



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

Haldusmenetluse arengutest Riigikohtu halduskolleegiumi 2018. a praktikas

Artikkel kohtute aastaraamatus

Liina Reisberg

analüütik

Tartu

2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. HALDUSTEGEVUSE LIIKIDE PIIRITLEMINE.....	4
2. HALDUSORGANI PÄDEVUS.....	7
3. HALDUSMENETLUSE LÄBIVIIMINE	8
3.1. HALDUSAKTI ANDMINE	8
3.2. MENETLUSSE KAASAMINE JA ÄRAKUULAMINE.....	9
3.3. ASJAOLUDE UURIMINE JA TEABE NÕUDMINE	9
3.4. HALDUSMENETLUSE PEATUMINE.....	10
3.5. VAIDEMENETLUS.....	10
4. NÕUDED HALDUSAKTILE NING MENETLUS- JA VORMIVIGADE TAGAJÄRJED	11
KOKKUVÕTE	13

SISSEJUHATUS

Haldusmenetluse seaduse¹ (HMS) kui haldusõiguse üldosa tõlgendamine käib kaasas praktiliselt iga haldusvaidlusega. Nii areneb haldusõiguse üldosa edasi orgaaniliselt koos eriosaga, ilma et sellele sageli eraldi tähelepanu pöörataks. Samas moodustab haldusõiguse üldosa n-ö tüve, milleta eriosa läbi ei saa, mistõttu on oluline teha aeg-ajalt vahekokkuvõtteid, kuidas haldusmenetluse kesksed õigusinstituudid arenenud on. 2018. aastal Riigikohtus lahenduse saanud kohtuasjadest võiks haldusmenetluse üldosa edasi arendanud teemade seas esile tõsta haldusorgani pädevuse, haldusmenetluse kaasamise, haldusakti andmise ning asjaolude uurimise teema. Aasta ei möödunud ka ilma haldustegevuse liikide piiritlemiseta. Artiklis antakse ülevaade Riigikohtu halduskolleegiumi lõppenud aasta tähtsamatest õiguslikest seisukohtadest haldusmenetluse üldkõsimumustes.

¹ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 28.12.2017, 21.

1. HALDUSTEGEVUSE LIIKIDE PIIRITLEMINE

Ehkki haldustegevuse liikide eristamise kohta on halduskolleegiumil kogunenud aja jooksul rohkesti lahendeid, pakub ka värske praktika näiteid piiritlemist vajavatest olukordadest. Ühelt poolt tuleneb see halduse moderniseerumisest: koostöö avaliku võimu kandjate vahel loob suhteid, mille puhul tekib küsimus, kas neil on olemas välismõju või mitte; koostöö eraisikutega tekitab küsimuse, kas suhe on avalik-õiguslik või eraõiguslik. Teisalt on halduse tegevusvormid sedavõrd mitmekesisitud, et haldusakti võivad täiendada muudki dokumendid, mille õiguslik tähendus selgub konkreetse juhtumi asjaolusid uurides. Lisaks pakub õiguskord endiselt näiteid sellest, et olemuselt üksikjuhtumi reguleerimine tuleb õigusakti kohaselt reguleerida määrusega. Kõigi niisuguste olukordade kohta võib Riigikohtu halduskolleegiumi 2018. a praktikast leida illustreerivat materjali.

Otsuses nr [3-15-443/54](#) piiritles halduskolleegium haldusakti ja toimingut. Selles analüüsi, milline õiguslik tähendus on Veterinaar- ja Toiduameti (VTA) menetluses antud kontrollakti juurde võetud lisalehtedel. VTA kontrolli tulemusena koostati peale vaidlusaluse kontrollakti ka nn lisalehed, mida vaide alusel muudeti. Lisalehtedel oli kirja pandud loomapidajale esitatavad nõuded, kirjeldatud nende rikkumist, antud hinnang rikkumise tõsidusele, ulatusele ja püsivusele ning olulisusele. Lisalehtedel oli ka märgitud, kas tegemist oli tahtliku rikkumisega, ja mõnel juhul tehtud toetuse vähendamise ettepanek. Need edastati Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile (PRIA), sest loomapidamisnõuete järgimisest sõltub, kas põllumajandustootja saab toetusi. Riigikohus leidis, et lisalehed ei ole käsitatavad iseseisvate haldusaktidena, kontrollakti lahutamatu osadena ega PRIA menetluses antud eelhaldusaktidena. Riigikohus selgitas, et lisalehed ei ole koostatud mitte kontrollakti osana, vaid eraldi dokumendina vormistatud kontrollaruande lisadena. Nendes kajastatakse üksnes teatud asjaolusid ja konstateeritakse korrarikkumist, kuid ei määrata siduvalt kindlaks rikkumise õiguslikke tagajärgi ega tuvastata õiguslikult siduvalt asjaolusid PRIA antavate toetuste saamiseks. Seetõttu asus Riigikohus seisukohale, et tegemist on olemuselt VTA ja PRIA vaheliste teabetoimingute dokumenteerimisega ja need lisalehed võivad sisaldada PRIA jaoks tõenduslikku teavet toetuse vähendamise menetluses. Vaidlustusvõimalust hinnates pidas kolleegium põhjendatuks võimaldada lisalehede vaidlustamist samas kaebuses koos VTA kontrollaktiga, millel need põhinesid. Lisaks märkis kolleegium, et lisalehede koostamist ja edastamist kui toiminguid ei ole küll võimalik tühistada, kuid kaebaja esitatud tühistamisnõue hõlmab ka õigusvastasuse tuvastamise nõuet. Riigikohtu hinnangul võib lisalehede õigusvastasuse tuvastamine anda PRIA-le aluse haldusmenetluse uuendamiseks.²

