



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE OSAKOND

Riigikohtu praktika haldusajades

Mai – august 2016

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg

Kohtupraktika analüütik

Tartu

September 2016

Sisukord

I STATISTILINE ÜLEVAADE.....	3
II AKTUAALNE PRAKTIKA.....	4
1. Haldusõiguse eriosa.....	4
1.1 Maksuõigus: kaupluse sildi käsitlemine reklaamina (3-3-1-7-16)	4
1.2 Planeerimis- ja keskkonnaõigus: tuulikupargi planeerimise nõuded (3-3-1-88-15).....	4
1.3 Sotsiaalõigus: vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 põhiseadusevastasus (3-3-1-86-15)	6
1.4 Korrakaitseõigus: joobeseisundi tuvastamine ja kainenema toimetamine (3-3-1-54-15)	7
1.5 Välismaalaste õigus: pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumine (3-3-1-1-16)	8
1.6 Riigihanked: arhitektuurivõistluse otsuse põhjendamiskohustus (3-3-1-51-16)	9
1.7 Struktuuritoetused: toetuse tagasinõudmine enneaegselt sõlmitud soetuslepingu puhul (3-3-1-8-16)10	
1.8 Isikuandmete kaitse: kriminaalasja toimikuga tutvumine pärast menetluse lõppu (3-3-1-84-15) 11	
2. Halduskohtumenetlus	11
2.1 Isiku lisakulutuste arvessevõtmine menetlusabi otsustamisel (3-3-1-36-16)	11
2.2 Kohtuistung korraldamise kohustus (3-3-1-20-16)	12
2.3 Kaebetähtaeg riigi vastu kahju hüvitamise kaebuse esitamisel (3-3-1-18-16)	13
2.4 Kaebeõiguse ilmselge puudumine (3-3-1-12-16).....	13

I STATISTILINE ÜLEVAADE

1. maist kuni 31. augustini 2016 saabus Riigikohtusse 309 menetlustaotlust haldusajades. Neist 159 olid kassatsioonkaebused, 127 määruskaebused, 18 teistmisavaldused, kaks riigi õigusabi taotlused (kassatsioon- või määruskaebuse koostamiseks) ja kolm vastukassatsioonkaebused.

Riigikohtu halduskolleegium vaatas nelja kuuga läbi 247 menetlustaotlust. Menetlusloa sai 27 taotlust, seega u 11% läbivaadatud pöördumistest. 20 taotlust otsustas kolleegium läbivaatamatult tagastada.

Maist kuni augustini sai lahendi 21 menetluse võetud haldusaja. Lahend tehti 13 kassatsioonkaebuse ja kuue määruskaebuse kohta. Ühes haldusajas tegi otsuse üldkogu.

Sisult jagunesid haldusajades tehtud lahendid järgmiselt. Enim lahenditest puudutas halduskohtumenetluse küsimusi (7 lahendit); kahe või ühe asjaga olid esindatud maksuõigus, vangistusõigus, planeerimine ja ehitamine, riigihanked, riigivastutus, sotsiaalõigus, andmekaitse, struktuuritoetused ja välismaalaste õigus.

Järgneb ülevaade vaatlusalusel perioodil haldusajades tehtud lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel või mis on olulised praktika ühtlustamise seisukohalt.

Seejuures tuleb silmas pidada, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis. Käesolevas ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu poolt lahendites väljendatud seisukohtadega.

II AKTUAALNE PRAKTIKA

1. Haldusõiguse eriosa

1.1 Maksuõigus: kaupluse sildi käsitlemine reklaamina (3-3-1-7-16)

Riigikohtul avanes seoses asjaga nr [3-3-1-7-16](#)¹ võimalus esmakordselt käsitleda reklaamimaksu objekti. Seni on üksikud reklaamimaksu puudutavad vaidlused jõudnud Riigikohtuni ainult maksumenetluslikes küsimustes. Asjas oli vaidluse all, kas kaupluse vaateaknal olevad sildid „Kodukaubad. Toidukaubad. Tubakas. Alkohol“ on reklaam.

Halduskolleegium leidis, et eksponeeritud teave vastas iseenesest nii reklaamiseaduses kui Tallinna linnavolikogu määruses „Reklaamimaks Tallinnas“ sätestatud reklaami tunnustele, kuna sildid olid avalikustatud üldtajuval kujul ning nende eesmärgiks oli kaupluse nähtavaks tegemine ja selle kaudu kauba müügi suurendamine. Samas sätestavad nii reklaamiseadus kui ka Tallinna linnavolikogu määrus (mis sisustavad reklaami mõistet ühtmoodi) erandeid selle kohta, mida reklaamiks ei loeta. Määruse § 2 lg 1 p 2 kohaselt ei käsitata reklaamina ka majandus- või kutsetegevuse koha tähistust selle nime, liigi, kauba müügi või teenuse osutamise aja, isiku nime, kaubamärgi ja domeeninimega ehitisel või tänavakaubanduse kioskil, kus majandus- või kutsetegevuse koht asub, ja majandus- või kutsetegevuse koha sissepääsu juures. Võtmeküsimuseks oli seetõttu, kas majandustegevuse liik saab tähendada üksnes kitsast üldnimetuse märkimist (nt kauplus, kohvik) või hõlmab see ka kaubagruppide nimetusi (kodukaubad, toidukaubad, alkohol, tubakas), mille järgi saab tuvastada, millist laadi kauplusega on tegemist.

