



RIIGIKOHUS



ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

Riigikohtu praktika haldusajades

jaanuar–aprill 2018

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg

analüütik

Tartu

2018

SISUKORD

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
2. AKTUAALNE PRAKTIKA	4
2.1. VÄLISMAALASTE ÕIGUS	4
2.1.1. Varjupaiga taotlemine (3-17-792/61).....	4
2.1.2. Kodakondsuse saamine optantidel (3-16-1810/35)	4
2.2. MAKSUÕIGUS	5
2.2.1. Vastutusotsuse andmise aeg (3-15-2813/27)	5
2.2.2. Tõendamiskoormus vastutusmenetluses (3-15-706/20).....	6
2.3. MAAELU- JA PÕLLUMAJANDUSTOETUSED	6
2.3.1. PRIA kaalutlusruum kulutuste abikõlblikkuse hindamisel (3-15-103/114)	6
2.3.2. PRIA kaalutlusõigus tagasinõutava summa määramisel (3-16-884/24).....	7
2.4. RIIGIHANKEÕIGUS (3-17-2226/118)	7
2.5. RIIKLIK JÄRELEVALVE (3-15-443/54)	8
2.6. AVALIK TEENISTUS (3-15-2526/41)	9
2.7. HALDUSKOHTUMENETLUS	10
2.7.1. Menetlusosalise trahvimine kohtulahendi täitmata jätmise eest (3-17-643/15 ja 3-17-725/33)	10
2.7.2. Kohtumenetluse peatamine (3-15-1590/58).....	10
2.7.3. Ringkonnakohtu koosseis haldustoiminguks loa andmise menetluses (3-17-792/61)	11

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Jaanuarist kuni aprillini 2018 jõudis lahendini 24 haldusasja. Lahend tehti 12 kassatsioonkaebuse ja 11 määruskaebuse kohta. Ühel korral määras pädeva kohtu erikogu. Kolleegiumi kogu koosseis tegi lahendi kahes asjas. Kahele otsusele kirjutati eriarvamus. Ühe asja lahendas kolleegium lihtmenetluses.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Halduskohtumenetlus oli valdkond, milles tehti kõige rohkem, 7 lahendit. Maksuõiguse küsimusi käsitlesid neli lahendit. PRIA toetuste, avaliku teenistuse, korrakaitse ja riigihangete valdkonnas tehti kaks lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid kodakondsus, planeerimine, sotsiaalkindlustus, keskkonna- ja välismaalaste õigus.

1. jaanuarist kuni 30. aprillini 2018 saabus Riigikohtusse 272 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 147 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 125 määruskaebused, lisaks oli 5 teistmisavaldust ja 5 riigi õigusabi taotlust. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 265 asja (sh menetlusesse võtmine, loobumine, tagastamine). Menetlusloa sai 33 taotlust, see on 13,5% läbivaadatud pöördumistest.

Järgneb ülevaade 1. jaanuarist kuni 30. aprillini 2018 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. Praeguses ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu poolt lahendites väljendatud seisukohtadega.

2. AKTUAALNE PRAKTIKA

2.1. VÄLISMAALASTE ÕIGUS

2.1.1. Varjupaiga taotlemine ([3-17-792/61¹](#))

Viimasest varjupaiga taotlemisega seotud vaidlusest Riigikohtus on möödunud paar aastat. Seekordses vaidluses oli tegemist Eestisse ebaseaduslikult saabunud isikuga, kes peeti piiril kinni, paigutati kinnipidamiskeskusesse ja kelle sealviibimist kohtu loal korduvalt oli pikendatud. Puudutatud isik vaidlustas määruskaebusega kinnipidamiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamist.

Riigikohus ei andnud hinnangut isiku kinnipidamise õiguspärasusele, kuid andis olulisi selgitusi isiku kinnipidamise pikendamise eelduste kohta. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 36¹ lõike 2 punkt 4 lubab rahvusvahelise kaitse taotlejat vältimatu vajaduse korral kinni pidada taotluse menetlemisel tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht. Riigikohus selgitas, et väljaselgitamist vajavate asjaolude all on silmas peetud pagulase staatuse aluseks olevate väidete (nt tagakiusukartust põhistavad asjaolud, päritoluriigis ümberpaiknemise võimalikkusega seostuv jms) kontrollimist, mis eeldavad taotleja isiklikku osalust ja kättesaadavust.

