

HALDUSAKTI SIDUVUS.

**Urimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest
rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel**

IVO PILVING



TARTU ÜLIKOOLI
KIRJASTUS

Tartu Ülikooli õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu 11. oktoobri 2006. a otsusega on Ivo Pilvingu väitekirja lubatud kaitsmisele *doctor iuris* kraadi taotlemiseks.

Juhendaja: knđ prof Kalle Merusk

Eelretsensioon: knđ prof Indrek Koolmeister
prof dr Andreas Voßkuhle
prof dr Friedrich Schoch

Oponendid: knđ prof Indrek Koolmeister
dr iur Lasse Lehis

Kaitsmise aeg: 17. november 2006, kl 14.15 Iuridicumis, Näituse 20, aud 216

Väitekirja trükkimist toetas TÜ õigusteaduskond.

ISSN 1406–6394

ISBN 9949–11–456–X (trükis)

ISBN 9949–11–457–8 (PDF)

Autoriõigus Ivo Pilving, 2006

Tartu Ülikooli Kirjastus

www.tyk.ee

Tellimus nr. 556

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	11
A. Probleemipüstitus.....	11
B. Täpsustused ja põhiteesid.....	14
C. Uuringu olulisus.....	16
D. Metoodika ja struktuur.....	18
I OSA. LOA ÕIGUSLIK TAUST.....	21
§ 1. LOA OLEMUS.....	21
A. Mõiste ja näited.....	21
B. Luba kui haldusakt.....	22
C. Loa funktsioon.....	23
I. Loakohustuste eesmärgid.....	23
1. Ohutõrje ja ettevaatus.....	24
2. Stabiliseeriv funktsioon.....	26
3. Informatsiooni kogumine.....	27
4. Konfliktide lahendamine.....	27
5. Ressursside jaotamine ja turu reguleerimine.....	28
II. Luba ja dereguleerimine.....	29
1. Loa puudused.....	29
2. Loa alternatiivid.....	30
3. Teatamis- ja registreerimismenetlused.....	34
III. Vahekokkuvõte.....	36
§ 2. PÕHISEADUSEST JA EL ÕIGUSEST TULENEVAD RAAMID.....	37
A. Load ja põhiseadus.....	37
I. Loataotleja põhiõiguslik seisund.....	37
1. Loakohustus kui riive.....	37
2. Nõudeõigus loa saamiseks.....	40
3. Õiguslik seisund pärast loa andmist.....	41
II. Avaliku võimu kohustused.....	43
B. Load ja Euroopa Liidu õigus.....	45
I. EL õiguse mõju piirid.....	45
II. Ühtlustamisstrateegiad.....	48
1. Harmoniseeritud load.....	48
2. Transnatsionaalsed load.....	49
3. Supranatsionaalsed load.....	50
III. Kaudne mõju.....	51
II OSA. HALDUSAKTI SIDUVUSE TEOREETILISED ALUSED.....	53
§ 3. KEHTIVUSE JA SIDUVUSE MÄÄRATLUS.....	53
A. Kehtivus.....	53
I. Kehtivuse mõiste.....	53

II. Kehtivuse eriaspektid.....	54
B. Siduvus.....	57
I. Haldusakti õigusjõud.....	58
II. Siduvuse mõiste.....	59
III. Siduvuse eriaspektid.....	60
§ 4. SIDUVUSE ALUS JA EELDUSED.....	61
A. Õiguslik alus.....	61
B. Kehtivus siduvuse eeldusena.....	63
C. Kehtivuse ja siduvuse immuunsus.....	63
I. Siduvus ja õiguspärasus.....	63
1. Haldusakti tühisus.....	64
2. Immuunsuse põhjendus ja kriitika.....	65
3. Menetlus- ja vormivead.....	71
4. Siduvus ja EL õigus.....	72
a) Otsene elluviimine.....	72
b) Kaudne elluviimine.....	75
II. Siduvus ja püsivus.....	81
1. Vaidlustatavus.....	81
2. Muudetavus.....	85
III. Siduvus ja täitmine.....	86
1. Toimivus.....	86
2. Sundtäidetavus.....	86
D. Vahekokkuvõte.....	88
III OSA. LOA SIDUVUSE PIIRID.....	89
§ 5. SUBJEKTIIVSED PIIRID.....	89
A. Adressaat.....	89
B. Haldusorgan.....	90
I. Haldusakti andnud haldusorgan.....	90
II. Muu haldusorgan.....	93
C. Kolmas isik.....	95
I. Üldised küsimused.....	95
II. Kaasamata kolmas isik.....	96
D. Kohus.....	98
I. Kohtu seotuse põhiseaduspärasus.....	99
II. Siduvus riigivastutusasjades.....	102
E. Vahekokkuvõte.....	103
§ 6. AJALISED PIIRID.....	103
A. Siduvuse algus.....	103
I. Teatavakstegemine.....	104
1. Teatavakstegemise tähtsus.....	104
2. Teatavakstegemise olulised tunnused.....	105
II. Isikute paljusus.....	107
1. Kolmandad isikud ja haldusorganid.....	107

2. Mitu adressaati.....	107
III. Jõustumata haldusakt.....	108
1. Jõustumise edasilükkamine	109
2. Kehtivuse peatamine.....	111
B. Siduvuse lõpp.....	112
I. Kehtivuse lõppemine	112
1. Kehtetuks tunnistamine	112
2. Kehtivusaja möödumine	116
3. Haldusakti realiseerumine	117
4. Kehtivuse lõppemine seadusest tulenevalt	118
II. Asjaolude ja alusnormide muutumine	118
1. Eelotsustusliku mõju kadumine.....	118
2. Tagantjärele tekkiv võimatus.....	122
3. Sundtäidetavuse lõppemine	123
a) Siduvuse täiendavad piirangud.....	123
b) Normi kehtetuks tunnistamise ajaline ulatus.....	126
C. Vahekokkuvõte	127
§ 7. OBJEKTIIVSED PIIRID	127
A. Siduvus haldusakti osade lõikes.....	127
I. Resolutsioon ja motiivid.....	127
1. Üldised küsimused.....	127
2. Reguleerimis- ja kontrolliese	129
3. „Intsidentselt” tuvastatud asjaolud	130
4. Tagajärjed ja reguleerimisese	131
II. Reguleerimisese kindlakstegemine.....	133
B. Siduvus haldusakti liikide lõikes.....	135
I. Kujundav haldusakt	135
II. Tuvastav haldusakt	136
III. Keeldumisotsus.....	138
1. Siduvuse võimalikkus.....	138
2. Reguleerimisese ulatus	139
3. Keeldumisotsuse tuvastav mõju	141
C. Astmelised menetlused.....	141
I. Osahaldusakt.....	141
1. Kujundav toime	141
2. Tuvastav toime	142
II. Eelhaldusakt.....	143
1. Olemus ja mõiste	143
2. Siduvuse piirid.....	145
3. Õiguskaitse eelhaldusakti suhtes	147
4. Eel- ja lõpphaldusakti siduvuse seos	148
III. Siduvuseta vaheotsused	149
1. Kooskõlastus.....	149
2. Eksperdiarvamus.....	151

3. Keskkonnamõju hindamine ja keskkonnanõuded.....	151
IV. Vahekokkuvõte.....	152
D. Menetlusülene siduvus.....	153
I. Paralleelsed menetlused.....	153
1. Õiguspoliitiline taust.....	155
2. Üldpõhimõtetest tulenev lahendus.....	157
a) Reguleerimisesemete täpsustamine.....	158
b) Reguleerimisesemete kollisioon.....	160
c) Reguleerimiseseme kattumine kontrolliesemega.....	161
3. Probleemid.....	162
a) Tuvastav toime.....	162
b) Järelevalve killustamine.....	164
c) Keskkonnamõju hindamine paralleelsetes menetlustes.....	165
d) Tagajärjed õiguskaitsele.....	166
4. Vahekokkuvõte.....	168
II. Konkurentsituatsioon.....	169
III. Luba ja koormavad järelmeetmed.....	169
1. Näited.....	169
2. Järelmeetme lubatavus.....	171
a) Eelotsustusliku mõju tekkimise tingimused.....	171
b) Reguleerimiseseme täpsem piiritlemine.....	172
3. Vahekokkuvõte.....	174
E. Tsiviilõiguslik mõju.....	175
I. Probleempüstitus.....	175
II. Haldusakti reguleerimise ja selle piiritlemine tsiviilõigussuhtes.....	177
III. Kohtu seotus haldusaktiga tsiviilasjades.....	178
IV. Varakäsuslikud haldusaktid.....	179
V. Vahekokkuvõte.....	182
 IV OSA. EHITUSLOA SIDUVUSE OBJEKTIIVSED PIIRID.....	183
§ 8. EHITUSLOA ULATUS.....	183
A. Reguleerimise.....	183
I. Kujundav mõju.....	183
1. Reguleerimiseseme täpsustused.....	184
2. Ehitusloa tähendus valminud ehitise suhtes.....	186
II. Tuvastav mõju.....	187
B. Kontrolliese.....	189
§ 9. TÜÜPILISI SIDUVUSPROBLEEME.....	190
A. Vahekord teiste lubadega.....	190
I. Ehitamiseks vajalikud paralleellood.....	190
II. Load ehitise kasutamiseks.....	192
1. Ehitise kasutusluba.....	192
2. Ettevõtulusload.....	195

3. Keskkonnalaad	198
III. Ehitise säilitamine ja edasiarendamine	200
IV. Konkureerivad ehitusload	201
B. Järelmeetmed	202
I. Ehitusõiguslikud ettekirjutused	202
1. Ehitamise peatamine	202
2. Lammutamisettekirjutus	203
3. Ümberehitamisettekirjutus	204
4. Kasutuskeeld	205
II. Ettekirjutused teistes valdkondades	205
1. Majandushaldusõigus	205
2. Keskkonnaõigus	206
C. Tsiviilõiguslik mõju	207
I. Kinnistuomaniku õigused	208
II. Naabri õigused	209
1. Tsiviilõiguslikud kaitsevahendid ehitamise vastu	210
2. Ehitusloa reguleerimiseseme täpsustamine: heidete ja	
varjavate mõjutuste eristamine	213
3. Ehitusloa kaudne siduvus heidete suhtes	215
4. Seisukohavõtt	215
KOKKUVÕTE	217
A. Õiguslik taust	217
B. Siduvuse määratlus ja eeldused	218
C. Siduvuse ulatus	219
I. Subjektiiivne ulatus	219
II. Ajaline ulatus	219
III. Objektiiivne ulatus	220
D. Ehitusloa siduvuse objektiiivne ulatus	223
E. Lõpetuseks	224
ZUSAMMENFASSUNG	225
A. Einleitung	225
B. Rechtlicher Rahmen von Genehmigungen	226
C. Grundlagen der Bindungswirkung von Verwaltungsakten	228
D. Umfang der Bindungswirkung	230
I. Subjektive Grenzen	230
II. Zeitliche Grenzen	232
III. Objektive Grenzen	234
E. Objektive Grenzen der Bindungswirkung von Baugenehmigungen	236

KASUTATUD KIRJANDUS	239
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	246
KASUTATUD KOHTULAHENDID	252
MUUD ALLIKAD	260
KASUTATUD LÜHENDID	261