Menetlustoiminguga seonduvat puudutati ka haldusasjades nr 3-17-2132 ja 3-17-1152. Esimeses selgitas halduskolleegium, et Vabariigi Valitsuse otsus riigi eriplaneeringu algatamiseks on menetlustoiming.³ Planeeringu algatamist menetlustoiminguna on käsitletud juba varasemas praktikas,⁴ ent siis pole tegu olnud riigi eriplaneeringu algatamisega.

Halduskolleegiumi määruuses nr [3-17-1152/35](#) määratleti toiminguna ka ehitusteatisele vastamata jätmine. Halduskolleegium selgitas, et ehitusteatisele vastamata jätmine ehitusseadustiku⁵ (EhS) § 36 lg 2 alusel ei ole haldusakt, vaid halduse toiming. Ehitada võib, kui pädev asutus ei teavita ehitusteatise esitajat ehitusteatise andmete täiendava kontrollimise vajadusest. Sellisel juhul ei saa lugeda haldusakti antuks (HMS § 51 lg 1), kui seadus ei sätesta teisiti. Ehitusteatise puhul antakse haldusakt, kui EhS § 36 lg 5 alusel ehitusteatise toodud andmete kontrollimise tulemusena esitatakse ehitusteatise esitajale nõudeid EhS § 36 lg 6

² RKKKo 20.04.2018, [3-15-443/54](#), p 17–18.

³ Vt ka RKPJKo, 18.01.2019, [5-18-4/10](#), p 76.

⁴ RKKKo 23.04.2008, [3-3-1-12-08](#), p 15.

⁵ Ehitusseadustik. – RT I, 12.12.2018, 2.

alusel.⁶Antud seisukoha tähtsus seisneb selles, et ehitusteatisele vastamata jätmise toiminguna liigitamisel ei teki isikul ehitamisele asumisel usalduse kaitset.

Otsuses nr [3-16-586/29](#) võeti oluline seisukoht toimingu vaidlustamise kohta. Olukorras, kus Maksu- ja Tolliameti (MTA) teenistujad pöördusid isiku sõiduki seaduslikku omandamist tõendava teabe saamiseks menetlusvälise isiku – Maanteeameti – poole, pidas Riigikohus seda toimingut vaidlustatavaks. Riigikohus leidis, et menetlusväliselt isikult kaebaja kohta teabe küsimine riivab kaebaja informatsioonilist enesemääramisõigust sõltumata registreerimismenetluse lõpptulemusest, seda muu hulgas põhjusel, et kaebajal puudub võimalus otsustada haldusorganile esitatavate andmete sisu üle.⁷ Samas vaidluses oli küsimuse all ka Maanteeameti ja MTA vahel sõlmitud koostöökokkuleppe õiguslik olemus. Sellega lepiti kokku ametiabi andmise üldine raamistik, nt ametiabi andmise juhtumite üldkirjeldus, toimingute sisu ja ametiabi andvad isikud. Riigikohus asus seisukohale, et olemuselt on niisugune haldusesisene kokkulepe sarnane halduseeskirjaga, millest on abi ressursside planeerimisel ja töö korraldamisel.⁸

