



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusasjades
september–detsember 2019**

Aktuaalse praktika ülevaade

Mariliis Toomiste

analüütik

Kristi Aule Parmas

peaspetsialist

Jürgen Adamson, Joonas Kartsep

praktikandid

Tartu

2020

SISUKORD

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
AKTUAALNE PRAKTIKA.....	4
1.1. MATERIAALÕIGUS	4
1.1.1. Sotsiaalkindlustusõigus: eksperdiarvamus kui tõend (3-17-1110/84)	4
1.1.2. Riigiabi: ebaseaduslikult antu tagasinõudmine (3-15-241/62).....	5
1.1.3. Kohtuteenistus: jääda väärrikaks, viisakaks ja kannatlikuks (3-19-1861/2)	6
1.1.4. Keskkonnaõigus	6
1.1.4.1. Joogivee kvaliteet ja kaevandamisloa andmine (3-17-796/39).....	6
1.1.4.2. Ehitamine kadastiku elupaigatüübiga kaetud kinnistule (3-17-740/46).....	7
1.1.5. Maksuõigus	8
1.1.5.1. Intressinõude aegumine ja arvestamine (3-17-1047/66)	8
1.1.5.2. Liiga vara tehtud vastutusotsus on õigusvastane (3-17-991/38)	9
1.1.5.3. Juhatuse liikme hoolsuskohustus (3-17-2235)	9
1.1.6. Riigihankeõigus.....	10
1.1.6.1. Koolitusplaani tõlgendus on hankija otsustada (3-19-1464/41).....	10
1.1.6.2. Selgituse küsimine, kui pakkuja teeb hooletusvea (3-19-1501/203).....	10
1.1.7. Ehitus- ja planeerimisõigus	11
1.1.7.1. Mobiilsidemasti ehitusluba: kaasamine, huvide kaalumine (3-15-2232/93) .	11
1.1.7.2. Ehitusprojekt näiliselt ühe, sisuliselt kahe hoone jaoks (3-17-1930/93).....	12
1.1.7.3. KOV kohustus rajada kanalisatsioonitorustik (3-17-1909/65).....	12
1.1.8. Välismaalaste õigus: sissesõidukeeld.....	13
1.1.8.1. Tegelik ja piisavalt tõsine oht pikaajalise elaniku puhul (3-16-2088/69)	13
1.1.8.2. Pikaajalise elaniku staatus ei teki iseenesest (3-16-2436/51).....	14
1.1.8.3. Kaalumisel oluline asjaolu: sündimas on laps (3-18-1891/46)	14
1.2. MENETLUSÕIGUS.....	15
1.2.1. Riigi õigusabi tasu pooltunnise miinimummäära kohaldamine (3-19-405/50)...	15
1.2.2. Kriminaalmenetluses kogutud tõendite kasutamine (3-16-2497/120)	15
1.2.3. Mootorsõidukijuhi tervisetõendi vaidlustamine halduskohtus (3-18-1273/27)	16
1.2.4. Kolmanda isiku kaasamine menetlusse (3-19-874/19)	16
1.2.5. Vastutusotsuse kättetoimetamine Ametlike Teadaannete kaudu (3-19-207/19)...	16

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Riigikohtu halduskolleegium tegi 2019. aasta septembrist detsembrini lahendi kolmekümne kaheksas haldusasjas. Neist kahekümne viies oli esitatud kassatsioonkaebus ja kümnes määruskaebus. Esialgse õiguskaitse taotlus lahendati ühel korral. Halduskolleegium tegeles ka ühe taotlusega riigi õigusabi tasu suuruse kindlaksmääramiseks. Lisaks tegi kolleegium kolm menetluslikku määrust. Ühes asjas uuendati menetlus. Riigikohtu üldkogu vaatas läbi kaebuse Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi otsuse peale.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Kuues lahendis käsitleti maksuõiguse valdkonda. Neli lahendit puudutasid halduskohtumenetlust. Ka välismaalaste õigust selgitavaid lahendeid oli neli nagu ka riigihangete valdkonna lahendeid. Kolme lahendiga olid esindatud ehitusõigus ja vangistusõigus. Kahe lahendiga esindatud valdkonnad olid korrakaitse, keskkonnaõigus, planeerimisõigus, PRIA toetused ja haldusmenetlus. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid sotsiaalkindlustus, riigiabi, riigivastutus ja avalik teenistus (täpsemalt kohtuteenistus). Ühes lahendis tegeleti riigi õigusabi tasu suuruse kindlaksmääramise küsimusega.

1. septembrist kuni 31. detsembrini 2019 saabus Riigikohtusse 217 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 109 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 104 määruskaebused, lisaks oli kolm teistmisavaldust ja üks riigi õigusabi taotlus. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 258 asja (sh menetluse võtmine, loobumine, tagastamine, rahuldamata jätmine). Menetlusloa sai 24 taotlust, see on 9,3% läbivaadatud pöördumistest.

Vaatamata sellele, et tegemist on Riigikohtu praktika ülevaatega, tuleb silmas pidada, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites. Ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

AKTUAALNE PRAKTIKA

1.1. MATERIAALÕIGUS

1.1.1. Sotsiaalkindlustusõigus: eksperdiarvamus kui tõend ([3-17-1110/84](#))

Kaebaja esitas Eesti Töötukassale (töötukassa) töövõime hindamise ja töövõimetuse määramise taotluse ja Sotsiaalkindlustusametile (SKA) puude raskusastme tuvastamise taotluse. Ekspertarst hindas kaebaja tegutsemisvõimet võtmetegevuste kaupa ja leidis, et tema töövõime ei ole vähenenud, tuvastades kaebajal mitmes valdkonnas kerge kuni mõõduka tegutsemispiirangu. Kaebaja ise hindas mõne piirangu raskusastet suuremaks. Töötukassa otsustas eksperdiarvamusele tuginedes, et kaebaja töövõime ei olnud töötamist takistavas ulatuses piiratud. SKA tugines omakorda töötukassa otsusele ja eksperdiarvamusele ning jättis kaebaja puude raskusastme tuvastamata.¹ Haldus- ja ringkonnakohtu hinnangul võinuks töötukassa ja SKA otsused olla põhjalikumalt motiveeritud, kuid põhjenduste vähesus ei mõjutanud siiski asja otsustamist ja otsuseid ei ole põhjust tühistada.²

Ka halduskolleegiumi hinnangul olid töötukassa ja SKA otsused põhjendamispuudusega. Töövõime hindamise otsusest ei selgunud, kuidas töötukassa kaebaja töövõime kindlakstegemiseni jõudis. Ka SKA ei põhjendanud oma otsuses piisavalt, miks kaebajal puuet ei tuvastatud. Kolleegium rõhutas seejuures eraldi, et **selgitamine ei tähenda seaduse ja määruste normide kopeerimist haldusaktis, vaid isikule arusaadavaks tegemist.**³

Selleks, et haldusorganil tekiks **kõrgendatud uurimiskohustus**, peab taotleja ära näitama, millise valdkonna või võtmetegevuse puhul on ekspert eksinud, eriti juhul, kui eksperdi hinnangul esineb taotlejal raskem piirang või kui taotleja kirjeldatud terviseprobleemid ei kajastu tervise infosüsteemis. Kui eksperdi hinnangul on piirangu raskusaste taotleja enda hinnangust madalam, ei saa haldusorgan tekkinud kahtlust alati kõrvaldada sellega, et sama ekspert asja vaidemenetluses üle kontrollib, vaid kaaluda tuleks teise tervishoiuteenuse osutaja või töötukassa arstiõppe läbinud töötaja kaasamist. Töötukassa ega SKA ei pea lähtuma ainult ühest konkreetsest eksperdiarvamuselt: tegemist on **tõendiga haldusmenetluses ehk erialaasjatundja arvamusega, mida haldusorgan saab kõrvutada teiste tõenditega**, sh teise spetsialisti arvamusega. Teise eksperdi kaasamine juba haldusmenetluses aitaks vaidluse lahendamist kiirendada.⁴

Halduskohtu pädevuse aspektist selgitas kolleegium, et halduskohus saab haldusakti kontrollimisel tuvastada, kas seda toetava eksperdiarvamuse andja on kasutanud arvamust koostades tervise infosüsteemi kantud andmeid õigesti. Sellest sõltub töövõime hindamine ja puude raskusastme tuvastamine. Kuna kohtud seda ei kontrollinud ega palunud eksperdiarvamusel toodu kohta hinnangut ka istungil osalenud töötukassa arstiõppe läbinud töötajalt, ei saa olla kindel, et haldusaktid olid nende andmise ajal õiguspärased. Arvestades töövõime hindamist või puude raskusastme tuvastamist taotleva isiku nõrgemat positsiooni ja haldusorganitele antud pädevust, on **tõendamiskoormus** kohtumenetluses haldusorganil.⁵

¹ RKHKo 05.09.2019, [3-17-110/84](#), p-d 2, 3, 5.