SISSEJUHATUS

A. Probleemipüstitus

Selle töö siht on tunnetada, milline on kehtiva haldusakti õiguslik mõju tänases Eesti õiguskorras. Haldusakt kui täitevvõimu asutuse õiguslik otsustus üksikküsimuses on juba enam kui sajandi olnud Mandri-Euroopa, iseäranis Saksa haldusõigusteadlaste töödes üks kesksemaid ja enim käsitlemist leidnud mõisteid.¹ Eesti esimesel iseseisvusperioodil jõudis selle teoreetilisi tagamaid süvendatult lahata A.-T. Kliimann.² Vaatamata rohkete teadlaste pikaagesetele ja tänuväärsetele pingutustele, on haldusakti siduvus — keeld kalduda kõrvale aktis sisalduvast regulatsioonist³ — jäänud vaieldavaks küsimuseks nii teiste riikide haldusõigusteaduses kui ka meie oma kohtute praktikas.⁴ Haldusakte, s.o maksuotsuseid, planeeringuid, ehitus- ja keskkonnalube, riikliku järelevalve ettekirjutusi, teenistuslikke käskkirju jne antakse, kehtestatakse ja tehakse Eesti ametiasutuste poolt igal tööpäeval sadu kui mitte tuhandeid. Nende kõigiga õnneks ei kaasne konflikte ja kohtuskäike, kuid „patoloogiliste juhtumite” korral on tihti määrava tähtsusega küsimus, millistel tingimustel ja kuidas täitevvõimu kunagine otsus hilisemaid õigussuhteid mõjutab. Näiteks, kas hotelliomanik peab aastaid tagasi kehtestatud detailplaneeringu alusel linnalt kindlasti saama ehitusloa parki linnaelanike üldist pahameelt põhjustava juurdeehituse püstitamiseks või kas on õiguspärane ehitada Natura 2000 võrgustiku kaitseala lähedusse süvasadama kai valmis enne Euroopa Liiduga ühinemist antud vee erikasutusloa alusel? Milline tähendus on võlgniku kohta tehtud maksuotsusel pankrotimenetluses ning kas naaber peab kavandatava ehitise kahjulike mõjutuste vältimiseks kindlasti vaidlustama ehitusloa või on tal võimalik end tulemuslikult kaitsta ka tsiviilõigusliku negatoorhagi esitamise? Esmajoones sõltuvad konkreetsete haldusaktide õiguslikud tagajärjed mõistagi neisse kirja pandud käskudest, keeldudest jm avaldustest, samuti otsuste aluseks olevate üldnormide sisust. Spetsiifiliste detailide kõrval on võimalik „sulgude ette” tuua abstraktse-

¹ Aastast 1895 pärineb O. Mayeri traditsiooniline määratlus, mille kohaselt haldusakt on „halduse ülimuslik avaldus, millega määratakse alama jaoks kindlaks, millele tal õigus on.” Deutsches Verwaltungsrecht, 1. kd, 1914, lk 95.

² Administratiivakti teooria, 1932; õigusliku tähenduse kohta sealsamas, eelkõige lk 252 jj. Pärast taasiseseisvumist K. Merusk, Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 1995, lk 11 jj, 20 jj, 24 jj. Vt ka K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 90 jj, 100, 109 jj.

³ Täpsemalt § 3 B II.

⁴ Vt kohtupraktikast ehk kõige markantsemat näidet, kus riigikohtunike hääled lõhensid maksuotsuse tsiviilõigusliku tähenduse küsimuses täpselt pooleks, RKÜK 3-3-1-39-05 koos eriarvamusega.

mad ühisjooned, mis on omased kõigi või enamike haldusaktide toimele.⁵ Minu soov ongi visandada üldprintsipiide tasandil mudel selle kohta, millistel tingimustel, ulatuses ja kelle suhtes haldusakti siduvus meie õiguskorras tekib, lõpeb ja kaob.

Haldusakt on spetsiifilist liiki õigusakt. Kõik õigusaktid on kellegi suhtes kohustuslikud, niisiis siduvad.⁶ Seega tuleneb siduvus juba kõikide õigusaktide olemusest. Esmapilgul võib tunduda, et siduvuse probleem on Eestis ammendavalt lahendatud HMS §-s 60. Selle kohaselt tekitab kehtiv haldusakt õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik igauhele, kuni see kehtetuks tunnistatakse. Ent siduvuse lähemaks piiritlemiseks, tema ajalise, subjektiivse ja objektiivse ulatuse määramiseks on mitmeid võimalusi ja õiguspoliitilisi strateegiaid. Need lahknevad nii erinevaid õiguskordi võrreldes kui ka õiguskordade siseselt õigusharude ja konkreetset liiki otsuste lõikes. Üsna selge on, et koormav haldusakt on kohustuslik adressaadi jaoks. Maksuotsuse siduvus tähendab, et maksukohustuslane peab riigile tasuma kindlaksmääratud maksu. Soodustava haldusakti, nt pensioni määramise puhul on pensionär õigustatud pooleks ja hoopis riik kohustatud subjektiks. Maksmisega viivitamine või sellest keeldumine oleks mõlemal juhul õigusvastane tegu. Need on lihtsad näited. Keerukam on olukord siis, kui ühe haldusakti andmisel tuleb arvestada mõne varasema, samas või lähedases küsimuses langetatud otsusega. Siin ilmnevad akti siduvuse teemaatika ühised jooned kohtuotsuse seadusjõu instituudiga.⁷ Seadusjõud keelab kohtuotsuses lahendatud küsimust uuesti arutusele võtta ning seega ka ümber vaadata. Ka haldusakti siduvuse puhul on tähelepanu keskpunktis piirid, millal on tegu juba varasema haldusaktiga lahendatud probleemiga ning millistel eeldustel võib uues otsuses tulla kõne alla sellest kõrvalekaldumine. Täitevvõimu teostamisel põimuvad hilisemad lahendid palju sagedamini varasematega kui õigusemõistmisel. Üks ja sama sündmus võib kergesti sattuda mitme organi huviorbiiti (nt telekommunikatsioonifirma hinnakujundus nii Sideameti kui ka Konkurentsiameti vaatevälja⁸). Keerulisi otsustusi langetatakse sageli mitmetasemeliselt osaotsuste kaupa või viiakse läbi koguni mitu iseseisvat menetlust eri asutustelt lubade, sertifikaatide, kooskõlastuste jms saamiseks. Küllalt sageli

⁵ Vrd O. Mäenpää, *Hallinto-oikeus*, 2000, lk 381; halduse tegevusvormide õpetuse kui sarnase toimega otsuste süstematiseerimise kohta lähemalt E. Schmidt-Abmann, *Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns* — DVBl 1989, lk 533; U. Di Fabio, teoses: K. Becker-Schwarze (toim), *Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht*, 1991, lk 51 jj.

⁶ Ka õigusi andvad ehk soodustavad aktid, panevad õigussuhte vastaspoolele juriidilise kohustuse õigustatud subjektile soodustuse garanteerimiseks, vt nt K. Merusk, I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 52. Kohustuslikkuse ja siduvuse mõistelise vahekorra kohta lähemalt allpool, § 3 B.

⁷ Siduvusega seoses räägitakse ka haldusakti õigusjõust, lähemalt sealsamas.

⁸ RKHK 3-3-1-66-02, p 38.

tekib vajadus kord reguleeritud tegevust hiljem täpsustada, piirata või see sootuks keelata. Säärastes valdkondades nagu keskkonnakaitse ja tehniline ohutus on areng väga dünaamiline. Mida aeg edasi, seda enam täienevad teadmised, nähakse uusi ohtusid ja õpitakse nendega tõhusamalt võitlema.

Siduvus puudutab nii haldusakti andnud asutust kui ka teisi haldusorganeid. Enamgi veel, haldusaktiga lahendatud küsimuse otsa võib põrkuda ka kohtunik nii haldus- kui tsiviil- ja süüteoasju lahendades. Lisaks avalik-õiguslikele suhetele võib haldusakt mõjutada tsiviilõiguslike suhteid, samuti üksikisiku tegevuse karistusõiguslikku tähendust.⁹ Lõpuks, kui haldusaktiga on seotud haldusorganid ja kohtud, peavad aktid olema siduvad ka kolmandate isikute jaoks, kes soovivad, et võimud asuks uues otsuses teistsugusele seisukohale kui varem (nt naabri taotlus, et linnavalitsus ei annaks kasutusluba ehitusloa alusel valminud ehitisele).¹⁰ Oluline on ka see, kas haldusaktiga antud õigus on eksklusiivne ehk kas ühele isikule õiguse andmine välistab samasisulise õiguse andmise teistele.¹¹

Eesti ja paljude teiste riikide haldusõiguse ühe kõige põhimõttelisema reegli kohaselt on haldusakt kehtiv ja siduv sõltumata õigusvastasusest, kuid teatud menetluslikel ja materiaalõiguslikel tingimustel võib pädev organ selle kehtetuks tunnistada. Üksikakti siduvus on pingelises konfliktis avaliku võimu seaduslikkuse põhimõttega, kui tagantjärele selgub, et kunagine otsus, millest nüüd tuleks vastuvaidlematult juhinduda, oli vale. Tekib „kahvel”, sest igal juhul peab asutus käituma mingis mõttes õigusvastaselt, kas eirates üldnorme või nendega vastuolus olevat haldusakti. Sellises olukorras tekib kiusatus anda pikema arutluseta prioriteet üldnormidele, ennekõike seadusele. Ent säärane kompromissitu lahendus viiks ummikusse. Seaduslikkus ei ole õigluse, õigusi ega hea halduse ainus mõõde. Üksikotsuste teatav immuunsus on hädavajalik otsust usaldanud isiku õiguspärase ootuse ja üldisemalt õiguskindluse kaitseks. Arvestades õigusi põhimõttest tulenevaid ulatuslikke nõudeid haldusotsuste sisule, vormile ja menetluslikule küljele, on nende õiguspärasust väga lihtne kahtluse alla seada. Lahendatud küsimuste pidev ümbervaatamine lämmataks avalike ülesannete teostamise ja seega ka seaduste elluviimise, lüües nõnda jalad alt seaduslikkusel endal. Ometi ei saa siduvus olla ka piiramatult. Vastasel juhul ei pruugi haldusakti tähendus õigussuhte osapooltele olla enam hoomatav (õigusselguse probleem), nad ei pruugi märgata haldusakti õigeaegse vaidlustamise vajadust (õiguskaitse efektiivsuse probleem). Eriti aktuaalseks muutuvad need ohud mitmeastmelistes ja paralleelsetes menetlustes, soodustavale haldusaktile järgnevate kitsendavate meetmete ning haldusõigusest väljapoole ulatuvate mõjude korral. Kõigi siduvuse piiride ja tahkude uurimisel on

⁹ Nt kaabellevifirma poolt Sideameti ettekirjutuse täitmata jätmine, RKKK 3-1-1-64-01.

¹⁰ Eluruumist ümber ehitatud kauplustega seoses RKHK 3-3-1-62-03.

¹¹ Ühistranspordi liiniload, RKHK 3-3-1-19-02; ehitus- ja kasutusload konkureerivatele tehnovõrkude projektidele, RKHK 3-3-1-33-05; 3-3-1-34-05.

tarvis selgitada, kuidas need põrkuvad printsiibid ja huvid omavahel kõige õiglasemalt tasakaalustada.