Riigikohus märkis, et argument, et olukord ei ole muutunud, ei pruugi olla kinnipidamise pikendamiseks piisav. Mida pikem on kinnipidamine, seda kaalukamad peavad olema kinnipidamist põhistavad asjaolud ning seda rangem peab olema ka kontroll kinnipidamise põhjendatuse üle. Kolleegium rõhutas haldusorgani hoolsuskohustust, tuues välja, et haldusmenetluses esinev viivitus, mida ei ole põhjendanud taotleja, ei õigusta kinnipidamise jätkamist. Kinnipidamine ei tohi mingil juhul kesta kauem kui kõige lühem võimalik ajavahemik. Kohtupidamise raames tähendab see, et kinnipidamise pikendamise taotlemisel tuleb Politsei ja Piirivalveametil (PPA) selgitada, milliseid toiminguid vahepealsel ajal asjaolude väljaselgitamiseks on tehtud, et kohtul oleks võimalik kontrollida vajaliku hoolsuse ja kõnealuse kinnipidamisaluse rakendamise tingimuse täitmist. On mõisteta, et asjaolude väljaselgitamine võib aega võtta, näiteks juhul, kui vajalik on teabe saamine välisriikidest. Ka seda fakti on haldusorganil aga võimalik kohtule selgitada, näidates ära, mida haldusorgan omalt poolt teinud on ja milliseid päringuid välja saatnud. (vt sama lahendi kohta ka p 2.7.3)

2.1.2. Kodakondsuse saamine optantidel ([3-16-1810/35²](#))

Õigusajaloolastele võiks huvi pakkuda vaidlus, milles keskse tähtsusega oli Tartu rahulepingu artikkel IV tõlgendus. Tartu rahulepingu artikkel IV sätestas Venemaa territooriumil elavatele Eesti soost isikutele õiguse opteeruda Eesti kodakondsusesse, sätestades ühtlasi kohustuse opteerumise päevast ühe aasta jooksul Venemaalt lahkuda. Riigikohus tõi välja, et rahulepingu tekst ei täpsusta, millisest hetkest alates loeti isikud Eesti kodakondsuse omandanuks ning millised tagajärjed olid pärast opteerumist Venemaale jäämisel. Ükski õigusakt ei reguleerinud otsesõnu Tartu rahulepingu artikli IV alusel Eesti kodakondsuse saamist ega täpsustanud, millisel hetkel omandasid optandid kodakondsuse. Aega Venemaalt Eestisse ümberasumiseks andis Tartu rahulepingu artikkel IV opteerunud eestlastele ühe aasta. Kui Eestisse saabumist takistasid objektiivsed asjaolud Venemaal, aktsepteeris Eesti riik mõnikord ka hiljem

¹ RKHKm 30.01.2018, 3-17-792.

² RKHKo 2.03.2018, 3-16-1810.

saabunuid. Seega oli määrav inimeste tahe määratleda end ainult Eesti kodanikena, kes elavad Eestis.

1920. aasta Tartu rahulepingu eesmärk ei saanud olla Eesti kodanikkonna loomine välisriiki: see oleks erinenud tolleaegsest rahvusvahelisest praktikast ning teinud võimatuks Maanõukogu määrusega "Eesti demokraatlise Wabariigi kodakondsuse kohta" ja hilisemate Eesti seadustega sätestatud topeltkodakondsuse keelu kontrollimise, seisab kolleegiumi otsuses.

Optandile kodakondsusse vastuvõtmise tunnistuse andmine ei tähendanud kodakondsuse omandamist, vaid selle omandas ta Eestisse saabumisel. Okupeeritud Eestisse saabumisega optant kodakondsuse omandamist lõpule viia ei saanud, sest Eesti võimudel polnud faktiliselt võimalik selliseid ümberasumisi aktsepteerida.

Seega leidis Riigikohus, et Tartu rahu järel Venemaal Eesti kodakondsusse opteerunute järeltulijad ei ole Eesti kodanikud, kui opteerumisele ei järgnenud iseseisvasse Eestisse elama asumine. Samal seisukohal olid Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus.