Kolleegium asus seisukohale, et senikaua, kuni tegevuskoha liigi nimetus viitab kauba või teenuse üldisele iseloomule ega sisalda hinnanguid kauba maksumuse või kvaliteedi kohta, kauba või teenuse hinda ega kauba tootja kaubamärki, on tegemist majandustegevuse koha liigi märkimisega. Kõnealusel asjas sai tarbija kolleegiumi arvates järeldada aknal olevast sildist üksnes seda, et tegemist on teatud kaubagruppe pakkuva kauplusega.

1.2 Planeerimis- ja keskkonnaõigus: tuulikupargi planeerimise nõuded (3-3-1-88-15)

Kevadsuvise lahendite perioodi üheks märkimisväärsemaks asjaks kujunes haldusasi nr [3-3-1-88-15](#),² milles Riigikohus lahendas vaidlust tuulikupargi rajamise üle Läänemaale Hanila valda Esiveresse. Lahendis võeti olulisi seisukohti keskkonnaõiguse valdkonnas: müra hindamise, sellega planeeringus arvestamise, erinevate planeeringute omavaheliste seoste ning keskkonnamõju hindamise kohustuse osas. Riigikohtu praktikas on tuulikupargi planeerimisest kaudsemalt olnud varem juttu haldusasjas [3-3-1-15-14](#).³

¹ RKHKo 9. juuni 2016 haldusasjas nr [3-3-1-7-16](#).

² RKHKo 8. august 2016 haldusasjas nr [3-3-1-88-15](#).

³ RKHKo 24. aprill 2014 haldusasjas nr 3-3-1-15-14.

Kõnealuses asjas oli vaidluse all detailplaneering, mis võimaldanuks rajada kaebaja kinnistu vahetusse lähedusse kuni kaks 3 MW võimsusega tuulegeneraatorit. Kaebaja kurtis, et tekkiv müratase ületaks tema kinnistul sotsiaalministri määrusega kehtestatud norme. Kohtute ees oli klassikaline planeerimisõiguslik kaalutlusotsus, mis sisaldas nii era- kui ka avaliku huvi arvesse võtmist.

Riigikohus kinnitas oma varasemat seisukohta, et kaebeõiguse on olemas juba detailplaneeringu menetlemise etapis, kuivõrd kaebaja õigusi rikub juba detailplaneering, mitte alles hilisem tegevus selle elluviimisel. Sama seisukohta võime leida mitmetest varasematestki planeerimisvaidlustest (vt nt [3-3-1-44-05](#), [3-3-1-8-02](#)).

Vaidluse sisu osas leidis Riigikohus, et kuivõrd tuulegeneraatorid töötavad ööpäevaringselt, tuleb müra mõõtmisel lähtuda öisest müra taotlustasemest, mõõtes müra elamu asukohast lähtuvalt. Arendaja ja kohalik omavalitsus olid omavahel kokku leppinud tuulegeneraatorite võimsuse vähendamise mürataseme leevendamiseks, ent see kokkulepe ei sisaldanud detailplaneeringus. Riigikohus märkis, et tegemist on olulise tingimusega, mis tulnuks planeeringusse sõnaselge ehitusõiguse või vähemalt krundi kasutusõiguse piiranguna märkida. Selline kokkulepe ei saa detailplaneeringut asendada.

Planeering oli õigusvastane ka seetõttu, et haldusorgan uuris asjaolusid puudulikult. Kohalik omavalitsus polnud uurinud, ega tuulikute müra ei kumuleeru 1,5 km raadiuses asuva dolokivikarjääri müraga. Selles olukorras – asjaolude puuduliku uurimise korral – ei lähe tõendamiskoormus kaebajale üle, sest planeerimismenetluses on jäetud oluline asjaolu tähelepanuta.

Antud otsus on huvitav ka kohtumenetluse ning haldusmenetluse tõendite puutepunktide seisukohalt. Riigikohus andis nimelt hinnangu tõendile, mida haldusmenetluse hetkel veel olemas ei olnud, küll aga kohtumenetluse ajal. Riigikohus leidis, et kuigi kõnealuseks tõendiks olnud uuring valmis pärast detailplaneeringu kehtestamist, võib uuring viidata juba varasemate modelleeritud müraarvutuste ebausaldusväärsusele. Ka juhul kui kohus või menetlusosalised oleks kohtumenetluses tellinud ekspertiisi, oleks see valminud pärast vaidlusaluse otsuse kehtestamist. Seega asjaolu, et tõend ei olnud haldusorganile haldusmenetluses kättesaadav, ei ole alus kohtus tõendi kogumata jätmiseks.

Lahendis käsitleti koostamisel oleva maakonnaplaneeringu ja detailplaneeringu seoseid. Vald ei arvestanud planeeringu kehtestamise ajal koostamisel olnud maakonna tuuleenergeetika teemaplaneeringuga, milles oli üldreeglina määratud elamute ja tuulikupargi vahekauguseks 1000 m. Kolleegiumi hinnangul oli see oluline kaalutusviga – ehkki teemaplaneeringut ei olnud veel kehtestatud, olid selles väljendatud olulised huvid ja asjaolud, mida vald pidanuks detailplaneeringu kehtestamisel kaaluma. Kolleegium rõhutas, et mitme planeerimismenetluse samaaegsel läbiviimisel peavad pädevad asutused püüdma planeeringute omavahelist vastuolu vältida.

Riigikohus leidis ka, et kuna kavandatava detailplaneeringu tulemusena oleks üldplaneeringus ette nähtud täiendavate tuulegeneraatorite koguvõimsust ületatud, tuleb muuta üldplaneeringut, vastasel juhul on detailplaneering vastuolus nõudega, et üldplaneering on kehtestatavate detailplaneeringute aluseks.