B. Täpsustused ja põhiteesid

Haldusakti jõustumine toob kaasa kaks piirangut: keelu haldusaktis langetatud otsusest kõrvale kalduda (haldusakti siduvus) ning asutuse poolt haldusakti muutmise võimaluste kitsenemise (püsivus). Käesolev dissertatsioon keskendub vaid esimesele, vaadeldes õiguslikku olukorda tingimustes, kus haldusakt kehtib. Teisiti väljendudes, ma soovin kontsentreeruda kehtivuse sisule,¹² mitte selle kõrvaldamise erinevatele võimalustele. Hoidmaks töö mahtu kontrolli all, loobusin siinkohal haldusaktide karistusõigusliku tähenduse käsitlemisest.¹³ Ka kõiki haldusaktide liike ja tüüpe ei ole siinkohal võimalik ühesuguse sügavusega uurida. Kuna siduvusprobleemid kaasnevad iseäranis teravalt avalikõiguslike lubadega, on väitekirja referentsvaldkonnana puudutatud just viimaseid. Load võimaldavad süveneda kõikidesse siduvuse dimensioonidesse ja nüanssidesse. Nad võivad puudutada paljusid isikuid ja asutusi, nad on ajaliselt kestvad, neil on seos nii sama asutuse poolt teostatava hilisema järelevalvega kui ka teiste asutuste poolt paralleelselt teostatava kontrolliga. Samuti võivad load põhimõtteliselt mõjutada tsiviilõiguslikke suhteid. Lubade siduvust on ka välisautorid rohkem lahanud, seetõttu on nende puhul võrdlusmomendi leidmine Eesti õiguse baasil ehk hõlpsam kui muude otsuste valguses. Samas ei ole selle väitekirja eesmärk uurida avalikõiguslike lube laiemalt, iseäranis anda õiguspoliitilist ega majanduslikku hinnangut selle kohta, millised load on õiguskorras vajalikud, milliste taotlemise kohustus tuleks kaotada ning milliste taotlemise menetluslike või materiaalõiguslike üksikasju tuleks muuta. Loa olemust, tema positiivseid ja negatiivseid külgi tuleb kokkuvõtlikult siiski puudutada, sest ka sellest sõltub edasine diskussioon lubade õigusliku tähenduse üle. Eriline tähelepanu on käesolevas töös ehitusloal. See ei ole tingitud ainult Eestis valitsevast ehitusbuumist, ehkki see on põhjustanud avalikkuse huvi suurenemise ja üha sagedasemaid kohtuvaidlusi ehitusõiguslike küsimuste, sh ehituslubade siduvuse ja püsivuse üle. Ka sellest sõltumata illustreerib ehitusluba väga ilmekalt siduvusega kaasnevaid seaduslikkuse, õiguskindluse, efektiivse õiguskaitse jms väärtuste konflikte. Arvan, et kui oleme saavutanud suurema

¹² Vrd HMS § 60 pealkirja.

¹³ Olen sellel peatunud varem, teoses: A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 326 jj; vt ka Kehtiva haldusakti õiguslik tähendus haldusõiguses ja väljaspool haldusõigust, ettekanne XXVIII Eesti õigusteadlaste päeval, Tartu 21.–22. oktoober 2004, http://video.ut.ee/oigusteadlaste_paevad.htm, samuti N. Aas, Karistusõiguse haldusaktssessoorus, sealsamas.

selguse ehitusloa kui klassikalise ja mitmeski mõttes tüüpilise haldusakti¹⁴ siduvuse suhtes, võib see olla baasiks ka spetsiifilisemate haldusotsuste uurimisele meie õiguskorras.

Väitekiri on Eesti-keskne. Minu ambitsioon ei ole pakkuda välja kõikjal maailmas ja kõikidel ajastutel kehtivat mudelit haldusotsuste siduvusele. Pole võimalik anda hinnangut teiste riikide haldusotsuste siduvuse piiridele ilma, et õpitaks tundma vastavate õiguskordade ja õiguskaitseüsteemide üldisemaid raame.¹⁵ Nii suur ettevõtmine saaks õnnestuda vaid paljude riikide teadlaste ühistöö tulemusena. Küll aga tuleb Eesti haldusaktide analüüsimisel arvestada rahvusvaheliste mõjudega riigisisesele õiguskorrale, iseäranis EL õigusest tulenevate suunistega. Võrdlus teiste õiguskordadega ei ole käesoleva töö eesmärk, ent võrdlust on kasutatud vahendina, nägemaks võimalikke alternatiive ning leidmaks nende kohta esitatud pool- ja vastuargumente, seega riigisisese õiguse paremaks tunnetamiseks ja hindamiseks.¹⁶

Töö eesmärk on seega luua n-ö õigusdogmaatiline¹⁷ mudel, s.o mõistete, õiguslike institutide, põhimõtete ja normide süsteem, mis aitaks õiguse rakendamisel välja selgitada lubade õiguslikult siduva iseloomu ja selle nähtuse piirid. HMS § 60 alusel võib järgneva analüüsi tarbeks püstitada kolm hüpoteesi, mis puudutavad nii konkreetsemalt lube, sh ehitusluba, kui ka haldusakte üldisemalt:

- siduvus on sõltuv haldusakti kehtivusest ja ei ole reeglina sõltuv õiguspärasusest;
- subjektiivses plaanis on siduvus absoluutne, s.o määrav igaühe jaoks, keda haldusaktis reguleeritud küsimus puudutab;
- siduv on vaid haldusakti resolutsioon, mitte motiivid ega akti andmise käigus tuvastatud asjaolud.

¹⁴ Vrd H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 140.

¹⁵ Hoiatavalt pealiskaudsete võrdluste kohta A. Voßkuhle, teoses: H. Bauer jt (toim), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, lk 184 j.

¹⁶ Metoodikast lähemalt allpool jaos D.

¹⁷ Õigusdogmaatikat ei tohi vääralt mõista kivilinenud või koguni jumalike ettekirjutuste jutlustamisena. Tegu on täiesti ilmaliku õigusteaduse haruga, mis tegeleb konkreetse õiguskorra nähtustega abstraktsemal tasemel kui igapäevane õiguspraktika ja kirjapan- dud seadused. Ta on siiski konkreetsem kui õiguse teooria, mis üritab selgitada õigus- likke nähtusi hõlmates kõiki õiguskordi ja ephhe. Piir nende kahe uurimissuuna vahel on mõistagi hajus, sest ühes õiguskorras kehtiv põhimõte võib olla ka üldkehtiv. Õigus- dogmaatika peamine ülesanne on tegelikes õigussuhetes esineva keerukuse redutseeri- mine lihtsustatud ja üldistatud mõttekujundite abil, sisuliselt müra summutamine, et selle tagant ilmuks nähtvale õigusliku nähtuse olulised struktuurid. Vrd R. Narits, Õigusteaduse metodoloogia, 1997, lk 9, 29; M. Luts, Sissejuhatus õigusfilosoofiasse, 1997, lk 15 jj; W. Brohm, teoses: FS Maurer, 2001, lk 1081 jj, 1084 jj; A. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, lk 87 jj.

C. Uuringu olulisus

HMS §-s 60 ettenähtud tagajärjed nagu õigusvastasusest sõltumatu kehtivus, kohustuslikkus kolmandate isikute ja kõigi avaliku võimu asutuste suhtes on sageli üllatuslikud juristidelegi, rääkimata õiguskaitse otsijatest ja laiema õigushuviliste ringist. Oma kõrge abstraktsusastme juures jätab nimetatud säte paljud üksikasjad lahtiseks ja asjaosalised nõutuks. Lisaks on haldusõiguse areng ja reformipüüdlused sellegi teema raames toonud kaasa uusi kõrvalprobleeme, nagu nt haldusaktide piiriline siduvus, menetluse kiirendamise vajadus ja keskkonnamõtjude hindamine paralleelsetes menetlustes. Julgen arvata, et haldusakti siduvus on haldusõiguse üldosa probleemidest üks põhjapanevamaid. Eespool juba mainisin olulisi põhiseaduslikke väärtusi, mida siduvus või selle puudumine mõjutavad. Tal on määrav roll nii üksikisiku kui avaliku võimu ja kolmandate isikute tegevuse õiguspärasuse suhtes. Sellest sõltuvad õiguskaitsevahendite lubatavus ja perspektiivikus. Siduvus piiritleb haldusprotsessuaalset kaebeõigust, näidates ära, kelle õigusi haldusakt mõjutab. Siduvus jaotab ühtlasi määramatuse ja prognoosimatute arengutega kaasnevaid riske riigi ja erasektori vahel. Isegi kui siduvus ei pruugi välistada haldusakti kehtetuks tunnistamist, võib ta alternatiivina tuua kaasa usalduse rikkumise rahalise hüvitamise.

Mõnel lugejal võib tekkida küsimus, kas haldusakt ja avalik-õiguslik luba kui ühepoolsed reguleerimisinstrumentid ei ole moodsas riigis kaotamas oma kohta paindlikumate „poliitikate elluviimise” vahendite kasuks.¹⁸ Uuema aja suunaks haldusõiguses on tõepoolest koostöö, konsensuse ja informaalset veenmise laialdasem kasutamine seniste imperatiivsete võimuotsuste asemel.¹⁹ Eesti halduse reformikatsete peamisi märksõnu on olnud samuti riikliku sekkumise vähendamine. See on toimunud muuhulgas ka loakohustuste kaotamise või sellega kaasneva kontrolli lihtsustamise teel. Nii on uues ehitusseaduses jäetud ehitusloa andmisest keeldumise aluste seast välja projekti vastuolu naabri asjaõiguslike nõuetega.²⁰ Nii on kauplemisloa ja paljud tegevuslitsentsid majandustegevuse registri seaduses ja kaubandustegevuse seaduses asendatud tegevuse registreerimisega.²¹ Need tendentsid ei kinnita aga kaugeltki, et haldusaktidest ja -lubadest saaks tänapäeva riik täielikult loobuda ja et nad ei vääraks see-

¹⁸ Riigikantselei, Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm, 2001. Hiljem on lubade õigusliku tähenduse uurimist tähtsustanud, vaatamata seisukohale, et lubade hulka tuleb vähendada, Justiitsministeeriumi tegevuskava ettevõtluskeskkonna parandamiseks, M. Käerdi jt, Ettevõtja õigus — Juridica 2006, lk 227, 229.

¹⁹ N. Dose, Kooperatives Recht — Die Verwaltung 27 (1994), lk 91 jj; H. Schulze-Fielitz, teoses: N. Dose, R. Voigt (toim), Kooperatives Recht, 1995; J.-P. Schneider, Kooperatives Verwaltungsverfahren — VerwArch 87 (1996), lk 38 jj.

²⁰ Vrd varasem PES § 54 p 3.

²¹ Vaatamata teistsugusele tähistusele kujutavad need registreerimismenetlused endast siiski loamenetluse redutseeritud vormi, lähemalt allpool § 1 C II 3.

tõttu haldusõigusteaduslikku tähelepanu. Ka kaasaegne riik ei saa läbi inimeste ja ettevõtjate vabadusõiguste mitmesuguste piiranguteta. Luba on instrument, mis aitab menetlusliku struktureerituse ja kohtuliku kontrolli kaudu tagada mõödapääsmatute riivete proportsionaalsust ja kaalutletust.²² Loaga toimuva preventiivse kontrolli täielik asendamine hilisema järelevalvega osutuks paljudel juhtudel koormavamaks sekkumiseks. On ka küllaga näiteid situatsioonidest, kus loamenetluses toimuv kontroll tänapäeval hoopis intensiivistub.²³ Keskkonnakompleksluba, mis asendab muidu keskkonnasektorite kaupa antavaid lube (vee erikasutusluba, välisõhu saasteluba, jäätmekäitlusluba), on kokkuvõttes ulatuslikum kui sektorispetsiifilised load kokku, sest kompleksloa andmisel uuritakse ka n-õ sünergiast tingitud mõjusid, mis muidu jääksid tähelepanu alt välja.²⁴ Ent ka seniste „lihtsate” keskkonnalubade andmisel toob keskkonnamõju hindamise ja avalikkuse kaasamise kohustus kaasa senisest ulatuslikumad eeluuringud. Lube ei kasutata mitte ainult majandustegevuse subordinatsiooniliseks piiramiseks, vaid nende abil on võimalik ka asendada näiteks riiklik tsentraliseeritud ressursijaotus turureeglitega. Nõnda on mobiilside raadiosagedusvahemikud võimalik välja jagada telekommunikatsioonilitsentside enampakkumise abil ning korraldada kasvuhoonegaaside heitekoguste jaotamine kogustega kauplemise lubade andmise teel. Load on ühtlasi vältimatud ka Euroopa Liidu eesmärkide saavutamisel. Nn transnatsionaalsed load, mis antakse ühe liikmesriigi poolt, kuid mille kehtivusala hõlmab kõigi territooriumid, peavad vähendama kaupade ja teenuste (nt uuendtoit, ravimid)²⁵ vaba liikumise tõkkeid. Transnatsionaalsete lubade kõrval kasutab EL õigus ka Euroopa Komisjoni või ühenduse muu organi poolt EÜAL-i art 249 lg 4 alusel antavaid „supranatsionaalseid eurolube”.²⁶ Mida enam riigisisene õigus liidu õigusega lõimub, seda enam tuleb ka riigisiseste haldusaktide siduvuse kujundamisel arvestada, et kasutatavad lahendused ei muudaks ühenduse õiguse rakendamist praktiliselt võimatuks.²⁷ Teiseks ei tohi ei riigisiseste ega -üleste haldusotsuste siduvus ohustada õiguskaitset. Liikmesriigi asutuse ja nt komisjoni menetluste läbipõimimisel on täiesti reaalne oht, et puudutatud isik ei näe ühe või teise otsuse õigeaegse vaidlustamise vajadust või on erinevate tasandite õiguskaitsevahendite vahel koguni lünk.²⁸ Haldusotsuste siduvusele on EL õiguses

²² F. Curtius, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 20. Haldusakti jätkuvast vajalikkusest moodsate reguleerimisinstrumentide kõrval F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, lk 206.