² RKHKo 05.09.2019, [3-17-110/84](#), p-d 8–10.

³ RKHKo 05.09.2019, [3-17-110/84](#), p-d 15–18.

⁴ RKHKo 05.09.2019, [3-17-110/84](#), p-d 21–23.

⁵ RKHKo 05.09.2019, [3-17-110/84](#), p-d 24–26.

Kolleegium otsustas, et halduskohus peab asja uuesti läbi vaadates nõudma eksperdiarvamuse kohta teist hinnangut ja kontrollima selle õigsust.

Lahend pälvis tunnustust arusaadavuse ja kergesti mõistetava teabe andmise eest, tuues Riigikohtule selge sõnumi eriauhinna.⁶

1.1.2. Riigiabi: ebaseaduslikult antu tagasinõudmine ([3-15-241/62](#))

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) eraldas ettevõtte tootmisliini projektile 2008. aastal toetuse, kuid tunnistas selle otsuse 2014. aastal tagasiulatuvalt kehtetuks ja nõudis toetuse koos liitintressiga tagasi, leides, et ettevõtja oli võtnud endale lepingupartneri ees juba enne EAS-ile taotluse esitamist siduva kohustuse tootmisliin soetada, mistõttu ei olnud abil ergutavat mõju.⁷

Riigikohtu halduskolleegium peatas selle haldusasja menetluse 2018. aastal kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni kohtuasjas [C-349/17](#) (Eesti Pagar).⁸ Sellest lahendist juhindudes otsustas kolleegiumi kogu koosseis muuta asjas nr [3-3-1-8-16](#)⁹ võetud seisukohti liikmesriigi asutuse poolt ergutava mõju kindlakstegemise, abi tagasinõudmise kohustuse ja abisaaja õiguspärase ootuse kohta.¹⁰

Nimelt tõlgendas Euroopa Kohus üldise grupierandi määruse¹¹ art 8 lg-t 2 nii, et projekti või tegevuse ellu viimiseks on tööd alustatud, kui selle jaoks mõeldud seadmete esimene tellimus on tehtud tingimusteta ja õiguslikult siduva kohustuse võtmise teel enne abitaotluse esitamist, olenemata sellest, kui suur on võimalik kohustusest väljumise kulu.¹² Sellele viidates nõustus halduskolleegium haldus- ja ringkonnakohtu hinnanguga, **et kui ettevõtja esitas enne abitaotlust seadmete esimese tellimuse, võttis ta endale tingimusteta ja õiguslikult siduva kohustuse**, mistõttu ei oleks EAS tohtinud riigiabi anda.¹³

Ka ebaseaduslikult antud riigiabi **tagasinõudmise aegumistähtaja** küsimuses kinnitas Euroopa Kohus haldus- ja ringkonnakohtu seisukohta, et kohaldub nõukogu määruses nr 2988/95¹⁴ sätestatud nelja-aastane aegumistähtaeg. See hakkas kulgema abitaotluse rahuldamisest 2008. aastal. Selles, et aegumine katkes EAS-i ergutava mõju kontrolli läbiviimisel 2012. aastal, halduskolleegium haldus- ja ringkonnakohtuga ei nõustunud, sest ettevõtja ja EAS-i vahelise suhtluse täpsem sisu on veel kindlaks tegemata. Ringkonnakohtul tuleb asja uuesti lahendades hinnata ettevõtja teavitamist ja aegumise katkemist Euroopa Kohtu selgituste valguses.¹⁵ Nimelt selgitas Euroopa Kohus, et määruse nr 2988/95 art 3 lg 1 kolmanda lõigu sõnastusest tuleneb, et aegumine katkeb, kui ettevõtjat on teavitatud juurdluse või kohtumenetluse algatamisest.¹⁶

Lisaks eelnevale selgitas Euroopa Kohus, et liikmesriigi asutus on kohustatud abisaajalt nõudma intressi vastavalt riigisisestele õigusnormidele ajavahemiku eest, mil ebaseaduslik

⁶ Vt selle kohta <https://selgesonum.ee/auhind-2019/> ja <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigikohus-palvis-selge-sonumi-eriauhinna>.

⁷ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p-d 1, 2.

⁸ Euroopa Kohtu otsus (suurkoda), 5. märts 2019, [C-349/17](#), Eesti Pagar AS versus Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Eesti Pagar).

⁹ RKHKo 09.06.2016, [3-3-1-8-16](#).

¹⁰ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p 14.

¹¹ [Komisjoni määrus \(EÜ\) nr 800/2008](#), 6. august 2008, EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks.

¹² [C-349/17](#), Eesti Pagar, p 82.

¹³ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p-d 15–17.

¹⁴ [Nõukogu määrus \(EÜ, Euratom\) nr 2988/95](#), 18. detsember 1995, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta.

¹⁵ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p-d 18–21.

¹⁶ [C-349/17](#), Eesti Pagar, p 126.

olukord kestis. Euroopa Liidu toimimise lepingu art 108 lg 3 nõuab, et need õigusnormid võimaldaksid tagada ebaseadusliku abi tagasinõudmise täies ulatuses ning et abisaajat kohustataks seega maksma intressi kogu ajavahemiku eest, mille vältel ta sai abi kasutada, ja määras, mis on samaväärne sellega, mida oleks kohaldatud juhul, kui ta oleks pidanud abisumma selleks ajavahemikuks turult laenama.¹⁷ Selles küsimuses jäi kolleegium oma varasema seisukoha juurde, et Eesti õiguses pole õigusselguse põhimõttele vastavat normi, mille alusel abi andmise ja tagasinõudmise vahelise aja eest intressi nõuda ja arvestada.¹⁸

Kolleegium rõhutas, et intressikohustuse eesmärk ei ole karistamine, vaid õigusvastase eelise tasandamine. Intressi määramine ebaseadusliku riigiabi andmise ja tagasinõudmise vahelise aja eest on põhimõtteliselt võimalik niivõrd, kui see on vajalik abisaaja tegeliku eeliseisundi tasandamiseks. Kohtul tuleb intressi määramisel kohaldada perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seaduse § 28 lg-t 2 osas, milles see on EL-i õigusega kooskõlas, jälgides, et **intress piirduks vaid summaga, mida ettevõtja oleks pidanud maksma abile vastavat laenu turult võttes**.¹⁹ Ettevõtja laenuvõimekuse asjaolud tuleb vajaduse korral ringkonnakohtus kindlaks teha, kuid kui nende uurimine ja hindamine osutub kohtumenetluses ebamõistlikuks, saab ringkonnakohtus EAS-i otsuse intressi puudutavas osas vale õigusliku aluse tõttu tühistada, misjärel võib EAS intressi uuesti määrata.²⁰

1.1.3. Kohtuteenistus: jääda väarikaks, viisakaks ja kannatlikuks ([3-19-1861/2](#))

22. aprillil 2019 mõistis Riigikohtu juures tegutsev kohtunike distsiplinaarkolleegium kohtuniku süüdi ametikohustuste mittekohases täitmisel. Distsiplinaarkolleegium leidis, et kohtunik suhtus menetlusosalistesse lugupidamatult ja ebaviisakalt, samuti heitis kolleegium kohtunikule ette menetlusosalise esindaja istungisaalist lahkuma sundimist.²¹ Kohtunik esitas Riigikohtu üldkogule otsuse peale kaebuse.