Lõpetuseks võttis Riigikohus seisukoha ettevaatusprintsipi rakendamise kohta Natura alal. Planeeringualast ca 700 m kaugusele jäi Väinamere hoiuala, Natura 2000 ala, mille üheks eesmärgiks oli rannikualal rändlindudele ja nahkhiirtele soodsa rändete tagamine. Keskkonnamõju strateegilist hindamist (KSH) aga läbi ei viidud. Riigikohus leidis, et kuna eelhindang oli välja toodud risk, et esineb mõju Natura 2000 alale, nt tuulikute vale paigutuse korral, ei olnud vallal kaalutlusruumi, kas KSH algatada või mitte. Euroopa Kohtu praktikast (C-127/02, Waddenzee) lähtuvalt tuleb mõjude hinnang läbi viia juba siis, kui on võimalus või risk, et kava või projektiga kaasneb Natura alale oluline mõju. Planeerimismenetluses koostati küll eelhindang ja eksperthinnang mõjude kohta, ent Riigikohtu hinnangul ei vastanud need asjakohase hindamise nõuetele. Muuhulgas oli hindamata tuulikupargi kumuleeruv ehk kuhjuv mõju. Riigikohus viitas seejuures Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt ei tohi tegevuse osadeks jaotamine (nn salaamitaktika) viia selleni, et iga osa puhul hindamiskohustus puudub, samas kui tervikuna võib tegevus keskkonda oluliselt mõjutada.

1.3 Sotsiaalõigus: vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 põhiseadusevastatus (3-3-1-86-15)

Vanemahüvitise seaduse (VHS) § 3 lg 7 on eriline säte selle poolest, et selle põhiseaduspärasust on Riigikohus hinnanud juba kaks korda. Peaaegu 10 aastat tagasi (20. märtsi 2006. a otsusega asjas nr [3-4-1-33-05](#)) tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium VHS § 3 lg 7 teise lause põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva õigusloome võrdsuse põhimõtte vastaseks ja kehtetuks osas, milles see nägi ette, et isikule määratud vanemahüvitist vähendatakse talle töandja süül vanemahüvitise kuul välja makstud varem saamatajäänud töötasu tõttu. Pärast Riigikohtu otsuse jõustumist lisati VHS § 3 lg 7¹, kus on loetletud olukorrad, mil hüvitist ei vähendata. Nüüd tekkis sarnastel asjaoludel vaidlus, kus vahepeal seadusandja poolt täiendatud normi põhiseaduspärasus oli taas kahtluse all, kuivõrd kaebaja olukorda lisatud loetelu ei hõlmanud.

Asjas nr [3-3-1-86-15](#)⁴ tunnistas Riigikohtu üldkogu VHS § 3 lõike 7 esimese lause (uuesti) põhiseadusevastaseks osas, mis nägi ette vanemahüvitise vähendamise selliselt, et vanemahüvitise saamise perioodi jooksul saadud tulu ja vanemahüvitis kokku on töandja viivituse tõttu väiksemad kui siis, kui töandja poleks töötasu väljamaksmisega viivitanud.

Üldkogu asus samale seisukohale nagu halduskolleegium asja üldkogule saatmise määru⁵: isik, kes teenib töötasu vanemahüvitise saamise perioodil, ent saab töandja süül kätte mitme kuu töötasu korraga, on vanemahüvitise vähendamise tõttu ebavõrdses olukorras, võrreldes isikutega, kes said töötasu kätte õigel ajal või kes said töötasu kätte küll hilinemisega, ent olid selle teeninud enne vanemahüvitise õiguse saamist. Viimaste puhul hüvitist ei vähendata, kuna neile laieneb VHS § 3 lõike 7¹ p-s 4 sätestatud erand. Üldkogu leidis, et selline ebavõrdsus ei ole õigustatud.

⁴ RKÜKo 30. juuni 2016 haldusasjas nr [3-3-1-86-15](#).

⁵ RKHKm 29.03.2016 haldusasjas nr [3-3-1-86-15](#). Määrust on käsitletud eelmises Riigikohtu aktuaalse praktika ülevaates, mis on Internetis kättesaadav aadressil: http://www.riigikohus.ee/vfs/2058/Riigikohtu_praktika_ylevaade_haldusasjad_2016_1.pdf.

Praeguseks on vanemahüvitise seadust täiendatud sättega, mis võimaldab ka vanemahüvitise perioodil töötasu teeninud, ent tööandja süül mitme kuu töötasu korruga kätte saanud isikutel taotleda Sotsiaalkindlustusametilt, et tulu loetakse välja makstuks kalendrikuul, mil see oleks tulnud tegelikult välja maksta (VHS § 7², jõustunud 18.07.16). Samamoodi on olukord lahendatud 1. jaanuarist 2017 jõustavas perehüvitiste seaduses, mis asendab muuhulgas ka vanemahüvitise seaduse regulatsiooni.

1.4 Korrakaitseõigus: joobeseisundi tuvastamine ja kainenema toimetamine (3-3-1-54-15)

Asjas nr [3-3-1-54-15](#)⁶ analüüsis kolleegium kahe meetme, joobeseisundi tuvastamise ja kainenemisele paigutamise kohaldamise eeldusi. Mõlemaid meetmeid kohaldati riikliku järelevalve menetluses, mitte vääртеomenetluses.

Vaidlus puudutas isikut, kelle politsei sõiduki juhtimisel kinni pidas. Kuna isikut tõendavad dokumendid olid jäänud koju, sõitis politsei koos temaga koju kaasa. Kodus tekkis politseil pärast isiku tuvastamist kahtlus, et ta on joobes, mistõttu kontrolliti ka joovet. Pärast joobe tuvastamist paigutati ta arestikambrisse kainenemisele.