²³ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, 2. kd, 2000, lk 61.

²⁴ Direktiiv 96/61/EÜ.

²⁵ Määrus 258/97/EÜ art 4 ja direktiiv 2001/83/EÜ art 8 lg 1.

²⁶ Nt ravimite puhul määrus 726/2004/EÜ, varem määrus 2309/93/EMÜ art 3.

²⁷ EÜAL art 10 lg 2.

²⁸ H.-G. Kamann, M. Selmayr, *Das Risiko der Bestandskraft* — NVwZ 1999, lk 1041.

siiski veel suhteliselt vähe tähelepanu pööratud. Õiguskindluse printsiip on küll liidu õiguses üldtunnustatud, kuid selle käsitlemisel on põhilise tähelepanu pälvinud otsuste kehtetuks tunnistamine.²⁹

D. Metoodika ja struktuur

Lisaks kirjapandud õigusnormide tõlgendamisele on käesoleva teema juures, nagu ka tihti muude õiguslike probleemide puhul, vältimatult tarvis teha valikuid erinevate strateegiatega vahel, sest õigusnormid ja põhimõtted ei anna imperatiivset vastust, vaid üksnes suunavad teatud eesmärkide poole.³⁰ Jõudmaks säärases olukorras adekvaatsete tulemusteni, on tarvis esmalt selgitada välja probleeme iseloomustav faktiline olustik, teaduses seni avaldatud asjakohased seisukohad ja võimalikud alternatiivid. Järgnema peab uurimiseseme õiguslike raamide määratlemine ja hindamismastaapide tuvastamine. Nende alusel on võimalik välja selgitada parim ja õiglaseim lahendusvariant, st kõige enam õigusega kooskõlas olev teoreetiline seisukoht.³¹

Eelnev ei kirjelda veel töö struktuuri, vaid mõttekäiku erinevate üksikprobleemide lahendamisel. Siiski algab väitekirja põhiosa uuringu esemeks oleva õigusliku nähtuse — antud juhul lubade — olemuse, eesmärkide ja puuduste teadvustamisega (§ 1). Neid arvesse võtmata ei oleks hiljem võimalik põhjendada lubade siduvuse kohta käivaid väiteid. Teiseks eeldab sellise hinnangu andmine põhiseadusliku ja EL õigusest tuleneva raamistiku kaardistamist (§ 2). Seejärel saab alata tegelik töö siduvuse teoreetilise mudeli kallal (II osa). Vastus on vaja leida nii siduvuse sisu kui ka tekkimise eelduste kohta. Siduvuse sisu selgitamiseks tuleb ta kõigepealt defineerida, süstematiseerida ja suhtestada teiste haldusõiguse üldosa mõistetega (kehtivus, kohustuslikkus, õigusjõud). See toimub peaaesjalikult kirjanduses avaldatud seisukohtade kriitiliste analüüsi teel (§ 3). Seejärel püüan õiguskorras sisalduvate asjakohaste normide ja põhimõtete põhjal tuletada siduvuse eeldused ning kontrollida tulemust, samuti selle võimalikke alternatiive I osa resultaatide valguses (§ 4). Sellega on abstraktne pilt haldusakti siduvusest visandatud. III osas toimub selle täpsustamine ajalises, subjektiivses ja objektiivses vaatevinklist lähtudes. Kõik need perspektiivid on olulised. Neid tuleb eristada, et siduvusefektidega kaasnevad huvidekonfliktid saaksid reljeefsemalt välja joonistuda. III osa algab loaga seotud isi-

²⁹ T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 163 jj; S. J. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000; J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk 911 jj.

³⁰ W. Hoffmann-Riem, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem (toim), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004, lk 28 jj; E. Stein, teoses: FS Maurer, 2001, lk 806 j.

³¹ A. Voßkuhle, teoses: H. Bauer jt (toim), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2002, lk 188 jj.

kute ringi piiritlemisega (§ 5). Siduvuse ajalise mõõtme puhul tuleb uurida, millised juriidilised faktid toovad kaasa siduvuse tekkimise ja lõppemise (§ 6). III osa lõpetab siduvuse objektiivsete piiride analüüs (§ 7). See mahukas paragrahv jaguneb omakorda mitmeks alapeatükiks, lähtudes haldusaktide osade ja liikide ning loaga seotud hilisemate menetluste eristamisest. See jaotus on paraku tinglik, sest erinevate rakursside abil haldusakti siduvusest saadud lõiked kipuvad omavahel kattuma, mistõttu nende kõigi ammendav käsitlus tooks kaasa kordused. Selle vältimiseks on mõnda peatükki jäetud ka n-ö „lahtisi otsi” koos viidetega jaotistele, kus nende probleemide juurde tagasi tullakse. Doktoritöö viimasesse, IV osasse on koondatud konkreetsete järeldused ehitusloa siduvuse objektiivsete piiride kohta. Ajaliste ja subjektiivsete piiride puhul ei ole ehitusloa spetsiifilised jooned nii teravad, et neid eraldi välja tuua. Selle osa eesmärk on ennekõike kontrollida eespool sünteesitud mudeli rakendatavust, ent muidugi ka pakkuda välja küllaldase täpsusega lahendusi õiguse edasiarendamise ja praktika jaoks. Kuna haldusakti siduvuse puhul on määrav tema reguleerimis- ja kontrollieseme eristamine, algab ehitusloa analüüs just nende piiritlemisest (§ 8). Lõpuks vaatlen peamisi tüüpsituatsioone, kus ehitusloa siduvus tähtsust omab: vahekord paralleellubade ja hilisemate ettekirjutustega ning tsiviilõiguslik mõju (§ 9).

Eesti õiguse suhtes võetud seisukohad tuginevad asjakohaste õigusaktide kõrval eelkõige Riigikohtu ja Tallinna Ringkonnakohtu viimaste aastate otsustele. Kuna kohtupraktika lubade kohta ei ole rikkalik, tuli vaadelda ka muude haldusaktide suhtes võetud seisukohti ning püüda neist tuletada üldisi põhimõtteid. Ennekõike puudutab see väitekirja III osa. Töös on kohati viidatud Tartu Ülikooli 2003. aastal läbi viidud loamenetluse osaliste küsitluse tulemustele.³² Vastuste suhteliselt tagasihoidlik hulk manitseb paraku olema järelduste tegemisel ettevaatlik. Mõningase pildi see siiski puudutatud isikute pörkuvatest huvidest annab. Kuna Eesti teaduslik kirjandus on antud teemal napp, peab vajakajäämise kompenseerima pilguheit piiri taha. Tuginen eelkõige Saksa teadlastele, kelle sulest pärineb siduvuse küsimuses mitu olulist üldisemat käsitlust,³³ samuti hulgaliselt töid erivaldkondades. Põhjapanevamate probleemide, eelkõige haldusakti kehtivuse ja õiguspärasuse vahekorra puhul on vaadelnud ka muid õiguskordi. Ma ei väida, et teiste maade teadlased oleks siduvusprobleeme täie-

³² Grandi GOIAO4577 täitmine, kokku 67 vastust.

³³ Eelkõige dissertatsioonid M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989; K. Sach, *Genehmigung als Schutzschild?*, 1994; habilitatsioonitöödest H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 148 jj, 309 jj; vt ka artiklitest J. Ipsen, *Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung* 17 (1984), lk 169; H. Sandler, *Bestandsschutz im Wirtschaftsleben — WiVerw* 1993/4, lk 236.

likult ignoreerinud.³⁴ Kõiki põnevaid õiguskordi ei olnud selle töö kirjutamisel võimalik piisava põhjalikkusega uurida. Selle väitekirja teravdatud tähelepanu Saksa õigusteadusele ei piira kellegi vabadust käsitleda sama probleemi, kasutades võrdlust mõne teise õiguskorraga. Ka ei ole autori eesmärk saavutada iga hinna eest Saksa õiguse retseptiooni.³⁵

³⁴ Vt nt L. H. Levinson, *The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently* — *Am. J. Comp. L.* 46 (1998), lk 549; O. Mäenpää, *Hallintolupa*, 1992. Samas nt Soome haldusõigusteaduse loakäsitus on kujunenud suuresti Saksamaa mõjul, sealsamas, lk 50. Saksa õiguse mõjust Eesti haldusõiguse reformile, sh haldusmenetluse seaduse eelnõu ettevalmistamisele Ü. Madise, *Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest* — *Juridica* 2003, lk 38, 41.

³⁵ Töö kirjutamisel oli võimalik arvesse võtta allikaid 1. oktoobri 2006 seisuga.

I OSA. LOA ÕIGUSLIK TAUST

§ 1. Loa olemus

A. Mõiste ja näited

Käesolevas väitekirjas mõistetakse loa all haldusorgani avalik-õiguslikku tahteavaldust, millega haldusvälisele isikule antakse või tal tuvastatakse subjektiivne õigus soovitud tegevuseks.³⁶ Loaga heaks kiidetav tegevus võib seisneda näiteks:

- ehitise, seadme, muu asja, aine või organismi loomises, rajamises, omamises, valdamises, ümbertöötamises, kasutamises, riigist väljaviimises või hävitamises (nt ehitisluba, sh luba ehitise lammutamiseks, ehitise kasutisluba, relvaluba, jäätmeluba, kiirgustegevusluba, geneetiliselt muundatud mikroorganismi kasutamise luba);³⁷
- aine, kiirguse või laine keskkonda paiskamises, keskkonnast aine võtmises või keskkonna ümberkujundamises (välisõhu saasteluba, vee erikasutisluba, jäätmeluba, keskkonnakompleksluba, kaevandamisluba, geneetiliselt muundatud organismi keskkonda viimise luba);³⁸
- teatud kutsealal tegutsemises või teatud liiki kaupade müümises või teenuste osutamises (soojusettevõtja, elektriettevõtja, raudtee-ettevõtja, sõitjateveo, relvamütaja, tervishoiuteenuse osutaja, ravimite tootja ja käitleja, metsakorraldustööde jm tegevusload, koolitusluba, toidukäitleja tunnustamine, ohtlike jäätmete käitluslitsents);³⁹
- uue kauba turuletoomis (ravimid, uuendtoit ja geneetiliselt muundatud toit);⁴⁰

³⁶ Mingit loa legaaldefiniitsiooni Eesti õiguskorras ei ole. Nii ka Saksamaal, F. Curtius, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 22. Vrd mõiste kohta sealsamas, lk 27 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 71a nr 43; H. D. Jarass, *Wirtschaftsverwaltungsrecht mit Wirtschaftsverfassungsrecht*, 1997, lk 120; samuti O. Mäenpää, *Hallintolupa*, 1992, lk 4 jj.