2.2. MAKSUÕIGUS

2.2.1. Vastutusotsuse andmise aeg (3-15-2813/27)

Vaadeldaval perioodil tegi Riigikohtu halduskolleegium kaks vastutusotsust puudutavat lahendit. Esimeses neist ([3-15-2813/27](#)³) lahendas Riigikohtu halduskolleegiumi kogu koosseis Maksukorralduse seaduse (MKS) § 8 ja § 40 kontekstis küsimust, kas äriühingu juhatuse liikmele vastutusotsuse tegemisel peab äriühing olema jätkuvalt õigusvõimeline ning millisest hetkest lugeda vastutusotsus tehtuks (allkirjastamine, kättetoimetamine vms). Riigikohtu varasem seisukoht oli, et vastutusotsus tuleb teha enne selle juriidilise isiku õigusvõime lõppemist ([3-3-1-75-09](#)⁴). Nüüdses vaidluses oli selleks hetkeks, kui vastutusotsus isikule kätte toimetati, isik registrist kustutatud, ja küsimus oli selles, kas haldusakt on antud.

Riigikohus leidis, et haldusmenetluse seadus (HMS) eristab haldusakti andmist ja teatavakstegemist. Nii tuleb haldusakti märkida selle "väljaandmise aeg" (HMS § 55 lõige 4) ning "andmise hetkel" kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast lähtudes hinnatakse haldusakti õiguspärasust (HMS § 54). Haldusakti andmisele järgneb haldusakti teatavakstegemine (HMS § 62), mis on eelduseks haldusakti andmise menetluse lõpetamiseks (HMS § 43 lõike 1 punkt 1) ja mille formaliseeritud viise nimetatakse haldusakti kättetoimetamiseks (HMS § 62 lõige 2, §-d 25–32). Haldusakti teatavakstegemine on põhiõiguste seisukohalt oluline menetlusetapp, kuna teatavakstegemisest haldusakt üldjuhul jõustub ehk omandab kehtivuse ja muutub igähele täitmiseks kohustuslikuks (HMS § 60 lõige 2). Ka hakkab kulgema kaebetähtaeg (HMS § 75, HKMS § 46). Teatavakstegemise kui menetlustoimingu olulisus haldusmenetluse korra kohasel lõpetamisel ja õiguslikelt tagajärgedelt ei tähenda siiski seda, et enne teatavakstegemist ei võiks haldusakt olla antud. Arvestades asjaolu, et teatavakstegemise hetk ei ole haldusakti allkirjastamisel ette teada (sh võib eri menetlusosaliste puhul olla erinev), on selge, et haldusorgan ei saaks seda HMS § 55 lõiget 4 järgides haldusakti märkida. Ka ei pruugiks vastupidisel juhul haldusorganil olla võimalik tagada haldusakti õiguspärasust, kuna teatavakstegemise hetkeks võivad õigusnormid või faktilised asjaolud muutuda (HMS § 54).

³ RKHKo 2.02.2018, 3-15-2813.

⁴ RKHK 4.12.2009, 3-3-1-75-09.

Haldusakti andmise aeg tähistab otsuse tegemise hetke, milleks antud juhul oli haldusakti allkirjastamine, kuid mis võib praktikas seisneda ka otsustuse muul viisil dokumenteerimises või fikseerimises. Haldusakti andmise aeg (sh kollegiaalorgani puhul) võib olla õigusaktis täpsemalt reguleeritud. Kahtluse korral, millal haldusakt anti, on tõendamiskoormis haldusorganil. Otsusele kirjutatud eriarvamuses argumenteerivad riigikohtunikud Indrek Koolmeister ja Viive Ligi selle poolt, et haldusakti andmist ei tule vaadelda pelgalt tehnilise küsimusena, s.o akti tunnustele vastava dokumendi allakirjutamisena, nagu seda on teinud koosseisu enamus, vaid akt on antud, kui ta hakkab kehtima, s.o tehakse teatavaks.

Praktika ühtlustamiseks kordas kolleegium oma seniseid seisukohti. Riigikohus on järjepidevalt selgitanud, et äriühingu juhatuse liikme kui seadusliku esindaja solidaarne vastutus äriühingu maksuvõla eest on olemuselt aktsessoorne kõrvalkohustus. Esiteks, äriühingu õigusvõime lõppemisel tema maksukohustus lõppeb. Teiseks, äriühingu juhatuse liikme vastutuskohustuse tekkimine eeldab maksuhalduri haldusakti (vastutusotsuse) andmist. Just nimetatud kaks asjaolu koostoimes põhjendavad seda, miks äriühingu juhatuse liikme vastutuskohustus on aktsessoorne erinevalt nii mõnestki eraõiguslikust kõrvalkohustusest, mis võivad olla mitteaktsessoorsed.