Riigikohtu üldkogu jättis kaebuse rahuldamata, rõhutades seejuures, et **kohtunik peab kohtumenetlust juhtima ja seda ohjama, jäädes seejuures väarikaks, viisakaks ja kannatlikuks ning vältides ärritumist, seda ka pikkade ja keeruliste kohtuvaidluste puhul**.²²

1.1.4. Keskkonnaõigus

1.1.4.1. Joogivee kvaliteet ja kaevandamisloa andmine ([3-17-796/39](#))

Kasvusubstraate tootev ettevõtja soovis muuta oma turba kaevandamise luba ja saada uus luba kaevandamise laiendamiseks. Keskkonnaamet edastas tema taotluse kohalikule omavalitsusele (KOV), kes aga nõusolekut ei andnud, sest turbatootmisala lähedal Salajõe ääres asuvates küldes oli probleeme joogivee kvaliteediga ja seniste uuringutulemuste põhjal võis arvata, et selle üheks põhjuseks on kaevandamine. KOV arvates tulnuks joogivee reostuse põhjuste ja olukorra parandamise võimaluste selgitamiseks teha põhjalik hüdrogeoloogiline uuring.²³

Maapõueseaduse kohaselt tuleb kaevandamisloa eelnõu saata arvamusel saamiseks KOV üksusele, ja kui KOV ei ole kaevandamisega nõus, jätab Keskkonnaamet loataotluse rahuldamata, v.a juhul, kui Vabariigi Valitsus annab nõusoleku väljastada luba riigi ülekaaluka

¹⁷ [C-349/17](#), Eesti Pagar, p 142.

¹⁸ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p 24; RKHKo 09.06.2016, [3-3-1-8-16](#), p 41.

¹⁹ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p 26.

²⁰ RKHKo 19.12.2019, [3-15-241/62](#), p 28.

²¹ Distsiplinaarkolleegiumi otsus, 22.04.2019, [9-13/19-1](#).

²² RKÜKo 08.10.2019, [3-19-1861/2](#), p 18.

²³ RKHKo 09.10.2019, [3-17-796/39](#), p-d 1, 2.

huvi tõttu. Kolleegium on varem selgitanud, et kui KOV kooskõlastamisotsust mõjutavad Keskkonnaameti pädevusse kuuluvad keskkonnakaitse kaalutlused, peab ta arvestama ameti seisukohaga, et kaevandamist võib keskkonna seisukohast lubada²⁴. Praegusel juhul leidis kolleegium aga, et veevarustuse küsimuses põimuvad keskkonnakaitse kaalutlused KOV pädevusvaldkonda kuuluva kohaliku huviga ja **KOV-l on õigus anda küsimusele oma hinnang, ilma et ta peaks esile tooma vigu Keskkonnaameti seisukohas.**²⁵ Kolleegium nõustus KOV-ga, et enne kaevandamisloa kooskõlastamist oli vaja teavet juurde koguda – keskkonnamõju hindamise aruande põhjal võis järeldada, et kaevuvee halva kvaliteedi põhjused on kompleksed ja selle üheks põhjuseks on turbatootmine. Nõrgalt kaitstud põhjaveega piirkonnas kaevandamist kavandades tuleb ettevõtjal **leppida keskkonnoahtude vältimiseks ja keskkonnariskide vähendamiseks vajalike uuringute tegemise tõttu aeganõudvama loamenetlusega.**²⁶

1.1.4.2. Ehitamine kadastiku elupaigatüübiga kaetud kinnistule ([3-17-740/46](#))

Saaremaal Kahtla-Kübassaare hoiualal, mis kuulub alates 2007. aastast nii linnu- kui ka loodusala Natura võrgustikku, asuva kinnistu omanik soovis ehitada suvila. 2004. aastal kehtestatud detailplaneeringu kohaselt saab sellele kinnistule ehitada kaks hoonet. Kui KOV projekteerimistingimused Keskkonnaametile kooskõlastamiseks edastas, selgitas viimane aga, et ehitamine pole lubatud, sest kinnistu on tervikuna kaetud kaitsealuse kadastiku elupaigatüübiga, mis suvila all ja ümbruses häviks.²⁷

Halduskolleegium rõhutas kõigepealt, et kinnistul ei ole kaitse alla võetud üksikud kadakad, vaid elupaigatüüp, ning kadastiku elupaigatüübil on oluliseks kaitstavaks loodusväärtuseks ka pinnast kattev rohttaimestik.²⁸ Kolleegium selgitas, et lähtuda ei saa eeldusest, et **suvila rajamine** on igal juhul lubamatu, kuna kinnistu on üleni kaetud kadastiku elupaigatüübiga – see **võib olla lubatav, kui sellega ei kahjustata loodusala kaitse eesmärke.**²⁹ Loodusdirektiiv³⁰ paneb Eestile kohustuse Natura võrgustikku arvatud erikaitsealasid kaitsta ja selle art 6 lg 3 kohaselt tuleb iga projekti, mis tõenäoliselt avaldab Natura võrgustiku alale olulist mõju, asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse eesmärgile avaldab. Projektile saab nõusoleku anda alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et see ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju. Arvestades Euroopa Kohtu selgitusi [Waddenzee](#)³¹ ja [Białowieża metsa](#)³² asjades ning proportsionaalsuse põhimõtet, on kolleegiumi hinnangul selge, et **negatiivseks mõjuks ala terviklikkusele**, sh elupaigatüübi osaliseks pöördumatuks hävimiseks asjaomasel alal [Sweetman jt](#)³³ otsuse tähenduses, **ei pruugi olla kuitahes väikesel alal taimestiku asendamine ehitisega.**³⁴

²⁴ RKHKo 18.10.2016, [3-3-1-31-16](#), p 23.

²⁵ RKHKo 09.10.2019, [3-17-796/39](#), p 11.

²⁶ RKHKo 09.10.2019, [3-17-796/39](#), p-d 15, 16.

²⁷ RKHKo 28.11.2019, [3-17-740/46](#), p-d 1–3.

²⁸ RKHKo 28.11.2019, [3-17-740/46](#), p 10.

²⁹ RKHKo 28.11.2019, [3-17-740/46](#), p 12.

³⁰ [Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ](#), 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

³¹ Euroopa Kohtu otsus (suurkoda), 7. september 2004, [C-127/02](#), Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels versus Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging).

³² Euroopa Kohtu otsus (suurkoda), 17. aprill 2018, [C-441/17](#), Euroopa Komisjon versus Poola Vabariik (Forêt de Białowieża).

³³ Euroopa Kohtu otsus (kolmas koda), 11. aprill 2013, [C-258/11](#), Peter Sweetman jt versus An Bord Pleanála (Sweetman jt).

³⁴ RKHKo 28.11.2019, [3-17-740/46](#), p-d 14–19.

Nii jõudiski kolleegium järelduseni, et **kaitstava elupaiga kahjustamiseks ei ole üldjuhul proportsionaalne pidada tegevust, mille kahjuliku mõju intensiivsus ja ulatus on väga väike** (kuigi olenevalt asjaoludest võib ka selline mõju oluline olla). Suvilaehituse lubatavus sõltub sellest, kas see kahjustab eraldi või koosmõjus muude tegevuste, kavade, projektide ja arengutega ala kaitse eesmärgi. Hoiuala üheks kaitse-eesmärgiks on kadastiku elupaigatüübi pindala kasv 840 hektarilt 869,24 hektarini. Nii tuleks suvilaehituse mõju olulisuse hindamiseks ja kooskõlastuse andmise uuesti otsustamiseks välja selgitada, kui suurt ala ehitus (koos teenindavate rajatiste, prügikonteinerite ja õuealaga) mõjutaks ja kas suvila rajamine välistaks kadastiku pindala suurendamise eesmärgi saavutamise või raskendaks seda oluliselt.³⁵

1.1.5. Maksuõigus

1.1.5.1. Intressinõude aegumine ja arvestamine ([3-17-1047/66](#))

Riigikohtusse jõudnud kaebuses nõuti Maksu- ja Tolliametilt (MTA) intressinõude tühistamist, põhjendades seda aegumisega. Vaidluse põhiküsimuseks kujunes see, kas põhivõlalt intressi arvutamine on aegumatu, kui põhivõlgaks olevat maksusummat ei ole täielikult tasunud.³⁶

Halduskolleegium selgitas otsuses [3-17-1047/66](#) intressi arvestamise ja intressinõude esitamise aegumist. Nimelt ei tulene maksukorralduse seaduse (MKS) § 118 lg 3 teise lause viitest MKS § 98 lg-le 4, et pärast MKS § 98 lg-tes 1-3 sätestatud maksusumma määramise aegumistähtaegu ei saagi intressinõuet kui kõrvalkohustuse täitmisele suunatud haldusakti anda. MKS § 118 lg 3 teises lauses sisalduva viite eesmärk on rõhutada, et intressinõue on tehtud aegumistähtaja jooksul, kui see on postiteenuse osutajale üle antud enne aegumistähtaja möödumist. Viitest MKS § 98 lg-le 4 ei muutu kohaldatavaks MKS § 98 lg-d 1-3. See, milline intressi arvestamise aegumistähtaeg MKS § 98 lg 4 mõttes on, tuleneb MKS § 118 lg-st 1, st üks aasta maksusumma täielikust tasumisest. MKS § 105 lg 6 näeb ette, et maksuvõla sissenõudmisel tuleb üldjuhul esimeses järjekorras täita põhivõlg ja alles siis intress.³⁷