³⁷ EhS § 12 lg 2, § 22 lg 1 ja § 32 lg 1; RelvS § 34 lg 2; JäätS § 73; KiS § 14; GMMOKS § 10 lg 1.

³⁸ VÕKS § 67 lg 1; VeeS § 9 lg 1; JäätS § 73; SVKS § 6 lg 1; MaaPS § 25 lg 1; GMOVS § 6 lg 1.

³⁹ KKütS § 18 lg-d 1 ja 2; EITS § 22 lg 1; RdtS § 10 lg 1; ÜTS § 31 lg 1; RelvS § 66 lg 1; TTKS § 40; RavS § 16 lg 1 ja § 38 lg 1; MS § 51 lg 1; JäätS § 99. Vt täiendavaid näiteid, mh varem kehtinud loakohustuste kohta, A. Kalbus, *Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena* — *Juridica* 2003, lk 373, 374 jj. Vt ka ametlik majandustegevuse register, <http://mtr.mkm.ee/>.

⁴⁰ RavS § 63; ToiduS § 13 lg-d 1 ja 2, määrus nr 258/97/EÜ art 4 ja määrus nr 1829/2003/EÜ art 7.

- litsentsid ja kontsessioonid avaliku asja või piiratud ressursi kasutamises või äratarvitamises (müügipilet kauplemiseks avalikul teel, kalapüügiluba ja eripüügiluba, sagedusluba, sideteenuse numbriluba),⁴¹
- üldist julgeolekut ja avalikku korda mõjutavates tegevustes (mootorsõiduki juhtimisõiguse andmine, viisa, elamisluba, tööluba)⁴² jne.⁴³

Luba võidakse kehtivas õiguses tähistada väga erinevate nimetustega: lisaks loale ka litsentsina, tunnistusena, heakskiiduna, nõusolekuna, kooskõlastusena, vabastusena, sertifikaadina, akrediteeringuna, atesteeringuna, autoriseeringuna, registreeringuna, kontsessioonina jne.⁴⁴ Samas ei pruugi kõik neid nimetusi kandvad dokumendid sugugi olla load ülal mainitud tähenduses. Tähistuse asemel tuleb tähelepanu pöörata otsustuse sisule. Lube tuleb eristada kõikidest eraisikute omavahelistest avaldustest, asutuse eraõiguslikest tehingutest, samuti asutusesisestest ja -vahelistest nõusolekutest ja kooskõlastustest.

Loana käsitatav otsustus peab kujutama endast tahteavaldust, mitte pelgalt (reaal)toimingut õigusliku tagajärje tekitamiseks: õiguslik tagajärg peab sõltuma loa andja poolt väljendatud tahtest. Keeruline on seetõttu registreerimistoimingute piiritlemine.⁴⁵ Samuti ei kvalifitseeru loaks üksnes arvamuse avaldamine või mittesiduva hinnangu andmine üksikisiku tegevuse kohta, nt eksperdiarvamus, arsti otsus diagnoosi kohta. Ka pole haridust tõendavad dokumendid ega kvalifikatsioonitunnistused load, ehkki nad võivad olla eelduseks teatud ametikohtadele kandideerimisel või õpingute jätkamisel, st nendest sõltuvad subjektiivsed õigused. Nad ei loo ega tuvasta siiski vahetult õigusi ega kohustusi, vaid on üksnes õiguste tekkimise üheks eelduseks.

B. Luba kui haldusakt

Eespool toodud definitsiooniga hõlmatud load vastavad ühtlasi ka haldusakti mõistele HMS § 51 lg 1 ja HKMS § 4 lg 1 ls 1 tähenduses, sest tegu on haldusorgani tahteavaldusega avalik-õigusliku üksikjuhtumi reguleerimisel.⁴⁶ Otsus

⁴¹ KaubTS § 18 lg 1; KPS § 13¹ lg 1, § 13² lg 1, § 13⁴ lg 1 ja § 14 lg 2; EISS § 3 lg 3, § 11 lg 1 ja § 33 lg 1.

⁴² LS § 22 lg 1, § 24 ja § 28 lg 1; VMS § 10, § 11 ja § 13¹ lg 1.

⁴³ Toodud liigitus ei pretendeeri ammendavale süstematiseerimisele, vaid pelgalt näitlikustamisele. Selles esitatud tegevuste tüübid on omavahel kattuvad. Üks luba võib ka reguleerida mitut tegevust, nt korraga nii ettevõtlust kui ka avaliku ressursi kasutamist ja keskkonna mõjutamist.

⁴⁴ Loa funktsioone kannavad endas ka maa-ala planeeringud. Ka nende kehtestamisel otsustatakse, kas mingit tegevust teatud asukohas lubada või mitte. Kuna aga planeeringutel on lisaks palju muid olulisi funktsioone (ennekõike piirkonna üldise arengu suunamine), ei ole neid õige lubade kategooriasse paigutada.

⁴⁵ Lähemalt allpool B II 3.

⁴⁶ HMS § 98 lg 1 kohaselt võib loa põhimõtteliselt anda ka halduslepingu vormis.

(korraldus) loa andmise kohta ja loa kohta väljastatud tõend — „lubatäht” ehk tavaarusaama kohaselt luba ise — on üks ja sama haldusakt.⁴⁷ Loa võib väljastada ka kirjana.⁴⁸ Loana ega üldse haldusaktina ei ole aga käsitatav kiri ega muu teade, milles pädev organ avaldab oma mittesiduva seisukoha loakohustuse puudumise kohta.⁴⁹ Haldusaktide liikide kirevas spektris⁵⁰ on luba soodustav, kuid seejuures tihti topeltnõjuga, st samal ajal kolmanda isiku õigusi piirav haldusakt. Reeglina on luba õigussuhteid kujundav, vahel ka loa eelduseks olevaid asjaolusid tuvastav haldusakt. Luba on üldjuhul konkreetsele isikule, lubatava tegevuse arendajale suunatud haldusakt. Mõni luba võib aga lähemal vaatlusel osutada hoopis asja avalik-õigusliku seisundi reguleerimisele suunatud haldusaktiks (üldkorralduseks), mõjutades asja igakordse omaniku, kasutaja või asjaga kokkupuutuva muu isiku õigusi ja kohustusi. Kuna luba on võimalik anda vaid adressaadi taotluse alusel, tuleb teda täiendavalt liigitada adressaadi tahtest sõltuvate haldusaktide hulka.

C. Loa funktsioon

I. Loakohustuste eesmärgid

Luba on klassikaline, et mitte öelda igipõline riikliku reguleerimise ja järelevalve instrument. Keskkonnalubade süsteemi eelkäijaks on loetud juba Napoleoni 1810. aasta dekreeti.⁵¹ Saksamaal loetakse kaasaegsete lubade vaarisaks 19. sajandi teisel poolel politsei poolt ettevõtjaile väljastatud tegevuslube. Nende eesmärk oli ennekõike avaliku korra jaoks potentsiaalselt ohtlike tegevuste preventiivne kontrollimine.⁵² Ohtude ennetamine on jäänud loakohustuste peamiseks funktsiooniks tänapäevalgi, kuid allpool tuleb peatuda ka teistel aspekti-

⁴⁷ Ettevõtte asutamisloa samastas Riigikohus asutamisloa andmise kohta antud haldusaktiga juba 1995. aastal, RKHK III-3/1-8/95, p 2. Kalapüügilubade näitel RKHK 3-3-1-43-01, p 3. Ehitusloa näitel 3-3-1-25-02, p 11; Tallinna RKK 2-3/242/05, p 10. Vt ka H. Veinla, Keskkonnaõigus, 2005, lk 213. Vrd ehitusloa ja selle andmise otsuse kohta Inglismaal V. Moore, A Practical Approach to Planning Law, 2005, lk 316 jj.

⁴⁸ Vrd Tallinna RKK 2-3/1/05, p 1.

⁴⁹ RKHK 3-3-1-69-05, p 16. Küll aga on loa andmisest keeldumise otsus haldusakt, vrd RKHK 3-3-1-19-94.

⁵⁰ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 268 jj; H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 137 jj.

⁵¹ H. Veinla, Keskkonnaõigus, 2005, lk 211.

⁵² K. H. Friauf, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — JuS 1962, lk 422; M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 2. kd, 1992, lk 238; K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 39.

del.⁵³ Tihti on loa hankimise kohustus kehtestatud korraga mitmel eesmärgil, ka võib sama loa funktsioon aja kulgedes muutuda.⁵⁴

1. Ohutõrje ja ettevaatus

Riigipoolne preventiivne kontroll on olnud ja on jätkuvalt vajalik paljude ühiskonnas soovitatavate või vähemasti aktsepteeritavate, ent samas riskantsete ettevõtmiste, seadmete, tehnoloogiate, ainete jms puhul, olgu selleks omal ajal aurumasina käitamine või tänapäeval geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimine.⁵⁵ Taolisi üldiselt kasulikke või neutraalseid, kuid halva õnne või oskamatu tegutsemise korral ohtlikke nähtusi pole võimalik või mõistlik seadusega ei reservatsioonideta lubada ega ka täielikult keelata. Üks võimalik lahendus sellises olukorras on lubada ohtlikku tegevust põhimõtteliselt arendada, kuid kehtestada selle suhtes üldnormidega ohutusreeglid, teostada nendest kinnipidamise üle järelevalvet ja sekkuda siis, kui oht muutub käegakatsutavaks.⁵⁶ Tihti aga toimuks sellise strateegia korral reageerimine liiga hilja. Näiteks ei ole võimalik äratada ellu liiklusõnnetuses hukkunud inimest, ehkki me võime juhti karistada, keelata tal juhtunu kordumise vältimiseks edaspidi rooli istuda ja nõuda talt kannatanu omastele valuraha. Kui võimalik kahju on suur või selle hilisem kõrvaldamine võimatu või ebamõistlik, tasub kavandatava tegevuse üksikasjadesse süveneda ennetavalt, uurides lähemalt, kas tarvitusele on võetud kõik mõistlikud ettevaatusabinõud, ennekõike need minimaalsed meet-

⁵³ Lisaks allpool vaadeldavatele legitiimsetele eesmärkidele tunnevad nii ajalugu kui tänapäev isikult lubade nõudmisel ka õigusriigile mitteomaseid või ebamoraalseid tagamõtteid nagu ametnikele korruptiivse tulu teenimiseks võimaluste loomine, ametiasutuse võimupositsiooni kindlustamine, populismist kantud surve mõnel tegevusalal tegutsejate suhtes jne.

⁵⁴ A. Voßkuhle, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2002, lk 288 jj; F. Curtius, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 100 jj, 105; O. Mäenpää, *Hallintolupa*, 1992, lk 60 jj.

⁵⁵ Oht võib säärase tegevuste puhul olla rohkem või vähem tõenäoline. Reaalsemate ja vahetumate ohtude vältimist nimetatakse ohutõrjeks, ka ennetuseks, tegevust ebatõenäolisemate ja ebakindlamate riskide realiseerumisest hoidumisel aga ettevaatuseks, tulevikku suunatud hoolikuseks. Kui otseste ohtude tõrjumist on loetud riigi ülesandeks juba ajast-aega, siis ennetus on muutunud avaliku võimu kohustuseks viimasel ajal seoses ettevaatusprintsipi juurdumisega. Vrd H. Veinla, *Ettevaatusprintsip keskkonnanõuandes*, 2004, lk 18, 25; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, *Umweltrecht*, 2003, lk 69 jj. Kuna piir tõrje ja ettevaatuse vahel on hägune ning tänases Euroopa õigusraamistikus tuleb riigil mõlema ülesandega arvestada, ei ole lähem piiritlemine käesolevas uuringus vajalik.