2.2.2. Tõendamiskoormus vastutusmenetluses ([3-15-706/20](#))

Teises vastutusotsuse teemat puudutanud vaidluses [3-15-706](#)⁵ puudutati rikkumise tahtlikkuse küsimust. Riigikohus märkis, et vastutusotsuses võib maksuhaldur süü vormi võrreldes maksuotsusega täpsustada või ümber hinnata, kuid otsene vastuolu maksuotsusega paneb maksuhaldurile kohustuse esitada täiendavaid tõendeid.

Tõendamiskoormusega seoses ütles Riigikohus veel, et olukorras, kus kaebajale ei saa ette heita algdokumentide loetamatuks muutumist ning nende põhjal pole võimalik tuvastada ostetud kauba või teenuse sisu, ei saa maksuhalduril olla ka vastutusmenetluses pelgalt maksuotsusele tuginedes põhjendatud kahtlust, et tegemist on ettevõtlusega mitteseotud kulutustega. Vastasel juhul saabuks kaebajale kahjulik tagajärg üksnes põhjusel, et maksuotsust ei ole vaidlustatud. See ei oleks kooskõlas kolleegiumi praktikaga. Kolleegium on korduvalt selgitanud, et kaebaja võib vastutusotsuse vaidlustamisel esitada ka neid vastuväiteid, mida äriühing kui põhivõlgnik ei esitanud, ning et isikul peab vastutusotsuse adressaadina olema tegelik võimalus vastutusmenetluses tuvastatud asjaoludele vastu vaielda (vt 10. mai 2016. a otsus asjas nr [3-3-1-20-16](#), p 16.3 ning 15. detsembri 2016. a otsus asjas nr [3-3-1-56-16](#), p 23). Samuti on kolleegium rõhutanud, et vastutusotsuse adressaat ei pea vaidlustama maksuotsust, kui ta ei nõustu maksuotsuses tuvastatuga (12. detsembri 2012. a otsus asjas nr [3-3-1-23-12](#), p 25 ning 12. juuni 2013. a otsus asjas nr [3-3-1-17-13](#), p 17).

2.3. MAAELU- JA PÕLLUMAJANDUSTOETUSED

Vaatlusalusel perioodil tegi Riigikohus kaks lahendit, mis puudutasid Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti (PRIA) kaalutusõigust.

2.3.1. PRIA kaalutusruum kulutuste abikõlblikkuse hindamisel ([3-15-103/114](#))⁶

Selles haldusasjas vaieldi vesiviljeluse investeeringutoetuse saamise üle. Kaebaja taotlus oli jäetud rahuldamata, kuna hindamise tulemusena saadud punktisummade alusel koostatud taotluste paremusjärjestuse kohaselt ei jätkunud taotluse rahuldamiseks eraldatud

⁵ RKHKo 20.02.2018, 3-15-706.

⁶ RKHKo 6.02.2018, 3-15-103.

eelarvevahendeid. Riigikohus võttis PRIA kaalutlusruumi osas seisukoha, et PRIA-l ei ole taotluste nõuetekohasuse ja kulutuste abikõlblikkuse hindamisel ulatuslikku kaalutlusruumi. Kulude abikõlblikkuse hinnang on üldjuhul faktiküsimus. Seega ei ole tegemist kaalutlusotsusega ning kohus saab kulude abikõlblikkusele antud hinnangut kontrollida.

2.3.2. PRIA kaalutlusõigus tagasinõutava summa määramisel ([3-16-884/24⁷](#))

Vaidlus puudutas mahepõllumajanduslikuks tootmiseks makstud toetust. See toetusliik käis viimati Riigikohtust läbi möödunud aasta detsembris ([3-15-1791/40⁸](#)). Sarnaselt eelviidatud vaidlusega jäi Riigikohus ka nüüd seisukohale, et põllumajandusministri 8. aprilli 2010. a määruse nr 44 "Mahepõllumajandusliku tootmise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord" § 17 lõike 6 kohaldamine ei anna ebarproportsionaalset tulemust ja on kooskõlas muude õiguspõhimõtetega.

Küsimus oli selles, millistel asjaoludel ja millises ulatuses on PRIA-l õigus mahepõllumajanduslikuks tootmiseks makstud toetus tagasi nõuda. Ringkonnakohus leidis, et PRIA on jätnud tagasinõutava summa määramisel kohaldamata kaalutlusõiguse. Riigikohus sellega ei nõustunud. Riigikohtu silmis on põllumajandusminister määruse nr 44 § 17 lõiget 6 sätestades kasutanud riigile komisjoni määruse nr 1974/2006 artikli 44 lõikega 3 antud kaalutlusruumi, sisustanud täpsemalt selle, mida mõeldakse väiksema muutuse all põllumajandusettevõtte olukorras, ja näinud ette kohustusealuse pinna vähendamise maksimaalse lubatud määra, ilma et selle maa kohta eelmistel aastatel antud toetusi tagasi nõutaks. Kolleegium leidis, et määruse nr 44 § 17 lõige 6 on rangelt siduv norm ega anna PRIA-le enam kaalutlusruumi tagasinõutava toetussumma määramisel.