Halduskolleegium tõlgendas esiteks normi, mille alusel isiku joobeseisundit kontrolliti. Joobeseisundi kontrollimise õiguslikuks aluseks oli politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) § 7²³ p 1, mille kohaselt võib joobeseisundi kontrollimise või tuvastamise protseduurile allutada sõidukijuhi või muu isiku, kui on alust kahtlustada, et isik on toime pannud süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund, alkoholi piirmäära ületamine või narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamine.

Halduskolleegium ei analüüsinud, kas joobe tuvastamine oli õigusvastane või mitte, kuid rõhutas, et isiku joobeseisundi tuvastamisele allutamise eelduseks on joobeseisundile viitavatel tunnustel põhinev kahtlus, et isik on pannud toime süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund või alkoholi piirmäära ületamine. Sõiduki peatamisel tehtud toimingute käigus ei tuvastanud politseinikud selliseid tunnuseid ning neil ei tekkinud kahtlust, et sõidukijuht on tarvitanud alkoholi. Riigikohus leidis, et politseiametnik oleks pidanud ette nägema, et joobeseisundi hilisem kontrollimine isiku elukohas ei pruugi vastata seaduses sellele toimingule sätestatud eeldustele.

Pärast joobe tuvastamist toimetati kaebaja kainenema. PPVS § 7²⁹ lg 1 kohaselt võib politseiametnik joobeseisundis täisealise isiku toimetada tema elu- või ööbimiskohta või kainenema arestimajja või arestikambrisse või kohaliku omavalitsuse kainestusmajja, kui see on vältimatu isikust endale või teisele isikule lähtuva vahetu ohu tõrjumiseks. Kolleegium kontrollis kainenema paigutamise eeldusi, joobeseisundit ja ohtu, ning tões mõlema eelduse puudumist. Liiklusseaduse § 69 lg 2 kohaselt loetakse alkoholi joobes olevaks mootorsõidukijuht mh siis, kui juhi väljahingatavas õhus on alkoholi 0,25 milligrammi ühe liitri kohta või rohkem ning väliselt on tajutavad tema tugevalt häiritud või muutunud kehalised või psüühilised funktsioonid ja reaktsioonid, mille tõttu ta ei ole ilmselgelt võimeline sõidukit

⁶ RKKHo 17. juuni 2016 haldusasjas nr 3-3-1-54-15.

liikluses nõutava kindlusega juhtima. Kuna kassaatori väljahingatavas õhus tuvastati alkoholi 0,61 milligrammi liitri kohta, tuli fikseerida ka kehaliste või psüühiliste funktsioonide ja reaktsioonide tugev muutus. Kuna sellist muutust ega ka mitte ohtu kaebajale endale ega teistele isikutele tuvastatud ei olnud, puudus kolleegiumi hinnangul vältimatu vajadus isiku kainenema paigutamiseks. Lisaks tuleb märkida, et kaebaja viidi kainenema oma elukoha vahetust lähedusest. Kolleegium leidis, et isiku kainenema toimetamine oli õigusvastane ja mõistis kaebaja kasuks välja mittevaralise kahju hüvitise 400 eurot.

Otsus aitab vahet teha isiku kinnipidamisel väärteo- ja järelevalvemenetluses. Selles asjas vormistati kaebaja suhtes ka väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 44 lg 1 punkti 3 alusel isiku kinnipidamise protokoll. Isiku kinnipidamine VTMS § 44 alusel on väärteomenetluse toiming. Kolleegium pidas võimalikuks, et isiku suhtes kohaldatakse nii väärteomenetluse tagamise vahendina kinnipidamist kui ka järelevalvemeetmena kainenema paigutamist. Kuigi nii kinnipidamine kui ka kainenema paigutamine on suunatud isiku vabaduse piiramisele, on nende kohaldamise alused ja tingimused erinevad. Seadus ei välista ka kinnipeetava paigutamist kainenema. Praegusel juhul viibis kaebaja arestimajja toimetamisest kuni arestimajast vabastamiseni eraldi kainestuskambris. Kolleegium ei nõustu väitega, et kinnipidamine VTMS alusel n-õ neelab kainenema paigutamise ega kujuta isiku jaoks iseseisvat piirangut. Erisuste rõhutamiseks tuleb osutada üksnes kainenema toimetatud isikute kinnipidamistingimustele. Isiku paigutamine kainenema on lisaks isiku kinnipidamisele täiendava stigmatiseeriva tähendusega.

1.5 Välismaalaste õigus: pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumine (3-3-1-1-16)

Haldusasi [3-3-1-1-16](#)⁷ tõi üle hulga aja Riigikohtu ette pikaajalise elaniku elamisloa teema. Antud vaidluses esitas Venemaa Föderatsiooni kodanik, alaealine kooliõpilane, taotluse Politsei- ja Piirivalveametile pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks. Sellest keelduti, kuna ta viibis taotlemisele eelneval viiel aastal liiga palju Eestist eemal. Osalt oli eemalviibimine ka registreerimata. Kaebaja õppis Moskvast ning tugines väitele, et registreerimiskohustuse täitmata jätmisel ei ole määravat tähendust, sest tema eemalviibimine oli põhjendatud.

Käesolev vaidlus oli oluline seetõttu, et Riigikohus andis hinnangu pikaajalise elaniku elamisloa taotluse otsustamise aluseks olevale materiaalõigusele.

