. Rikkumise eeldust on võimalik ümber lükata, kui isik viibib kitsastes oludes lühiajaliselt ning ruumipuudust leevendavad piisav liikumisvabadus ja kambriväline tegevus, samuti kinnipidamisasutuse üldiselt head tingimused. Oluline on seejuures see, et neid asjaolusid saab arvesse võtta vaid juhul, kui need esinevad kõik korraga.

Kui põrandapinda kinnipeetava kohta on 3–4 m², jääb ruumiaspekt endiselt kaalukaks, kuid inimvääriskuse tagatuse hindamisel tuleb arvestada ka muude tingimustega, nagu võimalus viibida värskes õhus, loomulik valgus, õhk ja ventilatsioon kambris, kambri temperatuur, privaatne tualetikasutamise võimalus ja kohased hügieenitingimused. Kui aga ruumi ühe kinnipeetava kohta on üle 4 m², siis ruumiaspekt olulist rolli ei mängi ning hinnata tuleb muid kinnipidamistingimusi kogumis.

Lisaks selgitas EIK, et kambrisest sanitaarsõlme (tualetti) ei saa arvestada kambri üldpinna hulka. Seevastu mööblialust pinda ei tule kambripinna suuruse arvutamisel välja arvata, kuid oluline on hinnata seda, kas kinnipeetaval on võimalik kambris tavalisel viisil liikuda.

EIK lahendist tulenevalt muutis Riigikohtu halduskolleegium oma praktikat. Kolleegium selgitas, et kambripinna arvestusest jääb välja kambris asuva sanitaarsõlme pindala ning hinnata tuleb seda, kas kambri mööbel takistab kambris liikumist.

Riigikohus analüüsis, kas lahendatavas kohtuasjas lükkas vähem kui 3 m²-sest põrandapinnast tuleneva inimvääriskuse rikkumise eelduse ümber asjaolu, et kaebaja viibis vangla avatud osakonnas, kus tal oli võimalik liikuda ka kambrist väljas. Riigikohus leidis, et kinnipeetava inimvääriskust on siiski alandatud, kuna kaebaja viibis ruumikitsikuses kaua (väikeste vahedega kokku 410 päeva).

Hüvitise suuruse arvestamisel toonitas Riigikohtu halduskolleegium on varasemas praktikas võetud seisukohta, mille kohaselt alandava kohtlemise kestus on mittevaralise kahju eest hüvitise kindlaks määramisel oluline, kuid siiski vaid üks hüvitise määramisel arvestatav aspekt. Seepärast ei saa hüvitist arvutada aritmeerilise tehte abil jäiga päevamäära alusel. Kaebajale rikkumise eest hüvitise määramisel arvestas kolleegium kinnipidamistingimusi kogumis, samuti Eesti üldist elatustaset ning seda, et Eesti õigustraditsiooni kohaselt on avaliku võimu kandja tekitatud mittevaralise kahju rahaline hüvitamine erandlik ja piiratud ning ette nähtud vaid kõige olulisemate põhiõiguste tõsise riive korral.

2. Halduskohtumenetlus

Menetluskulude jaotamine edasikaebamisel

Lahend kohtuasjas nr [3-3-1-42-16](#)¹³ on oluline eelkõige ringkonnakohtutele ja Riigikohtule. Nimelt selgitas Riigikohus selles lahendis kõrgema astme kohtu kohustust otsustada

¹³RKHKo11. jaanuar 2017 haldusasjas nr 3-3-1-42-16.

menetluskulude ümberjaotamise üle ja kohtu otsustusruumi menetluskulude väljamõistmisel juhul, kui alumise astme kohtu otsus on edasi kaevatud üksnes menetluskulude jaotuse osas.

Kaebaja vaidlustas selles asjas kahte haldusakti – valla otsust maa munitsipaalomandisse taotlemiseks ja maavanema hilisemat otsust maa munitsipaalomandisse andmiseks. Halduskohus rahuldab kaebuse ja mõistis mõlemat vastustajalt välja 50% kaebaja kantud menetluskuludest. Maavanem ei olnud kulude sellise jaotusega rahul ja esitas apellatsioonkaebuse. Maavanem leidis, et suurem osa kaebaja õigusabikuludest seondus valla otsuse vaidlustamisega, mistõttu maavanemalt väljamõistetud osa oli ebaproportsionaalselt suur. Ringkonnakohus nõustus maavanemaga ja vähendas maavanemalt välja mõistetud õigusabikulude osa 50% asemel umbes 8%-ni kogusummast. Ülejäänud ligikaudu 42% suuruse osa jättis ringkonnakohus kaebaja enda kanda. Ringkonnakohus leidis, et kuna kaebaja ei olnud esitanud vastuapellatsioonkaebust, ei saa kohus seda osa menetluskuludest vallalt välja mõista. Kaebaja esitas kassatsioonkaebuse.

Riigikohus selgitas, et menetluskulude jaotamine on halduskohtumenetluse seadustiku § 109 lg-test 2 ja 4 tulenevalt kohtu ülesanne, sõltumata sellest, kas menetluskulude jaotust on vaidlustatud või mitte. Koos halduskohtu otsuse muutmisega menetluskulude jaotuse muutmine ei ole apellatsioonkaebuse piiridest väljumine, vaid ringkonnakohtu seadusest tulenev kohustus. Ringkonnakohtul tuleb halduskohtu otsuse muutmisel uuesti otsustada kogu menetluskulude jaotus ja seda ka juhul, kui apellatsioonkaebusega vaidlustatakse ainult menetluskulude väljamõistmist. See kohustus ei sõltu asjaolust, kas mõni teine menetlusosaline esitab asjas vastuapellatsioonkaebuse. Eeltoodust tulenevalt mõistis Riigikohus vallalt kaebaja kasuks välja esimeses kohtuastmes kantud menetluskulud ulatuses, mille võrra ringkonnakohus vähendas maavalitsuselt välja mõistetud õigusabikulusid.