⁵⁶ Nt ei ole väikehoone ehitamiseks tarvis ehitusluba, kuid ehitusjärelvalve asutus võib nõuda ehitise kõrvaldamist, kui hilisema kontrolli käigus selguvad selle puudused (EhS § 12 lg 2 ls 1, § 40 lg 1, § 61 lg 1 p 10 ja § 64 lg 2 p 2).

med, mille rakendamise kohustus tuleneb seadusest. Et kahju ei saaks tekkida enne riski maandava kontrolli toimumist, keelatakse isikul tegevus seni, kuni uuringud on lõpetatud. Sellist keeldu nimetatakse loareservatsiooniga preventiivseks keeluks.⁵⁷ Koos ennetava keeluga kehtestab seadus tingimused, millal võib pädev asutus keelu kõrvaldada. Luba⁵⁸ ongi sellisel juhul otsus preventiivse keelu kõrvaldamiseks üksikjuhtumil.⁵⁹ Preventiivsete lubade vastandina tuntakse ka nn erilube ehk dispensatsioon⁶⁰ — erandlikke lube reeglina sotsiaalselt kahjulike tegevuste tolereerimiseks eriolukordades, nt narkootilise aine omamiseks ravi- või teaduslikul otstarbel, saastemäärade ületamiseks jne.⁶¹ Nende kahe loaliigi eripära täpsemaks väljatoomiseks puudub siinkohal vajadus.⁶² Kontroll-lubadega kaitstavate hüvede spekter on väga lai: inimeste, st ümberkaudsete elanike, tarbijate, töötajate jne elu, tervis ja vara (nt ehitusluba, kiirgustegevusluba, ravimi müügiluba), keskkond (välisõhu saasteluba, vee erikasutusluba), ettevõtluse ja tsiviilkäibe usaldusväärsus ning selle kaudu tarbijate varalised õigused (pankade ja kindlustusseltside tegevusload, erakoolide koolitusload), riigi julgeolek (viisad ja elamisload välismaalastele),⁶³ seega nii avalik- kui ka erahuvi.⁶⁴

⁵⁷ Nii juba O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1. kd, 1924, lk 239, viidatud W. Jellineki kaudu: *Verwaltungsrecht*, 1966, lk 260.

⁵⁸ Mõistekasutuses ka „kontroll-luba”, H. Maurer, *Haldusõigus*, 2004, lk 139.

⁵⁹ K. H. Friauf, *Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*, *JuS* 1962, lk 422; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 316 jj.

⁶⁰ H. Maurer, *Haldusõigus*, 2004, lk 141. Termin pärineb kanoonilisest õigusest, millega toimus erandlik vabastamine kiriklikest kohustustest või keeldudest, vt E. Eichmann, *Lehrbuch des Kirchenrechts*, 1959, lk 174 jj.

⁶¹ Nt VÕKS § 76 lg 1.

⁶² Vt ka K. H. Friauf, *Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*, *JuS* 1962, lk 422, 423 jj; samuti C. Gusy, *Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — Verbot mit Dispensvorbehalt — Juristische Ausbildung* 1981, lk 80, 81, kes mõlemad juhivad tähelepanu kahe loavormi range eristamise problemaatilisusele. Seejuures on Saksa keskkonnaõiguses täheldatud tendentsi, et kontroll-load asenduvad aegamööda dispensatsioonidega. Hasartmängude reguleerimisel jälle toimub vastupidine protsess, R. Wahl, teoses: K.-P. Dolde (toim), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, lk 261 jj.

⁶³ Vrd D. Eerma, *Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel*, *RiTo* 5 (2002), lk 156, 161 jj, kelle käsitus tegevuslubade sotsiaalsetest eesmärkidest kattub suuresti siinse käsitlusega lubade preventiivsetest eesmärkidest. Vt ka F. Curituse liigitus tüüpilistest ohuallikatest lähtudes: ehitised, inimese käitumine, ringluse lastud tooted ja välispoliitilised ohud, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 96 jj.

⁶⁴ O. Mäenpää, *Hallintolupa*, 1992, lk 59. Vrd kohtupraktikast RKHK 3-3-1-42-03, p 16.

2. Stabiliseeriv funktsioon

Lisaks kaitstavate hüvede laiale spektrile erineb tugevalt ka lubade suutlikkus preventiivse funktsiooni täitmisel. See sõltub järelevalve valdkonnast, samuti konkreetse juhtumi iseärasustest. Vahel võib kontrolli tulemusena väita, et kardetud oht kindlasti või suure tõenäosusega ei realiseeru. Siis lasub asutusel enamasti kohustus luba anda ning hilisem järelevalve võib oluliselt redutseeruda. Ent teistel juhtudel ei ole ka pärast põhjalikke uuringuid võimalik veenduda ei kava ohutuses ega ohtlikkuses. Sõltuvalt mängus olevate õigushüvede kaalukusest võib seadus niisuguses olukorras kas loa andmise välistada või näha esialgu siiski ette tegevuse lubamise, mõõndes kahjulike tagajärgede tekkimise võimalust piiratud ulatuses. Kuna säärane luba ei saa anda lõplikku garantiid, et kardetud oht tulevikus ei realiseeru, on kõrgendatud valvsus ka pärast loa hankimist omal kohal. Siiski suurendab iga välja antud kontroll-luba suuremal või vähemal määral adressaadi kindlustunnet, mõjudes adressaadi ja järelevalveorgani õigussuhtele stabiliseerivalt.⁶⁵ Riik ei nõustu kontrollitava tegevusega mitte pelgalt hetkeks, vaid loa kehtivusajaks — lühemaks või pikemaks ajavahemikuks või koguni alaliselt. Mida keerukam on loamenetluses lahendatav huvide konflikt ning mida rohkem on selles osalisi, seda enam on adressaat huvitatud kindlusest pärast loa saamist, aga ka pärast mitmeastmelises loamenetluses vaheotsuste tegemist.⁶⁶ Stabiilsus ja kindlus ei mõju hästi mitte ainult loa saanud ettevõtjale, vaid transaktsioonikulude vähenemise kaudu ka riigi makromajandusele.⁶⁷ Tehnoloogia kiire areng sunnib teisalt aga üha enam lubade stabiilsust kitsendama. Esiteks pole innovatiivsete tehnoloogiate kasutusele võtmisel võimalik prognoosida nendega kaasnevaid mõjutusi sellise täpsusega, et veenduda nende ohutuses pikemas perspektiivis. Uute ainete, tööprotsesside jms tagajärgi tuleb peale nende esmase kasutamise lubamist alles asuda tundma õppima. Ohutude ilmnemisel tuleb tegevus keelata või vähemalt peatada kuni ohu kõrvaldamiseni protsessi täiustamise teel. Teiseks toob progress kaasa selle, et paljud kahjulikud tehnoloogiad, mida omal ajal tuli lubada kui avalike huvide realiseerimiseks vältimatuid, ei ole enam vältimatud, sest vahepeal on välja töötatud

⁶⁵ Eelkõige R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 239 jj.

⁶⁶ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, lk 215 jj, 218 jj. TÜ õigusteaduskonna poolt läbi viidud arvamusuuringu raames ettevõtjatele esitatud küsimusele „Millist kontrolli eelistaksite lubade väljaandmisel?” vastati järgmiselt: põhjalik ja aeganõudev kontroll hilisemate pretensioonideta (27,8%); kiirem ja pealiskaudsem kontroll koos piiratud järelmeetmete rakendamise võimalusega (45,5%), eelkontrolli puudumine ja piiramatu järelkontroll (0%), valikuvõimalus igal üksikjuhtumil (27,8%). Seega kaldusid selle küsitluse raames ettevõtjad selgelt eelistama järelkontrolli piiramist eelkontrolliga kaasneva mõningase viivituse arvelt.

⁶⁷ T. Tridimas, The General Principles of EC Law, 1999, lk 163.

ued lahendused, kus samad eesmärgid on võimalik saavutada vähem kahjulike kõrvalmõjudega. Kuna uuele tehnoloogiale üleminek on enamasti väga kallis, tekib küsimus, kas seda on ettevõtjalt õiglane nõuda.⁶⁸ Stabiliseeriva toime piirid on otseselt sõltuvad loa siduvuse ulatusest. Sellel loa funktsioonil tuleb käesolevas töös veel korduvalt peatuda.

3. Informatsiooni kogumine

Loakohustusi on tihti kehtestatud muuhulgas või üksnes selleks, et tagada potentsiaalselt ohtlikest tegevustest info jõudmine riigini.⁶⁹ See võimaldab asutustel ohtliku tegevuse suhtes hiljem efektiivsemalt järelevalvet teostada. Informatsiooni kogumise siht on eespool käsitletud stabiliseerimisfunktsiooniga võrreldes vastupidine. Ta ei ole suunatud hilisemate sanktsioonide vältimisele, vaid nende rakendamise eelduste loomisele. Lisaks eeltoodule võib loamenetluses kogutav informatsioon olla abiks maksude administreerimisel. Riik võib saada selliselt teavet maksuobjektiks olevate tegevuste ja maksukohustust mõjutavate normide täitmise kohta. Olulisel kohal on info kogumine ja ka üldsuse teavitamine keskkonnamõju hindamisega seotud loamenetlustes.⁷⁰ Tuleb nentida, et enamasti leidub teabe hankimiseks vähem koormavaid vahendeid⁷¹ kui loamenetlus. Andmete kogumine ei saa seega õigustada loakohustust iseseisvalt, vaid võib olla selle kõrvalfunktsiooniks.⁷²

4. Konfliktide lahendamine

Kui preventiivse loakohustuse eesmärk on võimalikke kahjusid ennetada, siis paljudes olukordades antakse isikule tegutsemisõigus vaatamata kindlale teadmisele või suurele tõenäosusele, et tegevus hakkab kahjustama mõningal määral avalikke või kolmanda isiku huve. Paljusid kasulikke kavatsusi ei ole paraku võimalik ellu viia, ilma et keegi kannataks. Kui ühel hetkel keelataks täielikult keskkonna mõjutamine, tuleks loobuda enamikest tänapäeva tsivilisatsiooni hüvedest. Linnades pole võimalik ehitada uusi hooned ilma, et üldse ei varjatakse vaadet varasemate hoonete akendest. Loal on ka kollisioonide lahendamise ja

⁶⁸ KiS § 3 lg 1 ls 2 sätestab nt, et uute ja oluliste tõendite saamisel olemasoleva kiirgustegevuse liigi tõhususe või tagajärgede kohta tuleb kiirgustegevuse õigustus üle vaadata.

⁶⁹ A. Kalbus, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena — *Juridica* 2003, lk 373, 378; O. Mäenpää, *Hallintolupa*, 1992, lk 61 jj.

⁷⁰ Nt keskkonnamõju menetluses direktiivi 96/61/EÜ art 6 lg 1. Esmajoones on oluline siiski kõigi osapoolte informeeritus enne loa andmist, lähemalt H. Veinla, *Kesk-konnaõigus*, 2005, lk 219.

⁷¹ Allpool II 2.