Lisandus ka halduslepingut puudutavat praktikat. Haldusasja nr 3-17-1329 lahendamine sõltus sellest, kas avaliku teenindamise leping, mille Narva linn oli ühistranspordiseadusest tulenevate kohustuste täitmiseks sõlminud eraettevõtjast bussifirmaga, oli eraõiguslik leping või haldusleping. Halduskoostöö seaduse⁹ (HKTS) § 3 lg 4 näeb ette, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida nii tsiviilõigusliku lepingu kui ka halduslepingu. HKTS § 3 lg 4 teise lause kohaselt eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga, kui lepingust ei nähtu selgelt poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping. Riigikohus leidis, et iseenesest ei ole välistatud avaliku bussiveo teenindamise lepingu sõlmimine eraõiguslikus vormis, eeldusel, et on täidetud HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimused. Haldusorgan saab HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimustel valida, kuidas ta soovib haldusülesande täitmise üle anda, ning poolte tahte ebaselguse korral eeldatakse, et sõlmitud on haldusleping. Antud asjas polnud siiski vajadust lähtuda HKTS § 3 lg 4 eeldusest ega tuvastada lepingu iseloomu selle tingimusi analüüsides, kuna pooled olid oma seadusega antud kujundusõigust kasutades otsustanud sõlmida halduslepingu ning oma tahet lepingus selgelt väljendanud.¹⁰

Otsuses nr [3-16-2290/23](#) selgitas Riigikohus Tartu Ülikooli õppekorralduseeskirja (ÕKE) õiguslikku olemust. Kollegium leidis, et ÕKE on üldkorraldus HMS § 51 lg 2 tähenduses. ÕKE õppetööd reguleerivad normid on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud (piiratud) isikute ringile – ülikooli liikmetele. Riigikohus asus seisukohale, et eeltoodut ei väära ka ülikooliseaduses¹¹ sätestatu, mille järgi vormistatakse ülikooli nõukogu seisukoht, mis sisaldab üldisi eeskirju, määrusena. Riigikohus põhjendas, et õigusakt, mis sisaldab küll üldisi eeskirju, aga on adresseeritud piiratud isikute ringile, on üldkorraldus HMS § 51 lg 2 järgi. Seega on see haldusaktina halduskohtus vaidlustatav hoolimata selle vormistamisest määrusena.¹² Riigikohtu halduskollegiumi senises praktikas on üldkorraldusena määratletud vangla kodukord kui individuaal-abstraktse iseloomuga, st piiratud adressaatide ringile

⁶ RKHKm 06.06.2018, [3-17-1152/35](#), p 11.

⁷ Samas, p 12.

⁸ RKHKo 07.06.2018, [3-16-586/29](#), p 16.

⁹ Halduskoostöö seadus. – RT I, 22.12.2018, 9.

¹⁰ RKHKm 21.11.2018, [3-17-1329/27](#), p 12.

¹¹ Ülikooliseadus. – RT I, 20.12.2016, 2.

¹² RKHKm 14.11.2018, [3-16-2290/23](#), p 17.

suunatud haldusakt;¹³ samuti Natura eelvalikualade määramise korraldus¹⁴ ja hoiuala kaitse alla võtmise määrus.¹⁵

Huvitava näite selle kohta, et haldusakti andmine võib olla ette nähtud kriminaalmenetluse seadustikuga¹⁶ (KrMS), pakkus vaidlus nr 3-16-1172, milles halduskolleegium luges haldusaktiks vangistusega karistatud isiku üleandmise või sellest keeldumise otsuse. Sellise otsuse teeb valdkonna eest vastutav minister (KrMS § 488 lg 5). Kolleegium leidis, et otsus reguleerib siduvalt karistatud isiku õigusi ja kohustusi ning vastab ka muus osas HMS § 51 lg-s 1 esitatud haldusakti tunnustele. Kuigi küsimust reguleerib KrMS, on sisuliselt tegemist haldusmenetlusega ning otsuse teeb haldusorgan.¹⁷

¹³ RKHKm 25.10.2017, [3-17-749/24](#), p 12.

¹⁴ RKHKo 26.11.2012, [3-3-1-58-12](#), p 17.

¹⁵ RKÜKo 31.05.2011, [3-3-1-85-10](#), p 20. Riigikohtu üldkogu lahendas vaidluse, milles looduskaitseeadus(LKS)nägi ette hoiuala kaitse alla võtmise Vabariigi Valitsuse määrusega. Riigikohtu üldkogu tunnistas volitusnormis tekstiosa "määrusega" kehtetuks ja selgitas, et LKS alusel antaval määrusel, millel on hoiuala moodustamise tõttu vahetu toime konkreetse kinnisasja valdaja õigustele ja kohustustele, on materiaalses tähenduses haldusakti tunnused.

¹⁶ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 07.12.2018, 24.

¹⁷ RKHKo 02.11.2018, [3-16-1172/103](#), p 10.