Välismaalaste seaduse (VMS) § 233 lg 1 ja 3 sätestavad tähtajad, kui kaua välismaalane võib Eestist eemal viibida. Riigikohus arutas küsimust, kas VMS § 233 lg-s 1 sätestatud tähtaegade ületamise korral tuleb kontrollida eemalviibimise registreerimata jätmiseks mõjuva põhjuse esinemist. Kuivõrd eemalviibimise registreerimiskohustus kohaldub kõigile elamisloa omavatele isikutele VMS § 252 alusel ning § 233 lg 3 ei sätesta sellest erandit, leidis Riigikohus, et registreerimine on kohustuslik. Riigikohus kinnitas, et VMS § 233 lg-t 1 ja 3 tuleb kohaldada koos VMS §-dega 256 ja 257. Kui puuduvad mõjuvad põhjused eemalviibimise registreerimata jätmiseks ning seetõttu ei ole pikaajalise elaniku elamisloa väljastamise

⁷ RKKKo 27. mai 2016 haldusajal nr [3-3-1-1-16](#).

eelduseks olev püsivalt Eestis elamise kriteerium täidetud, esineb alus pikaajalise elaniku elamisloa väljastamisest keeldumiseks.

Tõlgendades VMS § 223 lg-t 3 süstemaatiliselt ja koosmõjus direktiivi 2003/109/EÜ ning VMS-i teiste normidega (eelkõige §-dega 256 ja 257), leidis halduskolleegium, et VMS ei ole vastuolus direktiivi nõuetega, õigusselgusetu ega ole alust kahelda sätte põhiseaduspärasuses. Nii jäeti ka kaebaja taotlus rahuldamata.

Kuivõrd ei haldus- ega kohtumenetluses ei suutnud alaealise taotleja seaduslik esindaja, tema vanem, esitada ühtegi mõistlikku põhjust selle kohta, miks ta ei saanud eemalviibimise registreerimise kohustust nõuetekohaselt täita, tegi Riigikohus alaealise taotleja suhtes negatiivse otsuse, mis oli tingitud tema vanema tegematajätmistest.

1.6 Riigihanked: arhitektuurivõistluse otsuse põhjendamiskohustus (3-3-1-51-16)

Pärnu ühistranspordi keskterminali ideekavandi arhitektuurivõistlust puudutav vaidlus [3-3-1-51-16](#)⁸ andis Riigikohtule võimaluse selgitada seaduse ühetaolise tõlgendamise ja kohtupraktika ühtlustamise huvides nii arhitektuurikonkursi läbiviimise korda kui ka kaalutusotsuste piiratud kohtulikku kontrolli.

Konkursi läbiviimise korra kohta selgitas Riigikohus, et alla riigihanke piirmäära jääva ideekonkursi puhul, millele riigihangete seaduse (RHS) 4. ptk ei laiene, ei saa kohaldada tavapärasel hankemenetluses kehtivaid põhjendamise nõudeid ning põhjenduste täiendamise piiranguid. Halduskolleegium leidis, et alla riigihanke piirmäära jäävaid ideekonkurse ei ole õige kontrollida sama rangusastmega kui neid, mis ületavad riigihanke piirmäära. Nii haldusakti põhjendustele üldiselt kui ka tavapärasel hankemenetluses esitatavad nõuded ning põhjenduste täiendamise tavapärased piirangud oleksid ideekonkursi olemust ja eesmärki ning kohtuliku kontrolli piiratust arvestades liiga ranged. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte (RHS § 3 lg 2) järgimiseks piisab arhitektuurikonkursil sellest, et žürii näitab protokollis ära üldise kaalutluse, miks konkursi võitja töö oli žürii enamuse hinnangul parim. Vajaduse korral saab hankija nii kohtumenetluses kui ka žürii hiljem hankemenetluses põhjendusi täiendavalt avada.

Riigikohus tõlgendas ka anonüümsusnõuet (RHS § 81 lg 5), märkides, et see ei kehti pärast žürii otsuse tegemist. Tööde anonüümsus pole omaette eesmärk, vaid see aitab tagada žüriiliikmete sõltumatust (RHS § 81 lg 2). Anonüümsuse kadumine pärast žürii algse otsuse tegemist ei muuda žüriiliikmeid vältimatult erapoolikuks ega välista iseenesest tööde uut hindamist.

Kohtu ja riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) kontrolli ulatuse kohta ütles Riigikohus, et ideekonkursi žürii hinnangu sisuline kontroll on piiratud n-ö *ilmselguse kriteeriumiga*, sest võistlus toimub mh tööde kunstilise taseme alusel, mida ei pruugi olla võimalik vaidlustus- ja kohtumenetluses kehtivate mõõdupuude järgi põhjendada. Riigikohus on oma varasemates

⁸ RKHKo 9. august 2016 haldusasjas nr [3-3-1-51-16](#).

hindamisotsustusi puudutavates asjades (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi otsused asjades nr [3-3-1-68-12](#), p 24; [3-3-1-60-14](#), p 16 ja seal viidatud kohtupraktika) öelnud, et kohus peab saama kontrollida konkursi läbiviimise ja hindamise menetluslikku külge ning kaalutusõiguse teostamise ilmselgeid vigu. Seega hankevaidlusi lahendavad organid saavad arhitektuurikonkursi tööde hindamisse sekkuda nt siis, kui ka ilma pikemata on selge, et võitjaks tunnistati konkursitingimustele mittevastav töö. Riigikohus märkis, et vaidlustus- ja kohtumenetlus on oma olemuselt õiguslike, mitte esteetiliste vaidluste lahendamise foorumid.