Kuigi maksusumma täielik tasumine on MKS § 118 lg 1 kohaldamise eeldus, **ei tähenda see, kui maksusumma on tasumata, siiski intressinõude aegumatust**. Üldreeglik on, et intressi arvestamise ja intressinõude esitamise aegumistähtaeg on üks aasta maksusumma täielikust tasumisest (MKS § 118 lg 1), kuid igal juhul ei saa intressinõuet esitada, kui möödunud on maksusumma sundtäitmise aegumistähtaeg (MKS § 132). Sama kehtib juhul, kui maksukohustuslane ei ole maksusummat täielikult tasunud.³⁸ Selles maksuasjas katkes aegumine aga enne viieaastase sundtäitmise aegumistähtaja lõppemist seoses isiku pankroti väljakuulutamise ja uut aegumistähtaega hakati arvestama katkemise aluse äralangemise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist.³⁹

Maksuintressi tasumise kohustust puudutasid ka kohtumäärused [3-19-269/12](#) ja [3-19-276/14](#), mille põhiküsimuseks oli see, kas hüpoteeki saab seada maksuintressi tagamiseks, mis on arvestatud aja eest, mil isik ei olnud enam äriühingu juhatuse liige.⁴⁰ Halduskolleegium selgitas, et MKS võimaldab vastutusotsusega nõuda endiselt juhatuse liikmelt intressi tasumist aja eest, mil ta ei olnud enam juhatuse liige, kui põhivõlg on kindlaks määratud maksuotsusega ning maksu juurde määramise põhjustas juhatuse liikme tahtlik või raskelt hooletu maksude arvestamise või deklareerimise kohustuse rikkumine. Sedalaadi juurdemääramise võivad tuua

³⁵ RKHKo 28.11.2019, [3-17-740/46](#), p-d 20–25.

³⁶ RKHKo 11.10.2019, [3-17-1047/66](#), p 11.

³⁷ RKHKo 11.10.2019, [3-17-1047/66](#), p-d 15, 16.

³⁸ RKHKo 11.10.2019, [3-17-1047/66](#), p-d 17–19.

³⁹ RKHKo 11.10.2019, [3-17-1047/66](#), p-d 21, 22.

⁴⁰ RKHKm 16.10.2019, [3-19-269/12](#), p 7; RKHKm 21.11.2019, [3-19-276/14](#), p 10.

kaasa näiteks maksupettus või ka raskest hooletusest tingitud maksude väärarvutus. Ka olukorras, kus maksu ei ole juurde määratud, kuid juhatuse liige on siiski rikkunud maksu tasumise kohustust muul viisil MKS § 40 lg-s 1 tingimustele vastavalt, võib endisel juhatuse liikmel lasuda intressi tasumise solidaarkohustus aja eest, kui ta enam ei ole juhatuse liige.⁴¹

1.1.5.2. Liiga vara tehtud vastutusotsus on õigusvastane ([3-17-991/38](#))

MTA tegi maksuotsuse, mille kohaselt oli äriühing tööjõumakse valesti deklareerinud, töötajatele tehtud erisoodustustelt alusetult sisendkäibemaksu arvestanud ning võltsarveid kasutades tasumisele kuuluvat käibemaksu alusetult vähendanud. Maksuotsusega nõutava maksuvõla tekkimise ajal oli ettevõtte juhatusel kolm liiget, keda MTA kohustas vastutusotsusega maksuotsusest tulenevat ja aegumata maksuvõlga tasuma. Maksuhaldur alustas vastutusotsusega nõutava maksuvõla sissenõudmist äriühingult MKS § 130 lg 1 p-s 3 sätestatud viisil 16. jaanuaril 2017 ja vastutusotsus tehti 6. aprillil 2017, seega enne MKS § 96 lg-s 5 määratud kolmekuulise tähtaja möödumist.⁴²

Halduskolleegium selgitas, et MKS § 96 lg 5 teine lause on imperatiivne säte, mis lubab **seaduslikule esindajale vastutusotsuse teha alles pärast seda, kui on möödunud kolm kuud vastutusotsusega nõutava maksuvõla äriühingult sissenõudmise alustamisest** (välja arvatud juhul, kui maksumaksjale või maksu kinnipidajale on välja kuulutatud pankrot). Vastutusotsust ei või teha enne seaduses lubatud tähtaega isegi siis, kui juba varem on selge, et äriühingult ei õnnestu maksuvõlga sisse nõuda. Põhjendus, et vastutusotsus on tehtud vähe aega (nt kümme päeva) enne lubatud aega, ei õigusta samuti seaduse eiramist. Seega on selline vastutusotsus õigusvastane ja tuleb tühistada.⁴³

1.1.5.3. Juhatuse liikme hoolsuskohustus ([3-17-2235](#))

MTA tegi vastutusotsuse, millega kohustas mittetegutseva äriühingu endist juhatuse liiget tasuma äriühingu maksuvõlga, kirjeldades seda, kuidas juhatuse liige jäi oma kohustuste täitmisel teadlikult ükskõikseks ja põhjustas maksuvõla oma raske hooletusega.⁴⁴

Halduskolleegium selgitas põhjalikumalt äriühingu juhatuse liikme vastutuse üldisi eeldusi. MKS §-st 40 ja § 96 lg-st 1 tuleneb, et äriühingu juhatuse liige vastutab äriühingu maksuvõla eest, kui ta rikkus oma MKS § 8 lg-s 1 nimetatud kohustusi, rikkumine on tahtlik või raskelt hooletu ning selle tulemusel on tekkinud maksuvõlg. Juhatuse liikme süü vormide (tahtlus, raske hooletus, hooletus) tuvastamisel lähtutakse võlaõigusseaduse § 104 lg-tes 3–5 sätestatust. Juhatuse liikme hoolsusstandard tuleneb äriseadustiku § 187 lg-st 1. MKS § 8 lg 1 ei kohusta juhatuse liiget täitma kõiki juriidilise isiku maksualastest õigusaktidest tulenevaid kohustusi vahetult ise. Juhatuse liikmel lasus vaidlusaluse vastutusotsuse tegemise ajal kehtinud seaduse redaktsiooni järgi tagamiskohustus, kehtiva seaduse järgi korraldamiskohustus, mis on samatähenduslikud terminid. Juhatuse liikmed võivad korraliku ettevõtja hoolsuse raamides leppida kokku kohustuste jaotamises ja tööjaotuses, samuti kasutada kohustuste täitmiseks kolmandate isikute abi (nt äriühingu majandustehingute dokumenteerimiseks ja kirjendamiseks, maksudeklaratsioonide esitamiseks), kuid **mõistlikult tegutsev juhatuse liige hoiab end üldjoontes kursis ka neis valdkondades toimuvaga, mis tööjaotuse järgi ei ole tema vastutada, st tal lasub kohustus olla mõistlikul määral informeeritud**. Kuigi juhatuse liikmete omavahelisel tööjaotusel ega sellel, et mõnda ülesannet täidavad kolmandad isikud, ei ole vahetut mõju välissuhtes võlausaldajatega ega riigiga, tuleb juhatuse liikme individuaalse

⁴¹ RKHKm 16.10.2019, [3-19-269/12](#), p 9.

⁴² RKHKo 09.10.2019, [3-17-991/38](#), p-d 1, 2, 10.

⁴³ RKHKo 09.10.2019, [3-17-991/38](#), p-d 11, 12.