⁷² A. Kalbus, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena — *Juridica* 2003, lk 373, 378.

tasakaalustamise funktsioon.⁷³ Luba ei võimalda mitte üksnes langetada otsust selle kohta, kas tegevust alustada, vaid on ka tegevuse õiguslike piiride täpsustamise ning sellega kompromisslahenduste saavutamise vahendiks üksikjuhtumil.⁷⁴ Tegevuse keelamise ja lubamise must-valgete valikute kõrval on võimalik leida ka hulgaliselt pooltoone.⁷⁵ Sõltuvalt materiaalõiguslikust baasist võib asutus lubatavale tegevusele kehtestada kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid piiranguid. See võib toimuda nii põhiregulatsioonis kui ka kõrvaltingimustes. Pelgalt üldnormidega ei oleks võimalik konkreetse situatsiooni jaoks nii paindlikke kompromisse saavutada.⁷⁶ Piisavalt paindliku otsustamisvõimaluse puudumine üksikjuhtumil tegevuse lubatavuse üle otsustamisel võib olla koguni põhiseadusevastane.⁷⁷

5. Ressursside jaotamine ja turu reguleerimine

Huvikonflikti üheks liigiks võib pidada mitme isiku konkureerimist mingile piiratud ressursile, sest kui üks isik pälvib ihaldatud hüve, peab teine sellest ilma jääma. Õigusi piiratud hüvedele on võimalik muuhulgas jaotada ka lubade (nn kontsessioonide) abil. Jaotatava ressursi nappus võib olla nii loomulik (mobiilsides kasutatavad raadiosagedusvahemikud, kalavarud) kui ka seadusega kunstlikult tekitatud (saastekvoodid).⁷⁸ Tihti tuleb lube jaotava funktsiooni täitmiseks kombineerida teiste allokatsioonimeetmetega nagu pakkumismenetlused,⁷⁹ plaanid⁸⁰ ja olukorra pidev monitooring.⁸¹ Ressursijaotamise alaliigiks võib oma-

⁷³ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, lk 219.

⁷⁴ Lisaks küsimusele, kas luba anda, on võimalik otsustada, kuidas, s.o millistel tingimustel luba anda, F. Curtius, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 100. Seoses ehituslubadega RKHK 3-3-1-42-03, p 18, 36.

⁷⁵ Vrd A. Voßkuhle, *Das Kompensationsprinzip*, 1999, lk 89.

⁷⁶ A. Voßkuhle, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2002, lk 289; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 327 jj; R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), *Prävention und Vorsorge*, 1995, lk 221, 241 jj. Vt ka seoses kaalutusõigusega, K. Merusk, *Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine*, 1997, lk 64; K. Ahi, L. Saarniit, *Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel* — *Juridica* 2000, lk 492, 493.

⁷⁷ § 2 A I 2.

⁷⁸ F. Curtius, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 102 jj; A. Voßkuhle, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2002, lk 288, 293; jaotamisest laiemalt sealsamas, lk 290 jj. Vt ka D. Eerma, *Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel* — *RiTo* 5 (2002), lk 156, 160 jj.

⁷⁹ *Mobiilside litsentside näitel*, A. Voßkuhle, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2002, lk 302.

⁸⁰ F. Curtius, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, 2005, lk 102.

⁸¹ *Sealsamas*, lk 101.

korda pidada mingit kaupa või teenust pakkuvate ettevõtjate arvu reguleerimist tegevuslitsentsidega. Ka siin tekitab riik kunstlikult nappuse, s.o turule mahtuvate konkurentide hulga, ent tihti on turul osalemine pärsitud nt nõudluse piiratud või teenuse pakkumiseks vajaliku infrastruktuuri eripära tõttu.⁸² Vähesed paljude soovijate seast turule lubades saab riik kaudselt mõjutada pakkumist, hindu jms. Kui seadused sisaldavad vastavat volitust, on järelevalveorganil võimalik kauplemistingimused kirjutada otseselt sisse ka loa kõrvaltingimustes. Nii toimib tururegulatsioon ühistranspordisektoris liinilubade väljastamisel. Lisaks veoettevõtja usaldusväärseuse kontrollimisele optimeeritakse lubade andmisel vedajate arvu, sest piiramatu konkurents ohustaks seadusandja hinnangul transporditeenuse kättesaadavust ja pakkumise stabiilsust.⁸³

II. Luba ja dereguleerimine

1. Loa puudused

Igal medalil on kaks külge. Eespool (I) kirjeldatud positiivsete mõjude kõrval, mille saavutamiseks loamenetlusi läbi viiakse, on loakohustusel ka palju puudusi. Esmajoones tuleb mainida kontrolliga ning hilisemate võimalike kohtuvaidlustega kaasnevat bürokraatiat, kulusid ning ajakulu.⁸⁴ Viivitus võib mõnel juhul osutada nõnda pikaks, et tegevuse alustamine kaotab oma mõtte, sest kunagist äriplaani ei ole olude muutumise tõttu võimalik enam ellu viia.⁸⁵ Riigil ja kohalikel omavalitsustel on loamenetluse läbiviimiseks tarvis hulgaliselt ametnikke, informatsiooni, kogemusi jm ressursse, tihti eeldab otsustamine eksperitiise, laboriuuringuid, ja asjatundjate diskussiooni. Seega pole imestada, et võimaluste otsimine loakohustuste kaotamiseks on poliitiliselt atraktiivne.⁸⁶ Ühest

⁸² Vt Tervishoiuteenuste tegevuslubade kohta T. Kingreen, *Konkurrenzschutz im vertragsärztlichen Zulassungsrecht — Die Verwaltung* 36 (2003), lk 33, 35 jj; telekommunikatsioonilitsentside arvu piiramisest M. Ruffert, *Regulierung im System des Verwaltungsrechts — AöR* 124 (1999), lk 237, 256.

⁸³ ÜTS § 41 lg 2 p-d 1 ja 2 keelavad liiniloo väljaandmise, kui uus vedu hakkaks häirima juba liinil tegutsevat teist ettevõtjat. Vt ka RKHK 3-3-1-19-02, p 9 jj. Olgu märgitud, et käesolev töö ei otsi vastust majanduspoliitilisele küsimusele, millal on mingi turu riiklik reguleerimine põhjendatud.

⁸⁴ Need puudused, ennekõike menetluse venimine, on ajendanud seadusandjat lisaks loakohustuse alternatiividele ka loamenetlust ennast reformima, H. Schmitz, F. Wessendorf, *Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz — NVwZ* 1996, lk 955; A. Guckelberger, teoses: J. Ziekow (toim), *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, 1998, lk 17 jj.

⁸⁵ TÜ õigusteaduskonna poolt 2003. aastal küsitletud ettevõtjatest kaebas üks kolmandik, et loamenetlus on nende taotluste läbivaatamisel liialt veninud.

⁸⁶ Vt nt kõige hiljutisema tegevuskava kohta M. Käerdi jt, *Ettevõtja õigus — Juridica* 2006, lk 227, 229.

küljest on võimalik viidata ettevõtluse bürokraatlike tõkete kaotamisele ja teisalt halduskulude kokkuhoiule. On selge, et haldusreformi käigus tuli ja tuleb edaspidigi loanõuete vajalikkust muutunud majanduslike, sotsiaalsete ja õiguslike olude valguses kriitiliselt hinnata.⁸⁷ Üleminekuajast jäi Eesti õiguskorda hulgaliselt kunagi kiiruga kehtestatud loakohustusi, milleks täna enam vajadust ei ole või ei ole seda tegelikult kunagi olnudki. Nii menetluse kiirus kui halduskulude kokkuhoid on vaieldamatult legitiimsed eesmärgid riikliku järelevalve uuendamisel. Põhimõtteliselt võib seadusandja vabalt otsustada, millist instrumenti järelevalves kasutada.⁸⁸

2. Loa alternatiivid

Lähtudes adressaadi õiguste riive intensiivsusest, võib ritta seada järgmised reguleerimisvahendid:⁸⁹ eneseregulatsioon ning selle võimalik kombineerimine riigipoolsete abinõudega, majanduslikud hoovad, pärast tegevuse alustamist toimuv riiklik järelevalve, teavitamiskohustus, kontroll-luba, eriluba (dispensatsioon) ning lõpuks tegevuse kompromissitu keelamine.

Loakontrolli leebematel ekvivalentidel puudub valdavalt loaga võrreldav stabiliseeriv funktsioon. Alternatiivsete kontrollistrateegiatega puhul ei langetata riigi poolt tegevuse suhtes preventiivset üksikotsustust. Riigi järelevalve võib säilida üksnes hilisemates, tegevuse alustamisele järgnevates staadiumides.⁹⁰ Tegevuse kavandamise faasis peavad kodanik ja ettevõtja suutma üldnormide alusel ise hinnata, kas nende tegevus saab olema nõuetekohane, et seda ei ähvardaks hilisem seiskamine võimude poolt.⁹¹ Kindlasti ei vasta vaid retrospektiivsele keelamisele ja karistamisele rajanev järelevalve tänapäeva riskiühiskonna vajadustele.⁹² Iseküsimus on, kas preventiivse kontrolli peab läbi viima riik või tegevuse arendaja ise.

⁸⁷ Üldiselt riigi funktsioonide kaardistamise ja analüüsi kohta Riigikantselei, Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm, 2001, lk 15 jj. Loakohustuste kohta Soomes O. Mäenpää, Hallintolupa, 1992, lk 2 jj.

⁸⁸ G. Hermes, teoses: K. Becker-Schwarze (toim), Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht, 1991, lk 191.

⁸⁹ Vrd R. Wahli skeemi preventiivse kontrolli meetodite kohta, teoses: K.-P. Dolde (toim), Umweltrecht im Wandel, 2001, lk 240; samuti *id*, Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz — NVwZ 2002, lk 1192, 1193. Vt ka keskkonnaõiguse kontekstis H. Veinla, Keskkonnaõigus, 2005, lk 206 jj.

⁹⁰ Nt alla 20 m²-se pindalaga väikeehitise korral EhS § 16 lg 1 p 1, § 40 lg 1, § 61 ja § 64.

⁹¹ Vt nt toidukäitleja enesekontrolli kohta ToiduS § 34 jj.

⁹² D. Grimm, teoses: *id* (toim), Wachsende Staatsaufgaben — sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, lk 291 jj. Toidukäitlemise regulatsiooni näitel F. Hufen, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem (toim), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, lk 103.

Üldist põhiseaduslikku nõuet arendajatele riigipoolse garantii andmiseks eelkontrolli kujul ei ole.⁹³ Deregleerimise retoorikas kõlab sageli ettevõtja vastutuse suurendamise argument.⁹⁴ Loakohustuse kaotamisel ei osuta riik ettevõtjale enam maksumaksja kulul eelhinnangu andmise teenust, küll aga on ettevõtjal endal võimalik vajalik preventiivne kontroll soovitud põhjalikkusega läbi viia või osta vastavad hinnangud sisse erasektoris tegutsevatest ekspertidelt. Lubadelt enesekontrollile üleminek kujutab endast avaliku haldusfunktsiooni privatiseerimist.⁹⁵ Viimast seostatakse üldtunnustatult tõhususe kasvuga isiku enda initsiatiivi, teadmiste ja leidlikkuse ärakasutamise teel.⁹⁶ Iseenesest ongi ju ka õiglane, et ohu vältimiseks või konflikti lahendamiseks vajalikud kulud kannab ohtlikust või konflikte põhjustavast tegevusest huvitatud kodanik või ettevõtja, mitte riik. Uuemal ajal on rakendatud ka üha enam mitmesuguseid majanduslikke ja õiguslikke stiimuleid enesekontrolli tõhustamiseks. Eestis ja mujal Euroopas on see ennekõike sündinud toote- ja tehnilise ohutuse valdkonnas EL õiguse ülevõtmisel. Digitaalallkirja õiguslik korraldus seevastu on algusest peale arenenud reguleeritud eneseregulatsiooni baasil. Eneseregulatsiooni aitaavad täiustada nõuded omanikujärelevalvele, sundkindlustus, ennetustegevuse vabatahtlik või kohustuslik planeerimine, vastavusdeklaratsioonid koos neile eelnevate protseduuridega, riigi või erasektori poolt välja töötatud kvaliteedikontrolli süsteemid, tehnilised ja juhtimisstandardid ning tehnilised normid.⁹⁷

⁹³ Iseäranis kui loamenetluse kiirendamise huvides toimub loale eelnevate uuringute mahu vähendamine, H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 339.