1.7 Struktuuritoetused: toetuse tagasinõudmine enneaegselt sõlmitud soetuslepingu puhul (3-3-1-8-16)

Asjas nr [3-3-1-8-16](#)⁹ lahendati küsimust struktuuritoetuse tagasinõudmisest. Riigikohus leidis, et üksnes asjaolu, et ettevõtte oli sõlminud lepingu seadmete soetamiseks enne, kui esitas taotluse toetuse saamiseks, ei pruugi välistada toetuse ergutavat mõju. Vaidlusaluses asjas oli Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) andnud ettevõttele toetust röstsaialiini soetamiseks Paide tehasesse. Kontrollimisel selgus, et seadmete ostuleping oli sõlmitud juba enne taotluse esitamist sihtasutusele. EAS nõudis summa tagasi, kuna leidis, et toetusel ei olnud ergutavat mõju ning riigiabi oli ebaseaduslik.

Riigikohtu halduskolleegium asus seisukohale, et EAS ja kohtud lähtusid väärist eeldusest, et siduva lepingu sõlmimine enne abitaotluse esitamist välistab alati ergutava mõju. Euroopa Komisjoni selgitustest tuleneb, et juhul, kui lepingulised kohustused ei muuda projektist loobumist majanduslikus mõttes keeruliseks, st kui isik ei kaota loobumise tõttu märkimisväärset rahasummat, ei pruugi lepingu sõlmimine enne abi taotlemist abi ergutavat mõju välistada. Kolleegium leidis, et EAS ja kohtud jätsid vajaliku tähelepanuta asjaolud, mis võivad viidata sellele, et kaebaja oleks saanud abist keeldumise korral lepingutest ülemääraste raskusteta vabaneda. Nimelt oli tootmisliini müüja nõustunud lepingu jõustumisega alles pärast EAS positiivset otsust abi andmise kohta, samuti lepingu tühistamisega juhul, kui abi ei anta.

Riigikohus saatis asja uueks lahendamiseks ringkonnakohtule. Juhul, kui edasise kohtumenetluse käigus selgub, et toetusel puudus ergutav mõju, tuleb Riigikohtu otsuse kohaselt teha kindlaks, kas taotlejal oli õiguspärane ootus abi säilitamiseks. Õiguspärane ootus võis tekkida iseäranis juhul, kui EAS soovitas kaebajal sõlmida lepingud enne taotluse esitamist või kui EAS oleks toetustaotlust rahuldades olnud kaebaja lepingutest teadlik. Kui kohtud tuvastavad õiguspärase ootuse olemasolu, siis tuleb otsustada, kas see kaalub üles huvi võimaliku konkurentsimoontuse kõrvaldamise vastu.

Antud asjas selgitas Riigikohus, et kui edasises kohtumenetluses tõusetub veel aegumise küsimus, siis võib olla vajalik eelotsuste küsimine Euroopa Kohtult (finantshuvide kaitse määruse 2988/95 art 3 lg 1 kohaldamisala kohta).

⁹ RKHKo 9. juuni 2016 haldusasjas nr [3-3-1-8-16](#).

1.8 Isikuandmete kaitse: kriminaalasja toimikuga tutvumine pärast menetluse lõppu (3-3-1-84-15)

Haldusasi nr [3-3-1-84-15](#)¹⁰ on tähelepanuväärne eelkõige seadusandjale, kui võrd selles on välja toodud regulatsiooni täiendamise vajadus. Vaidluse keskmes oli kaebuse esitaja taotlus tutvuda lõpetatud ja juba arhiveeritud kriminaalasja toimikuga, mis sisaldas tema isikuandmeid. Luubi all oli kohtumenetluse seadustike, isikuandmekaitse seaduse (IKS) ja avaliku teabe seaduse (AvTS) suhe. Riigikohus leidis, et juurdepääsu lõpetatud kriminaalasja toimikus sisalduvatele isikuandmetele reguleerib ammendavalt IKS ning AvTS-st ei tulene alust juurdepääsu keelamiseks.

Riigikohus möönis, et seadusandja võiks senisest ulatuslikumalt ja täpsemalt kindlaks määrata kriminaalmenetluse käigus töödeldavate isikuandmete kaitse ning andmesubjektide õiguste teostamise, juhindudes ka direktiivi (EL) 2016/680 sätetest.

Kolleegium juhtis seadusandja tähelepanu sellele, et parema õigusselguse eesmärgil võiks kriminaaltoimikuga, sh pärast arhiveerimist, tutvumise kord olla ammendavalt reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus. Ka halduskohtumenetluse seadustikus ja tsiviilkohtumenetluse seadustikus on kohtutoimikuga tutvumise osas kehtestatud AvTS ja IKS mõttes eriregulatsioon (vt HKMS § 88 ja 89 ning TsMS § 59). Samuti nimetas kolleegium IKS § 20 täpsustamise vajaduse.

2. Halduskohtumenetlus

2.1 Isiku lisakulutuste arvessevõtmine menetlusabi otsustamisel (3-3-1-36-16)

Juba eelmises ning üle-eelmises Riigikohtu aktuaalse praktika ülevaates oli juttu menetlusabi osutamisest, kui võrd halduskolleegium andis asja [3-3-1-35-15](#)¹¹ üle arutamiseks [üldkogule](#)¹² ja üldkogu tunnistas HKMS § 112 lg 1 p 1 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei võimalda kohtul isiku sissetulekust maha arvata sättes nimetamata vältimatuid kulutusi. Nüüd avanes halduskolleegiumil võimalus selgitada, kuidas HKMS § 112 lg 1 p 1 pärast nimetatud üldkogu otsust kohaldama peaks.

Asjas nr [3-3-1-36-16](#)¹³ andis Riigikohus juhiseid, kuidas võtta menetlusabi regulatsiooni kohaldamisel arvesse isiku kulutusi. Konkreetse asjas oli kaebajaks kinnipeetav, kes taotles enda riigilõivust vabastamist.