2.4. RIIGIHANKEÕIGUS ([3-17-2226/118⁹](#))

Vaidlus puudutas AS Eesti Raudtee korraldatud riigihanget Lääne-Harju raudteeliinide liiklusujuhtimissüsteemi moderniseerimiseks. Riigikohtus oli vaidluse keskmes see, kas üks pakkujatest (kohtumenetluses kolmas isik) tulnuks hankemenetlusest kõrvaldada huvide konflikti tõttu, kuna tema töötaja A osales hankedokumentide ettevalmistamisel. Riigikohus võttis asja lahendades seisukoha tõendamiskoormuse jagamise kohta ja selgitas õiguslikku olukorda.

Ringkonnakohus oli asunud seisukohale, et A varasem seotus hankijaga ei andnud kolmandale isikule eelist teiste pakkujate ees, isegi kui A osales pakkumuse koostamisel. Riigikohtu arvates oli sellele järeldusele jõutud ainult kaudsete tõendite pinnalt. Riigikohus viitas vajadusele koguda otseseid tõendeid AS-s Eesti Raudtee toimunu kohta tunnistajate ülekuulamise teel. Kohtud ei olnud veenvalt põhjendanud tunnistajate ülekuulamise taotluste rahuldamata jätmist.

Õigusliku olukorra kohta on otsuses välja toodud mh Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL (riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta), mille artiklitega 24 ja 41 nähakse liikmesriikidele ette kohustus ära hoida, tuvastada ja kõrvaldada huvide konflikte, et vältida igasugust konkurentsi moonutamist ja tagada kõigi ettevõtjate võrdne kohtlemine. Riigikohus viitas mitmetele huvide konflikti käsitlevatele Euroopa Kohtu otsustele. Euroopa Kohus on leidnud, et isik, kes on tegelenud teadusuuringute, katsete, uurimustööde või arendustegevusega, mis olid seotud riigihankega, võib olla oma pakkumuse

⁷ RKHKo 13.04.2018, 3-16-884.

⁸ RKHKo 1.12.2017, 3-15-1791.

⁹ RKHKo 17.04.2018, 3-17-2226.

koostamisel eelisseisundis teabe tõttu, mille ta võis riigihanke sisu kohta ettevalmistustöid tehes saada, kuid kõigil pakkujatel peavad pakkumuste koostamisel olema samad võimalused. Teisest küljest võib kõnealune isik sattuda huvide konfliktini viivasse olukorda ja mõjutada riigihanke tingimusi tema jaoks soodsal viisil ka ilma, et tal endal oleks selleks kavatsust (liidetud kohtuasjad C-21/03 ja C-34/03: Fabricom, otsuse p-d 28–30). Euroopa Kohus leidis, et sellisele isikule tuleb anda võimalus tõendada, et see olukord ei mõjutanud tema käitumist hankemenetluses ja et kõnealusel juhul ei kahjusta saadud kogemus konkurentsi (samas, p 36; vt ka C-538/07: Assitur, p 30). Mis tahes vormis mõju ilmumine on seevastu piisav selleks, et seotud ettevõtjad hankemenetlusest kõrvaldada (C-538/07, p 32). Hankija peab igal juhul kontrollima võimalike huvide konfliktide olemasolu ja võtma asjakohased meetmed huvide konfliktide ennetamiseks, tuvastamiseks ja heastamiseks. Seejuures ei saa tõendamiskoormust panna kaebajale (C-538/13: eVigilo, p-d 43–44). Automaatset kõrvaldamist isikutevahelise seose esinemise korral on kohtupraktikas peetud ebaproportsionaalseks (C-537/07, p 30). Tõendamiskoormus huvide konfliktist tuleneva eelise puudumise osas on samas siiski kolmandal isikul ja hankijal.