⁴⁴ RKHKo 11.12.2019, [3-17-2235/52](#), p 2.

vastutuse hindamisel äriühingu võla eest arvesse võtta ka teise juhatuse liikme või abistaja tegevust (nt varjamine, pahatahtlikkus jms). Kuigi juhatuse liikmete tööjaotus võib olla suuline või praktikas välja kujunenud, võtab juhatuse liige seda kirjalikult fikseerimata jättes siiski riski, et talle võidakse ette heita kohustuste täitmata jätmist neis valdkondades, mis tööjaotuse järgi ei kuulu tema vastutusvaldkonda, ning vastupidise tõendamise koormis lasub temal.⁴⁵

Vaidluse asjaolud veensid kolleegiumi selles, et juhatuse liige ei järginud hoolsusstandardit ja tegemist oli raske hooletusega – juhatuse liikmel oleks pidanud ilmselgelt tekkima kahtlus, et tal ei ole ülevaadet äriühingu kogu majandustegevusest, muuhulgas seetõttu, et tal olid volitused e-maksuameti kasutamiseks, vaidlusalusel ajavahemikul oli pangakonto arvelduste hulk väike ega langenud kokku maksudeklaratsioonides kajastatud käibeandmetega. Äriühingu raamatupidamist ja deklaratsioonide esitamist korraldas kutseline raamatupidaja, kelle teenuste kasutamine suurendab juhatuse liikme võimalust tugineda eeldusele, et raamatupidamisülesanded on korrektselt täidetud ega vaja järjepidevat tähelepanu ja kontrolli, kuid kohustusest raamatupidamisega kursis olla see juhatuse liiget ei vabasta.⁴⁶

1.1.6. Riigihankeõigus

1.1.6.1. Koolitusplaani tõlgendus on hankija otsustada ([3-19-1464/41](#))

Hankija kirjeldas riigihankes, mille eesmärk oli diagnostikumide ostmine koos teostamisvõimalusega täisautomaatsel analüsaatoril, üht tingimust nii: „[---] Litsentsi puudumisel esitada tehnika koolitusplaan, litsents peab olema analüsaatori installeerimise ajaks.“ Vastavaks ja edukaks tunnistati pakkumine, kus oli koolitusplaani kohta märge „Jah, tehnika koolitus on kinnitatud tootja poolt 16-31 Juuli 2019 ning installeerimise ajaks on see kindlasti olemas.“ Teine pakkuja esitas Riigihangete vaidlustuskomisjonile (VAKO) aga vaidlustuse, mille VAKO rahuldab, leides muuhulgas, et üksnes paljasõnaline kinnitus ei täida nõuet esitada pakkumuses tehnika koolitusplaan ega võimalda hankijal tingimuse täidetust sisuliselt kontrollida. Ka haldus- ja ringkonnakohus pidasid pakkuja esitatud koolitusplaani üksnes lakooniliseks ja täpsustamata väiteks koolituse toimumise kohta, sest muuhulgas peab koolitusplaani väljastama või vähemalt kinnitama koolituse läbiviija ja koolitusplaani ei saa samastada lihtsalt pakkuja kinnitusega, et koolitus on plaanis.⁴⁷

Halduskolleegium asus aga seisukohale, et VAKO-l ei olnud alust hankija otsuseid kehtetuks tunnistada. **Seadus ei kehtesta hankedokumentides silmas peetud koolitusplaanile sisu- ja vorminõudeid – need on hankija määrata.** Nõudeid koolitusplaanile ei ole alust tuletada teiste eluvaldkondade õigusaktidest. Koolitusplaan pidi kätkema endas teavet, mille esitamise kohustus on arusaadav vastavas valdkonnas tegutsevale ettevõtjale. Kui hankija tunnistab pakkumuse vastavaks, tõlgendas ta hankedokumenti ise nii, et koolituse üksikasjaliku sisu ja ajakava lahtikirjutamist ei ole vaja. Selline käsitus ei ole vastuolus ühegi õigusnormiga ega äritavaga.⁴⁸

1.1.6.2. Selgituse küsimine, kui pakkuja teeb hooletusvea ([3-19-1501/203](#))

Töötukassa jättis riigihankes „Eesti keele koolitus“ pakkumuse esitanud pakkuja kõigis hanke osades kvalifitseerimata. Nimelt oli hankedokumendis kehtestatud nõue, et pakkuja peab olema halduskoostöö seaduse § 12 mõistes usaldusväärne. Pakkujal tuli elektroonilises süsteemis valikutega „Jah“ või „Ei“ kinnitada, et ta vastab seaduses loetletud tingimustele. Pakkuja ei

⁴⁵ RKHKo 11.12.2019, [3-17-2235/52](#), p-d 11–14.

⁴⁶ RKHKo 11.12.2019, [3-17-2235/52](#), p-d 20–22.

⁴⁷ RKHKo 19.12.2019, [3-19-1464/41](#), p-d 1–4.

⁴⁸ RKHKo 19.12.2019, [3-19-1464/41](#), p-d 13, 14.

esitanud seda kinnitust, põhjendades valiku „Jah“ ja „Ei“ vahel tegemata jätmist inimliku hooletuse või registri funktsioonide häirega, seda enam, et riigihangete registri varasem versioon andis mistahes valiku või andmete puudumisel sellest märku ega lubanud pakkumust esitada.⁴⁹ Halduskohus leidis, et niisugustel erandlikel asjaoludel pidanuks hankija küsima pakkujalt selgitust, kuidas tema vaikimist „Jah“ või „Ei“ valiku tegemata jätmisel ehk arusaamatut vastust mõista, kuid ringkonnakohus asus seisukohale, et kinnituse esitamata jätmise näitab, et pakkuja jättis oma hoolsuskohustuse olulisel määral täitmata ja tema kvalifitseerimata jätmist ei saa tema suhtes ebarproportsionaalseks või tema ebavõrdseks kohtlemiseks pidada.⁵⁰

Halduskolleegium selgitas, et riigihangete seaduse selgituste esitamist käsitleva § 46 lg 4 rakendamisel tuleb lähtuda direktiivi 2014/24⁵¹ art 56 lg-s 3 seatud tingimusest, et täienduste tegemise nõue oleks täielikus kooskõlas võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõttega ning Euroopa Kohtu praktikaga nende põhimõtete sisustamisel. Nimelt selgitas Euroopa Kohus asjas [C-336/12](#), et hankijal on pakkumuste kohta selgituste küsimisel kaalutusõigus, mille teostamisel tuleb tagada, et pakkujaid koheldaks võrdselt, samuti peab hankija rangelt kinni pidama enda poolt kindlaks määratud tingimustest⁵². Ka hankedokumendid nägid ette hankija võimaluse selgitusi küsida. Kolleegiumi hinnangul olid Euroopa Kohtu seatud selgitamise nõude lubatavuse kriteeriumid täidetud ja **hankija võis pakkujalt selgitusi küsida** – asjas puudusid andmed, et pakkuja ei oleks vastanud nõutud usaldusväärse kriteeriumitele, pakkuja ei saanud kinnituse õigeks ajaks esitamata jätmisega märkimisväärset eelist teiste pakkujate ees ja oli selge, et ebatäpsus oli tekkinud tahtmatult. „**Jah**“ **valiku tegemisega oleks pakkuja esitanud pakkumust üksnes täpsustanud**. Hankija jättis oma kaalutusõiguse aga kasutamata.⁵³

1.1.7. Ehitus- ja planeerimisõigus

1.1.7.1. Mobiilsidemasti ehitusluba: kaasamine, huvide kaalumine ([3-15-2232/93](#))

KOV andis äriühingule ehitusloa mobiilsidemasti rajamiseks kinnistule, mis piirnes kinnistuga, kus asus isiku ja tema perekonna kodu, kultuurimälestiseks tunnistatud elamu. Isik leidis, et mobiilsidemasti rajamiseks oleks tulnud koostada detailplaneering ja tema kinnistu väärtus on vähenenud. Haldus- ja ringkonnakohus ei nõustunud sellega muuhulgas põhjusel, et rajatise ehitamine ei eeldanud detailplaneeringut koostamist, mast ei mõjuta naaberkiinnistute ehitusõigust või maakasutust, mobiiltelefoniteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi kasuks räägib oluline avalik huvi ning naabri menetlusse kaasamata jätmise ei olnud õigusvastane.⁵⁴

Halduskolleegium nõustus sellega, et enne ehitusloa andmist ei olnud vaja detailplaneeringut koostada, kuid selgitas, et KOV oleks pidanud naabri ehitus- ja kasutusloa andmise menetlusse kaasama. Kui mobiilsidemast lubati rajada isiku elamust 40 m kaugusele, pidi KOV sedastama tema **omandiõiguse riive võimalikkust**. Kinnisasja väärtust võib vähendada nii visuaalne muutus keskkonnas kui ka potentsiaalsete ostjate vastumeelsus mobiilsidemasti vahetusse lähedusse elamu soetamise vastu, isegi kui hirm kiirguse ees ei ole põhjendatud. Miljööväärtuslikul ala võib mõju olla tavapärasest suurem. Kolleegium tunnistas ehitusloa

⁴⁹ RKHKo 20.12.2019, [3-19-1501/203](#), p-d 1, 2, 4.