Üldkogu poolt oli ette antud suunis, et seni kehtinud HKMS § 112 lg 1 p-s 1 nimetamata kulutuste puhul võis eeldada, et need on üldjuhul iga inimese jaoks vältimatud igakuiselt umbes poole töötasu alammäära ehk 200 euro ulatuses. Kinnipeetavate puhul tuleb üldkogu lahendi kohaselt eeldada, et lisaks seni tunnustatud mahaarvamistele on igakuised kulutused ca 5% ulatuses töötasu alammäärast (2015. aastal seega 20 eurot) vältimatud ning neid ei tule

¹⁰ RKHKo 10. juuni 2016 haldusasjas nr [3-3-1-84-15](#).

¹¹ RKHKm 16. november 2015 haldusasjas nr [3-3-1-35-15](#).

¹² RKÜKo 12. aprill 2016 haldusasjas nr 3-3-1-35-15.

¹³ RKHKm 15. juuni 2016 haldusasjas nr [3-3-1-36-16](#).

menetlusabi andmisel täpsemalt hinnata. Üldkogu märkis, et need summad on kohtutele üksnes orientiiriks, mis ei välista selliste kulutuste põhjendatust ka mõnevõrra väiksemas või suuremas määras.

Nüüdses lahendis selgitas halduskolleegium, et üldkogu seisukohtadest ei tulene, et isiku sissetulekust tuleks nelja kuu eest 80 (s.o 4 x 20) eurot maha arvata igal juhul. Kui asja materjalidest nähtub, et menetlusabi taotleja ei ole asjakohasel ajavahemikul reaalselt lisakulutusi kandnud, siis ei pea kohus üldkogu lahendis märgitud määras mahaarvamisi tegema. Kohtul ei ole aga kohustust kulude reaalselt kandmist uurida, kui ta peab otstarbekaks tugineda üldkogu otsuses kajastatud eeldusele. Ka ei ole oluline igakuiselt täpselt nimetatud määras kulude tegemine – nelja kuu pikkusel perioodil tehtud lisakulutused võib summeerida.

2.2 Kohtuistungil korraldamise kohustus (3-3-1-20-16)

Asjas nr [3-3-1-20-16](#)¹⁴ kontrollis Riigikohtu halduskolleegium, kas oli õiguspärane, et I ja II astme kohus vaatasid asja läbi kirjalikus menetluses, mitte kohtuistungil.

Kaebaja oli vaidlustanud Maksu- ja Tolliameti vastutusotsuse, ent ei märkinud kaebuses, kas on kirjaliku menetlusega nõus. Kohtud leidsid, et asja lahendamiseks olulised asjaolud on võimalik välja selgitada ilma kohtuistungil korraldamata. Kaebaja esitas taotluse kohtuistungil läbiviimiseks ja tunnistaja ülekuulamiseks, ent tegi seda alles seisukohtade esitamiseks antud tähtajaks. Kohtud leidsid, et taotlus oli esitatud liiga hilja.

Riigikohus seevastu märkis, et kaebajale ei saa ette heita, et ta ei esitanud taotlust tunnistaja ülekuulamiseks kaebuses, vaid tegi seda enne eelmenetluse lõppemist. Eelmenetluse üheks mõtteks ongi tõendite kogumine, mida saab reeglina teha kuni eelmenetluse lõppemiseni.

Halduskolleegium juhtis lahendis tähelepanu, et HKMS § 131 lg-st 2 tuleneb eeldus, et kui pool või kolmas isik ei ole kohtule teatanud, et ta on nõus kirjaliku menetlusega, eeldatakse, et ta soovib asja läbivaatamist kohtuistungil. HKMS võimaldab küll asja läbivaatamist kirjalikus menetluses sõltumata menetlusosaliste tahtest, kui kohus leiab, et olulised asjaolud on võimalik välja selgitada ilma istungita, ent konkreetses asjas olid kohtud arvestanud asja lahendamisel tõendina ka maksumenetluses protokollitud kaebaja ja äriühingu juhatuse teise liikme seletusi. Kolleegium leidis, et lähtuvalt HKMS § 65 lg-st 2 oli kaebajal sellises olukorras õigus taotleda nende isikute ülekuulamist.

Halduskolleegium rõhutas ka üldisemalt, et isegi juhul, kui faktiliste asjaolude üle vaidlust pole, ei tähenda see, et asi tulebki läbi vaadata üksnes kirjalikus menetluses. Kohus peab ka siis, kui vaidluse all on üksnes õigusküsimused, asja läbivaatamise vormi määramisel arvesse võtma menetlusosalise jaoks kaalul olevaid õigushüvesid ja vaidluse iseloomu (HKMS § 131 lg 1 p 2). Riigikohus märkis, et kohus arutab kohtuistungil menetlusosalistega läbi ka asja lahendamiseks olulised õigusküsimused (HKMS § 129 lg 1 p 6). Kohtuistung garanteerib menetlusosalisele eelduslikult kõige tõhusama menetlusliku kaitse vaidluses, milles on tegemist kaaluka õigushüve ja selle intensiivse riivega.

¹⁴ RKHKo 10. mai 2016 haldusasjas nr [3-3-1-20-16](#).