2. HALDUSORGANI PÄDEVUS

Haldusorgani mõistet ja haldusorgani pädevust analüüsis halduskolleegium lahendites nr [3-17-725/33](#) ja [3-16-586/29](#). Neist viimases öeldi haldusorgani sisepädevuse jaotamise kohta, et kui tegemist ei ole üksikisikust koosneva haldusorganiga, võib haldusorgani nimel tegutsemiseks volitada iga isikut, kes kuulub haldusorgani organisatsioonilisse struktuuri.¹⁸ Haldusorgani sise- ja välispädevuse piiritlemise osas ühtlustas kolleegium praktikat ka asjas nr [3-17-725/33](#), milles peeti vajalikuks märkida, et sisepädevuse rikkumine haldusakti andmisel ei too kaasa haldusakti tühisust. HMS § 63 lg 2 p 3 kohaselt on haldusakt tühine, kui seda ei ole andnud pädev haldusorgan. Riigikohus selgitas kõnealuses asjas, et kui ehitusloa on valla kui pädeva haldusorgani nimel allkirjastanud vallavalitsuse ametnik, kellel puudub selleks valla antud volitus, ei tähenda see, et ehitusluba ei ole andnud pädev haldusorgan (vald). Tegemist on menetlusveaga, mille esinemisel tuleb HMS § 58 alusel hinnata, kas konkreetne rikkumine mõjutab asja otsustamist.¹⁹

Mis puutub haldusorgani pädevusse, siis rõhutati juba eespool mainitud Maanteeameti ja MTA vahel sõlmitud koostöökokkulepet puudutanud vaidluses nr [3-16-586/29](#), et valitsusasutused võivad delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele üksnes siis, kui selleks on õiguslik alus. Õiguslik alus menetlustoimingute sooritamiseks võib lisaks konkreetset haldusmenetlust reguleerivatele normidele tuleneda ka ametiabi käsitlevatest sätetest.²⁰ Riigikohus ütles, et haldusorganite vahel halduseeskirjaga sarnase kokkuleppe sõlmimine ei väära samal ajal kohustust igal konkreetsel juhul hinnata, kas seaduses sätestatud ametiabi eeldused on täidetud.²¹ Seega rõhutas Riigikohus haldusorgani pädevuse delegeerimiseks õigusliku aluse olemasolu kontrollimise kohustuslikkust igal üksikul juhtumil.

Haldusasjas nr 3-18-763 rõhutas Riigikohus veel seda, et avaliku võimu delegeerimisel võib haldusorgan kasutada eraisikute abi, kuid ei vabane seeläbi õigusaktidest tulenevatest enda kohustustest ega vastutusest. Selles asjas vastutas haldusorgan liikluse üldise korraldamise kohustuse ning liikluse piiramisel liiklejate juurdepääsu tagamise kohustuse delegeerimisel siiski ise sulgemispiirkonna ettevõtjate ja elanike ees.²²

¹⁸ RKHKo 07.06.2018, [3-16-586/29](#), p 15.

¹⁹ RKHKm 24.04.2018, [3-17-725/33](#), p 20.

²⁰ RKHKo 07.06.2018, [3-16-586/29](#), p 16.

²¹ Samas.

²² RKHKm 01.11.2018, [3-18-763/15](#), p 10.

3. HALDUSMENETLUSE LÄBIVIIMINE

3.1. HALDUSAKTI ANDMINE

Kõige murrangulisem lahend tehti haldusmenetluse läbiviimise teemal asjas nr [3-15-2813/27](#), milles Riigikohus eristas haldusakti andmist haldusakti teatavakstegemisest. Selles otsuses kujundati uus õiguslik seisukoht: haldusakt võib olla antud juba enne selle teatavakstegemist. Senises praktikas on halduskolleegium rõhutanud haldusakti teatavakstegemist kehtivuse eeldusena, sh maksuvaidlustes nagu kõnealune vaidlus. Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 06.06.2007 otsuses nr [3-3-1-25-07](#) öeldi, et haldusakti kehtivuse eelduseks on selle teatavakstegemine adressaadile. Õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks kohustuslik on ainult kehtiv haldusakt. Haldusakt, sh maksuotsus ei saa reguleerida isiku õigusi ega kohustusi ilma, et isikule oleks see õigusakt teatavaks tehtud.²³