⁵⁰ RKHKo 20.12.2019, [3-19-1501/203](#), p-d 6, 8.

⁵¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2014/24/EL](#), 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst.

⁵² Euroopa Kohtu otsus (kümnes koda), 10. oktoober 2013, [C-336/12](#), Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser versus Manova A/S (Manova), p-d 37, 40.

⁵³ RKHKo 20.12.2019, [3-19-1501/203](#), p-d 16–18.

⁵⁴ RKHKo 11.10.2019, [3-15-2232/93](#), p-d 1, 3, 5.

õigusvastaseks ja tühistas kasutusloa, sest **KOV ei olnud kaalutusõigust teostades arvestanud olulisi asjaolusid ega kaalunud põhjendatud huve**. KOV eksis, arvates, et masti asukoha otsustab üksnes seda rajav äriühing. Selle asemel tulnuks puudutatud isikutega võimalikud alternatiivid läbi arutada, neid kaaluda ja optimaalseim lahendus leida. Lisaks on oluline selgitada välja, kas leidis alternatiivseid asukohti, mis ei asunud elamute vahetus läheduses.⁵⁵

Isikule kuulunud kinnistuosa on juba võõrandatud ja tema kahjunõude osas tuleb halduskohtul asi uuesti läbi vaadata. Et teha kindlaks, kas kahju tekkis, tuleb välja selgitada, kas kaalumiseviga tehti, ja koguda tõendeid võimaliku kahju ulatuse kohta.⁵⁶

1.1.7.2. Ehitusprojekt näiliselt ühe, sisuliselt kahe hoone jaoks ([3-17-1930/93](#))

Riigikohtusse jõudis vaidlus korterelamu ehitusloa kooskõla üle detail- ja üldplaneeringu ja hea ehitustavaga. Muuhulgas sai halduskohtu hinnangul hoone kaht korpust, millel on ühise sissepääsuks ühine maapealne korrus, käsitada ühe hoonena, ja ka ringkonnakohus leidis, et tegemist on ühe hoonega, sest korpuseid ei ole võimalik kasutada iseseisvate korterelamutena ilma maapealsel korrusel asuva sissepääsuta.⁵⁷

Halduskolleegiumi hinnangul ei ole ehitusprojekti lahenduses kahe korpuse ühendamine galeriiga piisav, et pidada neid üheks hooneks, olgugi et galerii kaudu on kavandatud ka sissepääs hoonetesse, kui otstarbe, eesmärgi ja kasutamise viisi poolest on tegemist kahe hoonega. Vaidlusalused hooned on ülekaalukas osas üksteisest välispiiretega eraldatud, eraldi vundamentidel ning eraldi siseruumidega, galerii ei loo terviklikku siseruumi, selle osakaal on väike ja põhieesmärk ei ole liikumisvõimalus ühest hoonekorpusest teise. Kui galeriid poleks, puuduks korpustel ühine sissepääs ning hooned saaks kasutada eraldi. **Näiliselt ühe hoone tekitamine olukorras, kus sisuliselt plaanitakse kahe rajamist, ei ole lubatav, kui sellise lahenduse eesmärk on minna mööda õigusaktiga kehtestatud hoonete arvu piirangust.**⁵⁸

Lisaks selgitas kolleegium, et **koormusnormid loovad kaebajatele subjektiivse õiguse selleks, et nende elamute lähedusse ei ehitataks liiga palju kortereid**. Ehitusprojekt ei vastanud lubatud korterite arvule ehk üldplaneeringus sätestatud koormusindeksile. Kuigi antud juhul ei näinud detailplaneering koormusindeksit ette, tuli lähtuda korruga nii detailplaneeringust kui ka üldplaneeringust, mis selle ette nägi.⁵⁹

1.1.7.3. KOV kohustus rajada kanalisatsioonitorustik ([3-17-1909/65](#))

Vaidlus tekkis KOV otsuse üle, millega anti ehitusluba elamute püstitamiseks. Kaebuse kohaselt oli see vastuolus piirkonnas eelnevalt kehtestatud detailplaneeringuga: planeeringualale ei tohtinuks väljastada ehituslube enne, kui piirkonnas on välja ehitatud planeeritud teed ja tehnovõrgud, muuhulgas kanalisatsioonitorustik kaebaja kinnistuteni.⁶⁰

Halduskolleegium selgitas, et kanalisatsioonitorustiku rajamise kohustus tuleneb KOV-le volikogu otsuse ühest punktist ja selles viidatud lepingust, millega **KOV ei pannud torustiku väljaehitamise kohustust üksnes toona piirkonnas tegutseda soovinud arendajale, vaid võttis torustiku väljaehitamise tagamise kohustuse ka endale**, sõltumata sellest, et otsuse

⁵⁵ RKHKo 11.10.2019, [3-15-2232/93](#), p-d 8.3, 10–12.

⁵⁶ RKHKo 11.10.2019, [3-15-2232/93](#), p 13.

⁵⁷ RKHKo 25.11.2019, [3-17-1930/93](#), p-d 4, 7, 11.

⁵⁸ RKHKo 25.11.2019, [3-17-1930/93](#), p 12.

⁵⁹ RKHKo 25.11.2019, [3-17-1930/93](#), p-d 14.1, 14.2.

⁶⁰ RKHKo 02.12.2019, [3-17-1909/65](#), p 3.

tegemise ajal kehtinud seadus KOV-i reoveekanaliseerimise rajamiseks ei kohustanud. Tegemist on planeeringu elluviimise tegevuskava olulise tingimusega; see punkt lõi ühtlasi subjektiivse õiguse isikule, kelle kinnistu kasutamiseks on tehnovõrk vajalik. Selline isik võib nõuda, et KOV korraldaks planeeringujärgse ühiskanalisatsiooni väljaehitamise. Lepingu täitmata jäämine arendaja pankroti tõttu ei tähenda selle punkti muutumist ainetuks ega valla kohustuse lõppemist kinnistuomanike ees – tehnovõrkude tagamise kohustus kehtib ja selle täitmiseks tuleb vallas leida teine lahendus.⁶¹

1.1.8. Välismaalaste õigus: sissesõidukeeld

1.1.8.1. Tegelik ja piisavalt tõsine oht pikaajalise elaniku puhul ([3-16-2088/69](#))

Pikaajalise elaniku elamisloa⁶² alusel Eestis elanud ja sissesõidukeelu kohaldamise ajal kinnipidamisasutuses viibivale kolmanda riigi kodanikule, keda on nii kriminaal- kui väärteokorras korduvalt karistatud, kehtestati väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS; kuni 22. detsembrini 2016 kehtinud redaktsioon) alusel sissesõidukeeld tulenevalt võimalikust ohust avalikule korrale või julgeolekule.⁶³

Halduskolleegium selgitas kolmanda riigi kodanikule sissesõidukeelu kehtestamise regulatsiooni erinevusi (VSS) 2. ja 5. ptk kohaselt. VSS 2. ptk-st koostoimes direktiiviga 2008/115/EÜ⁶⁴ nähtub, et selles sätestatud sissesõidukeeld on viibimisaluse lõppemisel või lõpetamisel lahkumisettekirjutuse tegemisega kaasnev otsustus, mille teeb Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitsei amet üldjuhul oma kaalutusõigust rakendades. VSS 5. ptk näeb aga ette konkreetseid materiaalõiguslikud alused, millal saab sissesõidukeeldu kohaldada ja asjaolud, mida Siseministeriumil või selleks volitatud Siseministeriumi valitsusala valitsusasutusel otsuse tegemisel arvestada tuleb. Kolleegiumi hinnangul **seisneb kahe peatüki vahe selles, kui 2. ptk-i kasutatakse eeskätt ebaseadusliku migratsiooni vastu võitlemisel, siis 5. ptk kohaldub muude tõsisemate ja valdavalt kiiremat reageerimist eeldavate ohtude puhul (avalik kord, riigi julgeolek) ega eelda seda, et välismaalasel puudub keelu kehtestamise ajal Eestis viibimiseks õiguslik alus.** Tähtis on, et riik peab igal üksikul juhul silmas pidama, et ta valiks meetme sissesõidukeelu tegelikust eesmärgist lähtudes. Tagatud peab olema nii riigisisese kui ka Euroopa Liidu õigusest tulenevate isiku materiaalsete ja menetlusõiguste tõhus kaitse. Kolleegium rõhutas ka seda, et tulenevalt direktiivi 2003/109/EÜ⁶⁵ art 12 lg-st 1 tuleb Siseministeriumil VSS 5. ptk-s sisalduva sissesõidukeelu ja sellele järgneva elamisloa kehtetuks tunnistamise seotuse tõttu lisaks VSS-s sätestatud silmas pidada, et **pikaajalise elaniku elamisluba omavale välismaalasele saab sissesõidukeelu kehtestada vaid juhul, kui ta kujutab endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule.**⁶⁶