2.3 Kaebetähtaeg riigi vastu kahju hüvitamise kaebuse esitamisel (3-3-1-18-16)

Asjas nr [3-3-1-18-16](#)¹⁵ kinnistas Riigikohus oma varasemat praktikat (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi otsused [3-3-1-41-08](#), p 8 ja [3-3-1-86-12](#), p 11), mille kohaselt riigi vastu kahju hüvitamise nõude esitamisel kohaldub riigivastutuse seadus (RVastS) eriseadusena halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) ees. Antud asjas ütles Riigikohus, et riigi vastu kahju hüvitamise kaebuse esitamisel kohaldub RVastS § 18 lg-s 2 ette nähtud kohtusse pöördumise tähtaeg, mitte HKMS § 47 lg-tes 2 ja 3 sätestatud tähtaeg.

Küsimuse all oli eelkõige, millisest hetkest hakkab tähtaeg kulgema juhul, kui kohtueelset menetlust läbi viiv asutus ei lahenda isiku taotlust tähtaegselt, vaid saadab vastuse hilinemisega. HKMS § 47 lg 2 kohaselt hakkab kaebetähtaeg kulgema kohtueelset menetlust lõpetava lahendi teatavakstegemise päevast. RVastS § 18 lg 2 sätestab aga, et kui haldusorgan jätab kahju hüvitamise taotluse tähtaegselt lahendamata, on kohtusse pöördumiseks aega 30 päeva. Kõnealuses asjas oli kaebaja esitanud kahju hüvitamise taotluse Tallinna Vanglale, kes saatis negatiivse vastuse üle kuu aja tähtajast hiljem. Kaebaja esitas kohtusse kaebuse 30 päeva jooksul, arvates vastuse saamisest. Niisiis oli küsimuseks, kas kaebetähtaeg hakkas kulgema hetkest, mil Tallinna Vangla pidi taotluse lahendama (kahe kuu jooksul taotluse esitamisest, RVastS § 18 lg 1) või negatiivse vastuse saamise hetkest (HKMS § 47 lg 2). Siinjuures oli oluline ka see, et tegu oli kohustusliku kohtueelse menetlusega.

Riigikohtu halduskolleegium asus seisukohale, et RVastS § 18 lg 2 on eriregulatsioon HKMS sätete suhtes ning seetõttu hakkab 30-päevane kohtusse pöördumise tähtaeg kulgema hetkest, mil haldusorgan jätab kaebuse tähtaegselt lahendamata. Tähtaeg ei hakanud uuesti kulgema hetkest, mil haldusorgan (hilinenult) oma vastuse saatis, sest ühe ja sama nõude suhtes ei saa kulgeda kaks erinevat kaebetähtaega. Niisiis oli kaebaja esitanud kaebuse hilinenult.

Konkreetses asjas leidis halduskolleegium siiski, et esines alus kaebetähtaja ennistamiseks. Olukorras, kus vastustaja oli tähtajaks lahendamata taotlused hiljem enamasti siiski lahendanud, võis kaebaja põhjendatult arvata, et kohtusse pöördumiseks tuleb ära oodata vastustaja sisuline seisukoht tema taotluse kohta. Samuti tuli arvestada, et kaebetähtaja erinevate regulatsioonide tõttu ei pruukinud kaebetähtaja kulgema hakkamise regulatsioon olla kaebajale selge. Riigikohus pidas kaebaja kogenematuses tingitud eksimust kaebetähtaja ületamisel mõjuvaks põhjuseks.

2.4 Kaebeõiguse ilmselge puudumine (3-3-1-12-16)

Asjas nr [3-3-1-12-16](#)¹⁶ lahendas Riigikohtu halduskolleegium küsimust kaebeõiguse ilmselgest puudumisest. Halduskohus tagastas isiku kaebuse kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu, kuna isik oli vaidlustanud valla poolt kooskõlastuse andmata jätmise tema esitatud eskiisprojektile. Halduskohus leidis, et eskiisprojekti kooskõlastamine ei ole seadusest tulenev kohustus ning see ei saanud kaebaja õigusi iseseisvalt rikkuda.

¹⁵ RKHKm 11. mai 2016 haldusasjas nr [3-3-1-18-16](#).

¹⁶ RKHKm 8. juuni 2016 haldusasjas nr [3-3-1-12-16](#).

Riigikohus asus seisukohale, et kaebeõiguse puudumine ei olnud ilmselge. Valla otsus eskiisprojektile kooskõlastuse andmisest keeldumise kohta ei olnud tõepoolest ehitusloa menetluse toiming ega selle raames antav haldusakt, vaid see oli käsitletav haldusorgani loamenetlusele eelneva hinnanguna ehitusloa taotluse eduväljavaadete kohta. Riigikohtu hinnangul oli tegemist haldustoiminguga, täpsemalt teabetoiminguga. Kuna puudutatud isikul on õigus nõuda haldusorganilt ka haldustoimingutele esitatavatest nõuetest kinnipidamist, mh seda, et talle antav teave ei oleks eksitav, ei olnud kaebaja õiguste riive antud juhul välistatud. Isikul võis olla huvi kontrollida valla antud juhtnõõride sisulist õiguspärasust, kuna neid järgides oleks ta pidanud eskiisprojekti muutma ning tegema täiendavaid kulutusi.

Riigikohus kordas üle varasema seisukoha, et HKMS § 121 lg 2 p 1 puhul on tegemist diskretsioonilise alusega, mis võimaldab tagastada kaebuse vaid juhul, kui kaebeõiguse puudumine on selge ilma kahtlusteta; õigusliku olukorra keerukuse või ebaselguse korral tuleb eelistada kaebuse menetlusse võtmist (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi otsused [3-3-1-35-12](#), [3-3-1-26-14](#), p 9 ja [3-3-1-29-13](#), p 16, [3-3-1-52-15](#) p 10). Kui hiljem selgub, et isikul kaebeõigus puudus, tuleb jätta kaebus rahuldamata.