Kõnealuses asjas tugines Riigikohus aga sellele, et HMS sisaldab mõisteid "väljaandmise aeg" (HMS § 55 lg 4) ning "andmise hetk" (HMS § 54), mis võimaldavad eristada kahte üksteisele järgnevat menetlusetappi: haldusakti andmist ja teatavakstegemist. Riigikohus põhjendas, et haldusakti andmisele järgneb haldusakti teatavakstegemine (HMS § 62), mis on eelduseks haldusakti andmise menetluse lõpetamiseks (HMS § 43 lg 1 p 1) ja mille formaliseeritud viise nimetatakse haldusakti kättetoimetamiseks (HMS § 62 lg 2, §-d 25–32).²⁴

Riigikohus toonitas seda, et haldusakti teatavakstegemine on põhiõiguste seisukohalt oluline menetlusetapp, kuna teatavakstegemisest haldusakt üldjuhul jõustub ehk omandab kehtivuse ja muutub igapäevaseks täitmiseks kohustuslikuks. Riigikohus viitas seejuures HMS § 60 lg-le 2, mis sätestab kehtivuse sisu. Riigikohus ei viidanud aga HMS § 61 lg-le 1, milles on sätestatud haldusakti kehtima hakkamise eeldused. HMS § 61 lg 1 järgi kehtib haldusakt adressaadile alates teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Kõnealuses asjas ei olnud haldusaktis hilisemat kehtima hakkamist ette nähtud. Sellegipoolest pidas Riigikohtu halduskolleegium võimalikuks, et haldusakt võib olla antud ka juba enne selle teatavakstegemist. Riigikohus määratles haldusakti andmise ajaks otsuse tegemise hetke, milleks oli selles vaidluses haldusakti allkirjastamine, kuid mis võib praktikas seisneda ka otsustuse muul viisil dokumenteerimises või fikseerimises.²⁵ Seevastu ei ole teatavakstegemise aeg Riigikohtu sõnul haldusakti allkirjastamisel ette teada (sh võib teatavakstegemise aeg olla menetlusosaliste puhul erinev) ja haldusorgan ei saaks seda HMS § 55 lg-t 4 järgides haldusakti märkida.

Kaks riigikohtunikku, Indrek Koolmeister ja tema eriarvamusega ühinenud Viive Ligi, leidsid aga, et haldusakti andmise kategooriat tõlgendati eksitavalt viisil, mis võib kaasa tuua haldusakti adressaadi õiguste olulise rikkumise, sest akt, mis on üksnes alla kirjutatud, ei muuda õiguslikke olusid ega ole juriidiliselt siduv. Haldusakti toime omandab see akt nende riigikohtunike arvates alles teatavakstegemisega.²⁶ Eriarvamusele jäänud riigikohtunikud viitasid ka ohule, et haldusakti andmisele koosseisu enamuse poolt antud õigusliku tähenduse korral võib kaasneda kuritarvituste oht haldusorganite poolt. Võib öelda, et eriarvamusele jäänud riigikohtunike käsitlus toetab senist Riigikohtu praktikat, mis on haldusakti kehtivuse (õigusliku jõu) sidunud teatavakstegemisega. Riigikohtu enamus võttis aga uue kursi, mille puhul tekib kahtlus, et haldusakti kehtima hakkamine on hägustunud.

²³ RKHKo 06.06.2007, [3-3-1-25-07](#), p 15.

²⁴ RKHKo 02.02.2018, [3-15-2813/27](#), p 14.2.

²⁵ Samas, p-d 14.2–14.4.

²⁶ Riigikohtunik Indrek Koolmeisteri eriarvamus halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-15-2813. Eriarvamusega on ühinenud riigikohtunik Viive Ligi, p 2.

3.2. MENETLUSSE KAASAMINE JA ÄRAKUULAMINE

Menetlusse kaasamise teemasse 2018. a lahendid olulisi muudatusi ei toonud. Siiski tuleb välja tuua, et Riigikohus rõhutas menetlusse kaasamise tähtsust. Määruses nr [3-18-763/15](#) korrati üle Riigikohtu varasem seisukoht, et haldusmenetlusse tuleb kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi.²⁷ Riigikohus toonitas, et isikud tuleb kaasata loa andmise menetluses, mitte pärast loa andmist. Kaasamine võimaldab selgitada menetlusosaliste kohustusi, määrata võimalikke kõrvaltingimusi ning vältida konflikti.²⁸

Eelviidatud vaidluses jäi menetlusse kaasamata isik (restoranipidaja), kelle õigusi võis riivata nende teede ja tänavate ajutine sulgemine, mille ääres asus tema ettevõtte. Riigikohus märkis, et haldusmenetluse võib menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata läbi viia üksnes HMS § 40 lg 3 p-des 1–7 sätestatud alustel, seega erandkorras. Selles asjas oleks linn saanud veenduda kolmandate isikute õiguste tagamises näiteks liikluskorralduse projekti kooskõlastamise käigus.²⁹ Kooskõlastamise menetlusetapis oleks saanud restoranipidaja ära kuulata. Et seda ei tehtud, rikuti ära kuulamisõigust. Ära kuulamisõiguse rikkumise korral tuleb selgitada, kas see võis mõjutada lõpptulemust (HMS § 58).³⁰