Asi saadeti samale ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks ja vajaduse korral täiendavate tõendite kogumiseks huvide konflikti küsimuses. Kui leiab kinnitust, et A sai hanke ettevalmistamisel osaledes teavet, mille (varasem) teadmine võis anda eelise pakkumuse koostamisel, tuleb järgmiseks välja selgitada, kas hankija võttis asjakohased meetmed eelise mõju vältimiseks.

2.5. RIIKLIK JÄRELEVALVE ([3-15-443/54¹⁰](#))

Lahendades vaidlust Mahefarmi ja Veterinaar- ja Toiduameti vahel, andis Riigikohus olulisi selgitusi riikliku järelevalve asutuse (korrakaitseorgani) ettekirjutuse õiguspärasuse eelduste kohta.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 55 lõike 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. Järelevalveasutuse ettekirjutusest peavad nähtuma adressaadile asetatava kohustuse tekkimise eeldused ning nende sisu ja ulatus. Muu hulgas on kohustuse selgus ja täpsus vajalikud ettekirjutuse täitmise tagamiseks. Ettekirjutust tagav haldussunnivahend saab üldjuhul olla õiguspärane vaid siis, kui adressaadil on olnud mõistlik võimalus ettekirjutuse täitmiseks. See eeldab, et ettekirjutusega nõutav käitumine on adressaadile üheselt mõistetav. Õigusselgus tagataksegi haldusakti konkretiseeriva funktsiooni kaudu. Riigikohus viitas, et ettekirjutuste täpsusele kehtivad seega kõrged nõudmised.

Kui adressaadil on õiguspärase olukorra loomiseks mitu võimalust, võidakse ettekirjutusega jätta adressaadile valik erinevate abinõude vahel. Ettekirjutus, mis kitsendab adressaadi valikuid meelevaldselt ja ebasoodsal viisil, on ebaproportsionaalne. Kui adressaadilt oodatavat tegu ei ole ettekirjutuses võimalik täpselt kirjeldada, peab ettekirjutus vähemalt määratlema eesmärgi ehk olukorra, mis tuleb ettekirjutuse täitmisega saavutada. Seejuures võib tekkida vajadus anda adressaadi abistamiseks selgitusi.

Korrakaitseseaduse (KorS) § 28 lõikega 1 antakse korrakaitseorganile riikliku järelevalve raames õigus teha ettekirjutus kas ohu või korrarikkumise korral ning vastavalt kas konkreetse

¹⁰ RKHKo 20.04.2018, 3-15-443.

ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks. Abstraktse ohu ennetamiseks KorS § 28 lõige 1 ettekirjutuse tegemiseks alust ei anna.

Järelevalvemenetluse eesmärk ei peaks olema ettekirjutuse tegemine iga õigusrikkumise ja puuduse kohta, mis riikliku järelevalve käigus avastatakse. Kui ettevõtja tähelepanu on preventiivselt tarvis juhtida tema tegevusalal kehtivatele üldise sisuga õigusnormidele, on seda sageli võimalik teha ka ettekirjutuseta ja sunniraha hoiatuseta, nt selgituse, ettepaneku või soovitusel vormis. Minevikus toimunud rikkumistele, mis vastavad seaduses ettenähtud süüteo koosseisudele, võib asjakohasel juhul reageerida karistusõiguslike meetmetega.

Vaidlusaluse ettekirjutuse mitme punkti puhul tõi Riigikohus esile, et need väljuvad jätkuva rikkumise kõrvaldamise raamidest ja kohustavad kaebajat hoiduma tulevastest hüpoteetilisest rikkumistest. Selline ettekirjutus ei vasta KorS § 28 lõike 1 nõuetele ja tuleb seetõttu tühistada. Riigikohus lisas, et ettekirjutuse tegemiseks oleks konkreetse ohu näol võinud alus tekkida nt siis, kui kaebaja oleks haldusorgani selgitusele vastanud teatega, et ta ei kavatsenud selgitust järgida.

Kolleegium pidas vajalikuks selgitada, et KorS § 23 lõige 3 paneb isikule üksnes kohustuse taluda järelevalvemeetmeid passiivselt, mitte kohustust aidata järelevalveametnike tegevusele aktiivselt kaasa.