Tegeliku ja piisavalt tõsise ohu tuvastamisel rõhutas kolleegium seda, et isikut on Eestis korduvalt karistatud (kuul korral kriminaalkorras ja mitu korda ka väärteokorras; neljal korral on karistuseks olnud reaalne vangistus), tema õiguskuuleka elu perioodid süüdimõistmistest vahel on väga lühikesed, süütegude toimepanemine on kujunenud käitumismustriks, isik on

⁶¹ RKHKo 02.12.2019, [3-17-1909/65](#), p-d 18, 20, 21.

⁶² Pikaajalise elaniku elamisloaga kolmanda riigi isiku sissesõidukeeldu käsitles veel üks otsus: RKHKo 05.12.2019, [3-16-2123/38](#).

⁶³ RKHKo 23.09.2019, [3-16-2088/69](#), p-d 1, 2.

⁶⁴ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ](#), 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

⁶⁵ [Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ](#), 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta.

⁶⁶ RKHKo 23.09.2019, [3-16-2088/69](#), p-d 11–17; vt isikust avalikule korrale lähtuva tegeliku ja piisavalt tõsise ohu hindamise kohta mh RKHKo 19.02.2019, [3-17-1545/81](#) ja RKHKo 03.05.2019, [3-18-89/51](#).

kuritegusid toime pannes korduvalt vägivalda kasutanud, ja viimase süüdimõistmise tingis grupis toime pandud narkokuritegu. Samuti ei ole isikul Eestis olnud püsivat töökohta ning seeläbi tööharjumust, et endale ja perele õiguspärasel teel sissetulekut teenida.⁶⁷

1.1.8.2. Pikaajalise elaniku staatus ei teki iseenesest ([3-16-2436/51](#))

Korduvalt kriminaal- ja väärteokorras karistatud ja parasjagu Eesti kinnipidamisasutuses viibinud kolmanda riigi kodanikule, kes asus Eestisse elama lapseas ja kel oli tähtajaline elamisluba 2016. aastani, kohaldati VSS (kuni 22. detsembrini 2016 kehtinud redaktsiooni) alusel sissesõidukeeldu Schengeni territooriumile kümneks aastaks. Isik ei pidanud seda õiguspäraseks, kuna ei arvestatud tema Eestis alalise elamise kestusega ega tagajärgedega talle ja tema pereliikmetele.⁶⁸

Pikaajalise elaniku elamisluba omava välismaalase Eestis viibimise ja elamise õigust, selle lõpetamist ja välismaalase väljasaatmist reguleerib direktiiv 2003/109/EÜ, mille art 7 lg-st 3 ja art-st 6 tulenevalt omandab isik pikaajalise elaniku staatuse ja sellest tulenevad garantiid vaid juhul, kui riik selle staatuse välismaalasele annab. Halduskollegium rõhutas taas, et **tegu ei ole pelgalt riigis sündimise või pikaajalise elamise tulemusel iseenesest tekkiva seisundiga**. Pikaajalisel Eestis elamisel oli kolleegiumi hinnangul siiski õiguslik tähendus **asjaoluna, mida tuleb sissesõidukeelu kehtestamisel kaaluda koostoimes teiste asjaoludega**.⁶⁹

Kaebus jäi kõigis kolmes kohtuastmes rahuldamata, sest asjas kogutud tõendid ja nende põhjal tuvastatud asjaolud andsid tunnistust sellest, et kaebaja oli ohuks avalikule korrale: tema süütegude liik ja laad oli tõsine ning õiguskuuleka elu perioodid lühikesed. Ka sissesõidukeelu kehtestamist välistavaid asjaolud, näiteks suhted lapse ja endise abikaasaga, ei jäänud kaalumisel tähelepanuta.⁷⁰

1.1.8.3. Kaalumisel oluline asjaolu: sündimas on laps ([3-18-1891/46](#))

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametnikud pidasid kinni ebaseaduslikult Eestisse saabunud kolmanda riigi kodaniku, kelle viisa kehtivusaeg oli lõppenud. Talle tehti VSS alusel ettekirjutus Eestist lahkumiseks ja kohaldati sissesõidukeeldu kolmeks aastaks. Isik soovis ettekirjutuse tühistamist või sissesõidukeelu kehtivusaja vähendamist, arvestades tema lähedast suhet Eesti kodanikuga, kes ootas nende ühist last. PPA väitel ei olnud ettekirjutuse tegemise ajal isiku perekondlike suhete kohta usaldusväärseid tõendeid ning ka haldus- ja ringkonnakohus ei pidanud lapseootust otsuse tegemise ajal teada olnud asjaoluks.⁷¹

Lisaks sellele, et PPA ettekirjutus oli raskete põhjendamispuudustega, toonitas halduskollegium, et VSS § 7 lg 2 ja § 7⁴ kohaldamisel tuleb igal üksikjuhtumil kaaluda, kas ja millise kestusega sissesõidukeeld on asjaolusid arvestades proportsionaalne. Isiku (nüüd juba) abikaasa ootas **ettekirjutuse tegemise ajal last** ja kuigi see asjaolu ei välista igal juhul lahkumissettekirjutuse tegemist ja sissesõidukeelu kohaldamist, on tegemist **olulise asjaoluga, mida tuleb lahkumissettekirjutuse tegemisel ning sissesõidukeelu kohaldamise ja kehtivusaja määramise kaalumisel arvesse võtta**. Piisava teabe korral oleks PPA pidanud seda kaalumisel arvesse võtma, seda enam, et PPA on vastuses kaebusele isegi märkinud, et isik selgitas kinnipidamisel, et tema sõbratar on neljandat kuud rase. Ringkonnakohtul tuleb

⁶⁷ RKHKo 23.09.2019, [3-16-2088/69](#), p 23

⁶⁸ RKHKo 23.09.2019, [3-16-2436/51](#), p-d 1–3.

⁶⁹ RKHKo 23.09.2019, [3-16-2436/51](#), p-d 11, 12; RKHKo 19.02.2019, [3-17-1545/81](#), p 36.

⁷⁰ RKHKo 23.09.2019, [3-16-2436/51](#), p-d 14–18.

⁷¹ RKHKo 01.11.2019, [3-18-1891/46](#), p-d 1–5, 9–12.

asja uuesti lahendades kindlaks teha, kas see oluline asjaolu oli PPA-le haldusmenetluse ajal tõepoolest teada.⁷²

1.2. MENETLUSÕIGUS

1.2.1. Riigi õigusabi tasu pooletunnise miinimummäära kohaldamine ([3-19-405/50](#))

Riigi õigusabi korras määratud esindaja esitas Riigikohtule kassatsioonkaebuse, mis jäeti menetlusse võtmata. Riigi õigusabi seaduse § 23 lg 1 alusel tuleb riigi õigusabi tasu ja kulud kindlaks määrata ka juhul, kui asja ei võeta menetlusse. Tasu määramisel tuleb lähtuda justiitsministri 26. juuli 2016. a määrusest nr 16 „Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise kulud ja hüvitamise kord“, mille alusel tuleb tasu arvestada minuti täpsusega ning miinimummääraks on poole tunni tasu. Tasu taotlemiseks tuleb advokaadil esitada riigi õigusabi andmise otsustanud kohtule taotlus, milles on märgitud riigi õigusabi osutamise käigus tehtud põhjendatud toimingud, nende tegemisele kulunud aeg ning toimingute tegemise kuupäev ning algus- ja lõppkellaeg. Esindaja kajastas oma taotluses ka näiteks 10-minutilist kirja koostamist miinimumtasuga 36 eurot, nagu miinimummäär ette näeb.⁷³