3.3. ASJAOLUDE UURIMINE JA TEABE NÕUDMINE

Teabe nõudmine leidis käsitlemist mitmes lahendis. Maksumenetluses menetlusväliselt isikult teabe nõudmist käsitleti lahendis nr [3-16-2324/18](#).³¹ Selles asjas rõhutas Riigikohus, et isikult nõutav teave peab olema seotud läbiviidava maksumenetlusega. Kui seos ei ole äratuntav, peab maksuhaldur selgitama, milles seos seisneb. Teabe nõudmise korraldusest peab olema võimalik aru saada, milline on selle nõude ulatus. Piiritlemata kohustus teavet anda ei ole proportsionaalne. Selle vältimiseks tuleb nõue ajaliselt ja/või esemeliselt piiritleda.³²

Asjas nr [3-16-586/29](#) tekkis küsimus sellest, mis tingimustel saab üks haldusorgan kaasata teise haldusorgani ametiabi korras asjaolude uurimisse. Koostööd tegevateks haldusorganiteks selles asjas olid Maanteeamet ja MTA. Vaidluse asjaoludest nähtus, et sõiduki registreerimist taotlenud isik ei täitnud oma kohustust esitada koos taotlusega sõiduki seaduslikku omandamist tõendavad dokumendid. Maanteeamet küsis asjaomaseid andmeid ametiabi korras MTA-lt. Riigikohus toonitas, et HMS § 38 lg 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevaid tõendeid ja andmeid, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. MTA-l aga puudus kõnealusel juhul tegelik vajadus pöörduda teabe saamiseks menetlusvälise isiku poole. Kuna isik jättis nõutud dokumendi esitamata, pidanuks Maanteeamet määrama talle selle puuduse kõrvaldamiseks tähtaja (HMS § 15 lg 2) ning selgitama, et dokumendi esitamata jätmisel keeldub Maanteeamet sõidukit registreerimast. Olukorras, kus haldusorgani jaoks oli selge, et kaebaja ei soovinud haldusorgani küsitud andmeid esitada, ei olnud soodustava mõjuga toimingute sooritamise menetluse käigus menetlusvälise isiku poole pöördumine põhjendatud.³³

²⁷ Vt RKHKo 11.10.2016, [3-3-1-15-16](#), p 20.

²⁸ RKHKm 01.11.2018, [3-18-763/15](#), p 13.

²⁹ Samas, p 12.

³⁰ Samas, p 13.

³¹ RKHKo 26.09.2018, [3-16-2324/18](#), p-d 11–12.

³² Samas, p 12.

³³ RKHKo 07.06.2018, [3-16-586/29](#), p 16.

3.4. HALDUSMENETLUSE PEATUMINE

Haldusmenetluse peatumist ei saa eeldada, leidis Riigikohus määruses nr [3-16-1205/25](#), täiendades oma senist praktikat, mille järgi on haldusmenetluse peatumine, vaatamata HMS-s sellise regulatsiooni puudumisele, võimalik. Selles asjas juhtis Riigikohus tähelepanu, et kui seadus kohustas haldusorganit lahendama taotluse 60 päeva jooksul, ei saa isik eeldada, et menetlus peatub vaikimisi teise menetluse lõpptulemuse äraootamiseks mitmeks aastaks. Riigikohus märkis, et ehkki kohtupraktika järgi on menetluse peatamine teatud juhtudel küll võimalik, ei saanud selles asjas kaebaja eeldada, et menetlus peatus või see peatati, ainuüksi juba seetõttu, et haldusmenetluse üldregulatsioon (HMS) ega ka kõnealuses asjas kohalduv eriregulatsioon ei näe ette menetluse peatumise või peatamise võimalust.³⁴ Seega võib öelda, et kõnealuse määrusega käsitles Riigikohus haldusmenetluse peatumise võimalusi pigem kitsalt.³⁵