2.6. AVALIK TEENISTUS ([3-15-2526/41](#))

Haldusajal 3-15-2526¹¹ käis vaidlus selle üle, kas kaebajale tulnuks määrata tegevteenistuspension kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seaduse (KVTRS) § 38 lõike 3 või § 38 lõike 4 alusel. Kaebajale määrati pension KVTRS § 38 lõike 3 alusel, mis oli märgatavalt väiksem kui teisel alusel määratav pension. Sisuliselt oli tegemist võrdsusõiguse kaasusega, milles tuli hinnata, kas kahe grupi ebavõrdne kohtlemine on õigustatud. Riigikohus leidis, et võrreldavaid grupe eristab ilma mõistliku põhjusega see, et ühte gruppi kuuluvad isikud olid uue kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) jõustumisel teenistuses selle auastmega, mille teenistusaega oli üle piirvanuse pikendatud. Puudub mõistlik põhjendus sellele, et samasuguse staaži ja vanusega isikute pensioni suurus erineb ainult seepärast, et ühtedel oli enne seaduse jõustumist teenistusaega üle piirvanuse pikendatud varasemal, teisel aga samal aastmel, millel nad teenisid seaduse jõustumise hetkel. Puudub põhjus, miks peaks KVTRS § 38 lõikes 4 sätestatud suuremast pensionist jääma ilma isik, kelle teenistusaega üle piirvanuse oli pikendatud, kuid kelle auastet tõsteti enne kehtiva seaduse jõustumist.

Kuna tõlgendus, mille järgi kaebajale ei laiene KVTRS § 38 lõige 4, oleks vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ja säte võimaldab ka põhiseaduspäraselt tõlgendust, siis tõlgendas kolleegium KVTRS § 38 lõiget 4 selliselt, et säte laieneb kõigile 1. aprillil 2013 Kaitseväetegevteenistuses olnud isikutele, kelle teenistusaega on KVTS varasema redaktsiooni kehtivuse ajal pikendatud üle piirvanuse.

Lahendis on ka selgitatud seaduse seletuskirja tähendust. Halduskolleegium tõi välja, et eelnõu seletuskiri on küll seaduse tõlgendamisel oluline, kuid ei ole lõpptulemusena alati määrav. Seletuskiri võib, aga ei pruugi alati peegeldada seadusandja tegelikku tahet. Seletuskirja laused võivad mõnel juhul olla pelgalt näitlikud, üldistavad, kujundlikud või koguni eksitavad. Võimaluse korral tuleb lähtuda tõlgendusvariandist, mis on enam kooskõlas põhiseadusega.

¹¹ RKHKo 27.02.2018, 3-15-2526.

2.7. HALDUSKOHTUMENETLUS

2.7.1. Menetlusosalise trahvimine kohtulahendi täitmata jätmise eest (3-17-643/15 ja 3-17-725/33)

Kevadisse lahendite perioodi jäi kaks halduskolleegiumi määrust, millega otsustati vastustaja trahvimine lahendi täitmata jätmise eest. Esimeses haldusasjas (3-17-643¹²) ei viinud Luunja vald planeerimismenetlust lubatud tähtpäevaks lõpuni. Halduskolleegium leidis, et lõpliku ja sisulise otsuse tegemist ei tohi haldusorgan ka laia kaalutlusruumi korral üha uute lahendusvariantide otsimise ja kaalumise ettekäändel edasi lükata. Kolleegium rõhutas lahendis, et kinnistuomanikul on õigus nõuda, et planeerimismenetlus toimuks mõistliku aja jooksul, ning seda ka siis, kui puudutatud isikute vahel ei ole planeeringulahenduse osas konsensust. Trahvi suuruseks lahendi täitmata jätmise eest määras Riigikohus 7000 eurot.

Teises haldusasjas (3-17-725¹³) oli küsimus esiteks selles, kas halduskohtu otsuse resolutsioon oli selge. Selles sisaldus ettekirjutus teha ettekirjutus ehitusloa tagajärgede kõrvaldamiseks. Riigikohus märkis, et asjaolu, et kohtuotsuses ei kirjutatud vastustajale ette tagajärgede kõrvaldamise täpset meedet, ei muuda kohtuotsust arusaamatuks ega selle täitmist võimatuks. Resolutsioonist nähtub, et vastustajal endal tuli kaalutlusõiguse alusel leida tagajärgede kõrvaldamise abinõu.