Halduskollegium selgitas, et tasuarvestuslehel ei saa iga kohtulikuks menetluseks ettevalmistavat toimingut eest, mille kestus jääb eraldi võetuna alla poole tunni (nt e-kirjavahetus, telefonikõned), kajastada miinimumtasuna poole tunni tasu. **Tasu miinimummäära tuleks kohaldada vaid juhul, kui kogu põhjendatud toimingute ajakulu riigi õigusabi osutamisel ühes kohtuastmes kokku jääb alla poole tunni.** Vastupidiselt tõlgendades tasutaks riigi õigusabi osutamise eest ülemääraselt aja eest, mil reaalselt õigusabi ei osutatud.⁷⁴

1.2.2. Kriminaalmenetluses kogutud tõendite kasutamine ([3-16-2497/120](#))

Maanteeamet peatas sõidukite ülevaataja atesteerimistunnistuse kehtivuse rikkumiste tõttu tehnoulevaatusel läbiviimisel. Haldusmenetlusega samal ajal toimus isiku suhtes ka kriminaalmenetlus ning Maanteeamet tugines oma otsuses politseilt saadud teabele.⁷⁵

Küsimuses, kas kriminaalmenetluses, sealhulgas jälitustoimingutega, kogutud tõendeid võib kasutada haldusmenetluse läbiviimisel, selgitas halduskollegium, et liiklusseadus ei sätesta atesteerimistunnistuse kehtivuse peatamisel tõendite kogumise või tõendiliikide erisusi. Kui süüteo menetlusest pärinevad tõendid on piisavad selleks, et haldusorgan saab asja lahendamiseks olulised asjaolud kindlaks teha, oleks ebamõistlik nõuda, et haldusorgan koguks samu tõendeid uuesti. Siiski **ei või haldusorgan tugineda tõendile, mida eriseaduse järgi ei või haldusorganile edastada.** Kui süüteo kohtueelses menetluses kogutud tõendi kasutamiseks ei ole prokuratuuri luba, on tegemist keelatud tõendiga haldusmenetluses.

On olukordi, kus võib olla põhjendatud olemasoleva jälitusteabe kasutamine selle kogumise algsest ajendist erineval eesmärgil, kuid selle vastu peab olema ülekaalukas avalik huvi ja sellest lähtuvalt seaduses sätestatud selge õiguslik alus⁷⁶, kuid sõidukite atesteeritud ülevaataja taustakontrolli tegemiseks jälitustoiminguga kogutud andmete kasutamise võimalust seadused ette ei näe. Sellisel juhul võib jälitustoimingutega saadud teavet kasutada vaid juhul, kui see on

⁷² RKHKo 01.11.2019, [3-18-1891/46](#), p-d 17–21.

⁷³ RKHKm 17.12.2019, [3-19-405/50](#), p-d 1–3.

⁷⁴ RKHKm 17.12.2019, [3-19-405/50](#), p 4.

⁷⁵ RKHKo 14.11.2019, [3-16-2497/120](#), p-d 2, 7.

⁷⁶ RKHKo 30.04.2019, [3-16-249/30](#), p 17.

hinnatud ja kontrollitud kriminaalmenetluses⁷⁷ – tõendiks ei ole mitte jälitusprotokoll, vaid kohtuotsus.⁷⁸

1.2.3. Mootorsõidukijuhi tervisetõendi vaidlustamine halduskohtus ([3-18-1273/27](#))

Maanteeamet peatas isiku juhtimisõiguse, sest e-tervise infosüsteemi kaudu edastatud „ei“-otsusega tervisetõendi kohaselt ei vastanud tema tervise seisund nõuetele. Isik pidas otsust alusetuks, soovides selle tühistamist ja juhtimisõiguse taastamist, ja seadis tervisetõendi eksisteerimise kahtluse alla.⁷⁹

Halduskolleegium selgitas, et tervisekontrolli teostaja täidab mootorsõidukijuhi tervisekontrolli tehes avalik-õiguslikku ülesannet ja tervisekontrolli tulemusel väljastatud tervisetõend vastab mootorsõidukijuhi juhtimisõigusega seotud haldusmenetluses eelhaldusakti tunnustele. **Tervisetõendit kui eelhaldusakti saab halduskohtus vaidlustada.**⁸⁰

1.2.4. Kolmanda isiku kaasamine menetlusesse ([3-19-874/19](#))

Vaidlus tekkis erakonnale tehtud ettekirjutusest, millega teda kohustati tagastama keelatud annetus äriühingule, mis osutas erakonnale valimiskampaaniate läbiviimisel teenust. Erakond esitas halduskohtule ettekirjutuse tühistamiseks kaebuse ja halduskohus kaasas kõnealuse äriühingu menetlusesse kolmanda isikuna.⁸¹

Halduskolleegium selgitas kolmanda isiku kaasamist halduskohtumenetlusesse: nimelt sisaldab seda puudutav normistik teatavat määramatust, sest kolmanda isiku kaasamine on menetluslikult väga paindlik ega nõua täit kindlust, et kohtuotsusega tema õiguste või kohustuste üle ka tegelikult otsustatakse, lisaks ei tohi kolmandat isikut kaasata kergekäeliselt, sest see võib kohtumenetlust venitada ning poolte menetluskulusid suurendada. Siiski on **kolmanda isiku kaasamine kohustuslik, kui on ilmne, et kohtulahendiga võidakse tema õiguste või kohustuste üle otsustada.** Kuigi erakonnale tehtud ettekirjutus ei olnud täitedokument ning selle eesmärk ei olnud reguleerida äriühingu õigusi ja kohustusi, ei saa mööda vaadata sellest, et ettekirjutuse täitmise korral oleks äriühingu varaline olukord paranenud.⁸²

1.2.5. Vastutusotsuse kättetoimetamine Ametlike Teadaannete kaudu ([3-19-207/19](#))

MTA laadis vastutusotsuse oktoobris üles e-maksuametisse ning saatis selle tähtkirjaga isiku rahvastikuregistrijärgsele aadressile, kuid vastutusotsuse aadressaat ei avanud seda ei e-maksuametis ega läinud tähtkirjale järele. Detsembris avaldas MTA teate vastutusotsuse kohta väljaandes Ametlikud Teadaanded ning jaanuaris saatis otsuse e-kirjaga isiku e-postiaadressile. Isik pöördus veebruaris halduskohtusse, soovides vastutusotsuse tühistamist ja kaebuse tähtaegseks lugemist või kaebetähtaja ennistamist. Haldus- ja ringkonnakohtu hinnangul ei olnud vastutusotsuse kättetoimetamise tingimused Ametlikes Teadaannetes avaldamisega täidetud, sest maksuhalduril oli mitmeid muid viise dokumentide kättetoimetamiseks.⁸³

Halduskolleegium selgitas, et vastutusotsuse Ametlike Teadaannete kaudu kättetoimetamist käsitlev MKS § 55 näeb ette **kaks kumulatiivset tingimust**. Esimene tingimus jaguneb kaheks

⁷⁷ RKHKo 08.04.2019, [3-3-1-9-15](#), p 19.

⁷⁸ RKHKo 14.11.2019, [3-16-2497/120](#), p-d 11–14.

⁷⁹ RKHKm 04.12.2019, [3-18-1273/27](#), p-d 1, 2.

⁸⁰ RKHKm 04.12.2019, [3-18-1273/27](#), p-d 13, 14.

⁸¹ RKHKm 12.11.2019, [3-19-874/19](#), p-d 1–3.

⁸² RKHKm 12.11.2019, [3-19-874/19](#), p-d 9, 10.

⁸³ RKHKm 04.12.2019, [3-19-207/19](#), p-d 1, 2, 4, 5.

alternatiiviks: a) menetlusosalise aadressi kohta puuduvad andmed või b) menetlusosaline ei ela või ei asu registrisse kantud või maksuhaldurile teadaoleval aadressil ja tema tegelik viibimiskoht või tegevuskoht ei ole teada. Teine tingimus kajastab arusaama, et Ametlike Teadaannete kaudu kättetoimetamine on *ultima ratio*, st dokumenti ei ole muul viisil võimalik kätte toimetada. Need eeldused on sõnastatud silmatorkavalt rangelt, sest see kättetoimetamise viis ei ole kuigi tõhus vahend tagamaks, et isik ka tegelikult dokumendi sisust teada saab.⁸⁴

⁸⁴ RKHKm 04.12.2019, [3-19-207/19](#), p-d 11, 18.