3.5. VAIDEMENETLUS

Vaidemenetluse kohta anti selgitusi ühes haldusasjas – asjas nr 3-18-32. See vaidlus puudutas vanglas suitsetamise võimaldamist. Vangla tagastas kaebaja vaide, otsustades, et korduva vaide esitamine pole võimalik. Vangla tugines HMS § 79 lg 1 p-le 1, mis näeb ette vaide tagastamise juhul, kui isikul puudub vaideõigus. Vangla asus seega seisukohale, et kui isik on vaide tagasi võtnud, siis ei saa ta enam samasisulise nõudega vaideorgani pole pöörduda. Riigikohus märkis, et sellist vaide tagastamise alust ei ole HMS § 79 lg-st 1 võimalik tuletada ka sätte laiendatud tõlgendamisel. Vaideõigus on isikul, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Korduva kaebuse esitamine kohtule pole mõnel juhul lubatav, kuid vaideõigust need normid ei puuduta. Antud juhul pole eitatud seda, et suitsetamise keelamine puudutas kaebaja õigusi, seega leidis Riigikohus, et isikul oli ka vaideõigus ning seetõttu tagastati vaide alusetult.³⁶

³⁴ RKHKm 04.05.2018, [3-16-1205/25](#), p 15.

³⁵ Veel võib tähtaja kulgemise peatumise ja peatamise kohta välja tuua haldusasja nr [3-15-1879/57](#), milles Riigikohus rõhutas, et seadustes eristatakse tähtaja kulgemise peatumist ja tähtaja kulgemise peatamist. Distiplinaarmenetlust puudutavas vaidluses oli põhiküsimus, kuidas tõlgendada avaliku teenistuse seaduse § 77 lg-t 2, mille järgi distiplinaarkaristuse määramiseks sama paragrahvi lg-ga 1 kehtestatud kuuekuuline tähtaeg peatub, kui teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distiplinaarkaristuse määramisel. Selles asjas leidis Riigikohus, et seisukoht, mille järgi tähtaeg peatub automaatselt, ei vii mõistliku tulemuseni ning seetõttu tuleb tähtaja kulgemine peatada hõlpsasti kontrollitava otsustusega. (RKHKo 26.06.2018, [3-15-1879/57](#), p-d 22–23).

³⁶ RKHKm 19.09.2018, [3-18-32/14](#), p 8.

4. NÕUDED HALDUSAKTILE NING MENETLUS- JA VORMIVIGADE TAGAJÄRJED

Haldusaktile esitatavat selguse ja üheseltmõistetavuse nõuet käsitles Riigikohus korrakaitsealases vaidluses nr 3-15-443. Esiteks rõhutati seda, et haldusaktist peavad nähtuma adressaadile pandava kohustuse tekkimise eeldused ning nende sisu ja ulatus. Teisalt rõhutas Riigikohus haldusakti konkretiseerivat funktsiooni üldaktide suhtes: õiguselgus üldaktidega ettenähtud kohustuste osas tagatakse sageli seeläbi, et üldaktis sätestatud kohustuse abstraktset sisu täpsustatakse juhtumi asjaoludest lähtuvalt järelevalveasutuse ettekirjutustega. Riigikohus märkis, et ettekirjutuste täpsusele kehtivad kõrgemad nõudmised kui seadustele ja määrustele. Riigikohus märkis, et kui ettekirjutuse resolutiivosa kordab üksnes seaduses ja määrukses sätestatud, ei pruugi see olla igas olukorras piisavalt täpne.³⁷ Riigikohus nägi võimalust, et kui adressaadilt oodatavat tegu ei ole ettekirjutuses võimalik täpselt kirjeldada, peab ettekirjutus määratlema vähemalt eesmärgi ehk olukorra, mis tuleb ettekirjutuse täitmisega saavutada. Seejuures võib tekkida vajadus anda adressaadi abistamiseks selgitusi.³⁸

Haldusakti põhjendamise nõuet rõhutati seoses maksuvaidlustega. Riigikohus kordas üle oma varasema seisukoha, et haldusakti põhjendamine on oluline, tagamaks selle õiguspärasuse kontrollitavuse, ning et põhjendamiskohustust võib mh piirata maksusaladuse hoidmise kohustus.³⁹

2018. a kohtupraktikas leidub mitu lahendit, kus otsustati selle üle, kas menetlus- ja vormivead võisid mõjutada asja otsustamist. Apteegireformi puudutavas vaidluses nr 3-15-1445 jäeti ekslikult selgitamata, kas kolmas isik vastab ravikindlustuse seaduses⁴⁰ sätestatud piirangutele. Riigikohus märkis, et oluliste faktiliste asjaolude tuvastamata jätmine ei too kaasa haldusakti tühistamist, kui kohtul on põhimõtteliselt võimalik haldusmenetluses tuvastamata asjaolusid ise tuvastada (HMS § 58).⁴¹