Riigikohus toonitas, et kaebaja õiguste tõhusaks kaitseks ja korduvate vaidluste vältimiseks peab kohus heastamiskaebuse rahuldamisel tegema võimalikult täpse ettekirjutuse. Siiski, kui asutusel on tagajärgede kõrvaldamise abinõu valimisel ulatuslik kaalutlusõigus ja juhtumi asjaolud ei tingi ühe kindla abinõu rakendamist, võib kohus teha ettekirjutuse, et asutus otsustab tagajärgede kõrvaldamise enda valitud viisil. Ka heastamiskaebuse lahendamisel ei tohi kohus teostada kaalutlusõigust haldusorgani eest (HKMS § 158 lõike 3 kolmas lause). Selles asjas leidis Riigikohus, et vastustaja, Kambja vald, ei ole jätnud halduskohtu otsuse resolutsioonis sisalduvat ettekirjutust pahatahtlikult täitmata, vaid on olnud oma tegevuses hooletu ja teinud ehitusloa menetlust tarbetult viivitavaid vigu. Kolleegiumi hinnangul oli selleks, et kallutada valda kohtuotsust täitma, piisav trahv 4000 eurot.

2.7.2. Kohtumenetluse peatamine (3-15-1590/58)

Määruses nr 3-15-1590/58¹⁴ selgitas Riigikohus, et kohtul on halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 95 lõike 1 alusel menetluse peatamiseks kaalutlusõigus. Nimetatud sätte järgi võib kohus menetluse peatada juhul, kui asjas otsuse langetamine sõltub täielikult või osaliselt sellise asjaolu olemasolust või puudumisest, mis on teise käimasoleva kohtumenetluse ese või mille olemasolu peab tuvastama muus kohtumenetluses. Kaalutlusõiguse ulatus sõltub sellest, kui tugev on kohtuasjade vaheline seos ja kui suur on oht eksliku otsuse või vastuoluliste otsuste tegemiseks asja edasise menetlemise korral.

Selles asjas oli peatamise põhjendustena toodud pooleliolev menetlus tsiviilasjas. Halduskohtus käis menetlus hüdroelektrijaamale kasutusloa andmata jätmise üle, tsiviilasjas naaberkinnistule omavoliliselt püstitatud kindlustusrajatiste ja oja paisutamistest tulenevate kahjulike mõjutuste talumiskohustuse üle. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et haldusasjas ja tsiviilasjas käsitletavat mõjutused naaberkinnistule erinevad nii oma sisult kui ka õiguslikult

¹² RKHKm 13.03.2018, 3-17-643.

¹³ RKHKm 24.04.2018, 3-17-725.

¹⁴ RKHKm 10.04.2018, 3-15-1590.

regulatsioonilt, seepärast polnud kohtumenetluse peatamine HKMS § 95 lõike 1 alusel põhjendatud.

2.7.3. Ringkonnakohtu koosseis haldustoiminguks loa andmise menetluses ([3-17-792/61](#))

Riigikohus käsitles vajaliku kohtukoosseisu küsimust haldustoiminguks loa andmise menetluses ringkonnakohtus. Vaidluses [3-17-792¹⁵](#) lahendas ringkonnakohus määruskaebuse ainuisikulises koosseisus. Ringkonnakohus tugines seejuures HKMS § 210 lõikele 1, mis sätestab, et „ringkonnakohtus vaatab määruskaebuse läbi üks ringkonnakohtunik. Kaebuse menetlusse võtmata jätmise, kaebuse läbi vaatamata jätmise või menetluse lõpetamise määruse või muu määruse peale, mis takistab asja edasist menetlust, esitatud määruskaebuse vaatab läbi ja lahendab ringkonnakohtu kolmeliikmeline koosseis. Esialgse õiguskaitse küsimuses tehtud määruse peale esitatud määruskaebuse võib lahendada üks ringkonnakohtunik, kui see on vajalik asja kiiremaks lahendamiseks.“

Riigikohus selgitas, et haldustoiminguks loa andmise menetluses määrusega loa andmisel (HKMS § 265 lõige 1) ja selle määruskaebe korras vaidlustamisel (HKMS § 265 lõige 5) ei ole tegu tavapärase määruse ja määruskaebemenetlusega, millega lahendatakse menetluslikke taotlusi ja korraldatakse menetlust HKMS § 178 lõike 1 esimese lause mõttes. Loa andmisega võib kaasneda puudutatud isiku põhiõiguste intensiivne riive, käesolevas kohtuasjas isikult vabaduse võtmine. Tegemine on haldustoiminguks loa andmise asjas menetlust lõpetava lahendiga, mis on oma tagajärgede poolest võrdväärne otsusega. Seesuguse lahendi peale esitatud määruskaebuse menetluses ei ole kohaldatav HKMS § 210 lõige 1 esimene lause. Seega oleks pidanud asja lahendama kolmeliikmeline kohtukoosseis.

¹⁵ RKHKm 30.04.2018, 3-17-792.