Ehitise kasutuslube puudutavas vaidluses nr 3-15-873 kordas halduskolleegium, et kui menetlus- ja vorminõuete rikkumine kasutuslubade andmisel ei saanud mõjutada asja sisulist otsustamist vastustaja poolt, ei saa menetlusosaline tulenevalt HMS §-st 58 nõuda nende kasutuslubade tühistamist. Asjassepuutuv menetlusviga oli isiku haldusmenetluse kaasamata jätmine ja haldusakti põhjenduste puudumine. Riigikohus leidis, et niisuguses olukorras on põhjendatud kaebaja taotlus tunnistada hoonete kasutusload õigusvastaseks. Õigusvastasuse tuvastamise nõude lubatavus tugineb 2012. a praktikale asjas Villa Benita,⁴² milles öeldi, et põhjendusteta haldusakti jõusse jätmine HMS § 58 alusel kohtumenetluses esitatud põhjendustest lähtudes riivab PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust. See muudab kohtumenetluse tulemuse prognoosimise keerukamaks. Muu hulgas kaasneb sellega menetluskulude kandmise risk. Kaebaja jaoks vähem koormav abinõu on rahuldada kaebus osaliselt ning tuvastada haldusakti põhjendavas osas kaalutluste märkimata jätmise õigusvastasus resolutsioonis. Ka kõnealuses asjas asus kolleegium seisukohale, et tuleb eeldada, et haldusmenetluse kaasamata jätmine ja igasuguste põhjenduste puudumine muutis kaebajal tühistamisnõude eduväljavaadete hindamise raskemaks ning rikkus sellega PS § 15

³⁷ RKHKo 20.04.2018, [3-15-443/54](#), p 12.

³⁸ Samas, p 13.

³⁹ RKHKo 26.09.2018, [3-16-2324/18](#), p 8.

⁴⁰ Ravikindlustuse seadus. –RT I, 21.12.2018, 16.

⁴¹ RKHKo 29.05.2018, [3-15-1445/58](#), p 37. Kõnealuses asjas oleks tulnud siiski teha kindlaks uusi faktilisi asjaolusid, milleks Riigikohtul pole pädevust. Seetõttu ei andnud HMS § 58 antud juhul alust Ravimiameti otsuse jõusse jätmiseks.

⁴² RKHKo 29.11.2012, [3-3-1-29-12](#), p 25.

lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust. Niisuguses situatsioonis pole õige jätta kaebus kasutuslubade osas täies ulatuses rahuldamata, otsustas Riigikohus.⁴³

⁴³ RKHKo 04.12.2017, [3-15-873/142](#), p 29.

KOKKUVÕTE

Haldusmenetluse seadust puudutavad tõlgendused kogunevad halduskolleegiumi praktikasse järjepidevalt, aga justkui vargsi, sest neid lisandub kõigist eriosa valdkondadest. 2018. aastast võib kõige uuenduslikuma seisukohana välja tuua maksumenetluse kontekstis loodud eristuse haldusakti andmise ja haldusakti teatavakstegemise vahel. Kõnealuse lahendi mõjuulatust on haldusõiguses tervikuna raske prognoosida, sest järeldus, et antud, ent mitte teatavaks tehtud haldusakt loob isikule juba õigusi ja kohustusi, võib osutuda problemaatiliseks. Olulisema hulgas tuleb tähele panna ka halduspraktika ühtlustamiseks antud õiguslikke seisukohti haldusorgani pädevuse kohta. Haldusorgani pädevuse teema sai tähelepanu nii pädevuse delegerimise lubatavuse kui ka pädevuse rikkumise õiguslike tagajärgede aspektist.

Huvitavaid näiteid pakkus haldustegevuse liikide eristamine. 2018. aasta tõi lisa halduse siseeeskirju, halduslepinguid, menetlustoiminguid ja üldkorraldusi puudutavasse praktikasse. Edasi arendati haldusmenetluse peatumise, vaide lubatavuse ning menetlusväliselt isikult teabe nõudmise ja selle menetlustoiminguna vaidlustatavuse kohtupraktikat. Teabe nõudmine peab olema proportsionaalne ehk esemeliselt ja/või ajaliselt piiritletud ning menetlusvälise isiku poole pöördumine asjaolude uurimiseks peab olema põhjendatud.

Muudes 2018. aastal analüüsimisele tulnud küsimustes nagu menetlusosaliste kaasamine ja ärakuulamine, haldusaktile esitatavad nõuded ning menetlus- ja vormivigade tagajärjed, oli lisandunud kohtupraktika pigem kordava iseloomuga ja täiendas eelnevat juba varasemast valitud kursil.