⁹⁴ Vt majandus- ja kommunikatsiooniminister M. Atoneni ettekanne Riigikogu kaubandustegevuse seaduse eelnõu esimesel lugemisel (164 SE I) 3. detsembril 2003, <http://web.riigikogu.ee/>. Nimetatud seadusega kaotati teatavasti kauplemisloa ja asendati need registreerimismenetlusega. Minister märkis: „Isik, kes soovib tegeleda kaubandustegevusega, vastutab ise oma tegevuse eest ja seda mitte ainult vastava õiguste taotlemise hetkel, vaid ka edasise tegevuse perioodil.”

⁹⁵ K. Kruhl, *Nachbarschutz und Rechtssicherheit im baurechtlichen Anzeigeverfahren*, 1999, lk 73 jj.

⁹⁶ K. Merusk, *Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid* — *Juridica* 2000, lk 499; B. Aaviksoo, *Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegerimine ja korrupsioon* — *Juridica* 2000, lk 508, 510; H.-H. Trute, *Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung* — *DVB1* 1996, lk 950, 951, 955; A. Benz, *Privatisierung und Deregulierung* — *Die Verwaltung* 28 (1995), lk 337, 339 jj.

⁹⁷ Omanikujärelevalve kohta nt EhS § 30; kvaliteedikontrolli kohta keskkonnajuhtimise ja keskkonna auditeerimissüsteemi näitel KMHS § 47 jj; samuti määrus 761/2001/EÜ; vastavushindamise, -sertifikaatide, -märkide ja -deklaratsioonide kohta TNVTS § 2 lg-d 9–12. Üldisemalt „reguleeritud eneseregulatsiooni” kohta, H.-H. Trute, *Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung* — *DVB1* 1996, lk 950; keskkonnakaitse kontekstis R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, *Umweltrecht*, 2003, lk 105 jj; A. Voßkuhle, teoses: W. Hoffmann-Riem,

Laialt kasutatakse majanduslikke stiimuleid nagu tegevusega kaasnevate ühiskondlike kulude internaliseerimine, riigiabi, maksud, kahju kompenseerimine ning kvootide ja sertifikaatidega kauplemine.⁹⁸ Veel võidakse eneseregulatsiooni tõhustada mitmesuguste erasektori või poolriiklike struktuuride kaasamisega.⁹⁹ Eesti ja Euroopa õigusaktid tunnevad säärase kontrolliüksustena tunnustus- ja tunnustatud asutusi, teavitatud, kompetentseid ja volitatud asutusi, akrediteerimisasutusi jne. Loamenetluse asemel viiakse reguleeritud eneseregulatsiooni korral läbi väga mitmekesiseid hindamisprotseduure: sertifitseerimised, auditid, akrediteeringud, atesteeringud jms.¹⁰⁰ Teatud määral on ka neile alternatiividele omane stabiliseeriv toime, mis aitab ettevõtjal oma riske loa puudumisel maandada.

Piirdumine isiku omavastutuse ja hilisema järelevalvega eeldab siiski, et üksikisikul on põhimõtteliselt võimalik vähemalt sama tõhusalt oma kava elluviimise tagajärgi ja õiguspärasust prognoosida kui riigi järelevalveasutustel selle suhtes loa andmist kaaluda. Vastasel juhul ei pruugi regulatsioon ühest küljest suuta avalike huvide kahjustamist ära hoida. Eksimus teises suunas võib jällegi viia liigse alalhoidlikkuseni ning takistada nõnda nii vabadusõiguste teostamist kui majanduse arengut. Ebaselge reeglistiku korral riskib ettevõtja nii tuluteenimisvõimalustest ilmajäämise kui investeeeringute nurjumisega. Mustema stsenaariumi korral, s.o ohu realiseerumisel ähvardab täiendavalt vastutus kahju eest või koguni karistusõiguslikud sanktsioonid.¹⁰¹ Integreerivas Euroopas ja globaliseerivas maailmas viib liiga kõrge risk investeeeringud mujale. Seetõttu on seadusandja reaalsed võimalused ettevõtja omavastutuse tõstmisel piiratud. Ent isegi kui avalik võim suudaks sundida ettevõtjaid tegutsema vaatamata ebamõistlikule riskile, seab õigusliku ja faktilise keskkonna keerukus tegevuse nõuetekohasuse ja ohutuse hindamisele objektiivsed piirid, mida ei ole võimalik ületada kui tahes ahvatlevate majanduslike peibutiste ega kui tahes karmide karistustega. Abstraktsete normide võime konkreetseid õigussuhteid õiglaselt, paindlikult ja otstarbekalt reguleerida on võrreldes üksikotsustega piiratum. Kui isikul õnnestubki enda tegevust ümbritsev faktiline olustik adekvaatselt kindlaks teha, on tal raske ennustada, kas tema poolt üldnormidele antud tõlgendus

E. Schmidt-Aßmann (toim), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2002, lk 309 jj.

⁹⁸ Vrd nt printsiip „saastaja maksab”, selle kohta H. Veinla, *Keskkonnaõigus*, 2005, lk 120 jj; laiemalt A. Voßkuhle, *Das Kompensationsprinzip*, 1999, lk 70 jj, 90 jj; samuti R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, *Umweltrecht*, 2003, lk 105 jj.

⁹⁹ Nt toidukäitleja kvaliteedisüsteemi sertifitseerimine ToiduS § 37; ehitustoodete, elektri- ja surveseadmete tunnustamine, EhS § 9; EIOS § 12; SOS § 11 lg 1 jj.

¹⁰⁰ Säärastelt asutustelt nõuab riik omakorda tegevuslube, registreerimist, teavitamist või riigiga halduslepingu sõlmimist või asutataksegi nad riigi poolt. Vt nt TNVTS § 12 jj, § 26¹ jj, § 26⁷ jj.

¹⁰¹ G. Hermes, teoses: K. Becker-Schwarze (toim), *Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht*, 1991, lk 193 jj.

ühtiks riigiasutuse hilisema otsustusega võimaliku järelevalve raames. Nii nagu teedel vajatakse lisaks liikluseeskirja üldnormidele ka konkreetse tänavalõigu kohta käivaid liikluskorraldusvahendeid (liiklusmärgid, foorid jne), ei saa ka paljude avalikku huvi või teiste isikute õigusi mõjutavate kavade lubatavust kindlaks määrata vaid üldpõhimõtete abil. Märksa sagedamini kui me sooviks on seadused sõnastatud mitmetimõistetavalt, lünklikult ja vastuoluliselt ning õige normi leidmine üha kasvavast õigusaktide tulvast nõuab ka asjatundjalt olulist pingutust.

Riik on loa andmisel küll sageli samade probleemide ees,¹⁰² ent tema positsioon on seejuures siiski tunduvalt kindlam, sest avaliku võimu üksikotsust (haldusakti) saab kohtulikult vaidlustada vaid suhteliselt lühikese aja jooksul,¹⁰³ üksikisiku vastu on aga tsiviilõiguslikke kahjunõudeid võimalik esitada kolme aasta jooksul, muid nõudeid, sh tegevusest hoidumise nõudeid, reeglina kümne aasta jooksul.¹⁰⁴ Järelevalveasutuse avalik-õiguslikud nõuded tulevad üksikisiku tegevuse suhtes kõne alla põhimõtteliselt piiramatul ajal. Teiseks on riigil reeglina lihtsam saada aru enda kehtestatud seadustest ja langetada otsus kui ettevõtjal tulevikus tehtavat võimalikku otsust ennustada. Kolmandaks on täitevvõimu asutustele keerulistes olukorras jätud hinnangu- ja prognoosielementidega kaalutusõigus,¹⁰⁵ millega kaasneb omakorda täiendav immuunsus nii esmase kohtuliku kontrolli¹⁰⁶ kui ka kahjunõuete suhtes.¹⁰⁷ Viimases võib ühest küljest näha loamenetluse puudust, sest see võib haldusorgani eksimuse korral jätta loakohustusega kaitstava huvi kahjustamise sanktsioonita. Teisalt on kohtulik kontroll siiski piiratud vaid ettenägematu kahju korral ja juhtudel, kui asutus oligi õigustatud kaitstavat huvi mingil määral ohvriks tooma.

Olukorras, kus ettevõtjal on õigusliku regulatsiooni või asjaolude faktilise keerukuse tõttu raskem prognoosida asutuse poolt hilisema järelevalve käigus antavaid hinnanguid kui riigil loa andmist otsustada, kaasnevad enesekontrolli-ga lisakulud, mille kandmine ei ole ühiskonna seisukohast optimaalne. Konfliktisituatsioonides lubatakse ohtlikku tegevust tihti alustada just seetõttu, et tegevusest võidab üldsus laiemalt. Kaasaegsema prügila rajamine või jõeletammide ehitamine võivad küll tekitada keskkonnanariske, kuid on teisalt vajalikud just

¹⁰² Normide hulga ülepaisutamise ja täideviimisdefitsiidist tingitud regulatiivse õiguse kriisi kohta, süsteemiteooriast lähtudes P. Nahamowitz, „Reflexives Recht“, Zeitschrift für Rechtssoziologie 6 (1985), lk 29; W. Leisner, „Gesetz wird Unsinn...“ — DVBl 1981, lk 849.

¹⁰³ HKMS § 9 lg 1.

¹⁰⁴ TsÜS § 149 jj.

¹⁰⁵ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, lk 218.

¹⁰⁶ HKMS § 19 lg 6.

¹⁰⁷ RVastS § 13 lg 1 p-d 1 ja 2, lg 3. Ettevõtja vabaneks aga reeglina vastutusest vaid vääramatu jõu korral.

keskkonnast jäätmete tõhusamaks kõrvaldamiseks või keskkonnasõbralikumaks energiatootmiseks. Mõneti ohtliku kaevanduse käikulaskmine võib olla põhjendatud tööhõive argumentidega. Kui riik lubab ohtliku projekti elluviimist avalikust huvist lähtudes, peab talle vähemalt osaliselt minema üle ka vastutus tegevusega kaasnevate riskide eest.¹⁰⁸ Vastutuse tekkimine riigil ei saa aga sündida ettevõtja eneseregulatsiooni teel, vaid üksnes riigi eelotsustuse kaudu. Tahtes seejuures ära kasutada ka erasektori potentsiaali, on loakohustusest loobumise asemel võimalik kaaluda mõne loamenetluse etapi privatiseerimist, delegeerides nt teatud asjaolude väljaselgitamise loa taotlejale.¹⁰⁹

3. Teatamis- ja registreerimismenetlused

Põhimõtteliselt kehtib kõik eespool öeldu ka loakohustuse asemel teatamis- või registreerimiskohustuse sisseadmise kohta. Säärased loa „väiksemad õed ja vennad”¹¹⁰ on kahtlemata operatiivsemad. Ettevõtjasõbralikum¹¹¹ on ta aga vaid juhul, kui eelkontrolli redutseerimine ei muuda tegutsemisraame liiga ebakindlaks. Eelkõige on üleminek teavitamisele või registreerimisele põhjendatud juhul, kui loakohustus oli omal ajal kehtestatud vaid tegevuse kohta informatsiooni kogumise eesmärgil või kui intensiivsem loamenetlus tooks kaasa ülemäärase taotluste hulga võrreldes tegevuse ohtlikkusega.¹¹²

Teavitamine ja registreerimine tähistavad ühe ja sama nähtuse kahte omavahel seotud tahku. Teavitamise teel saadud informatsiooni talletamine ongi registreerimine. Teavitamiskohustuse mõistet on mõtet kasutada seal, kus tegevuse alustamiseks piisab isiku poolt info edastamisest (asutuseni jõudmisest), registreerimisest aga vaid juhtudel, mil isik peab ära ootama asutuse teate info kättesaamise ja talletamise kohta.¹¹³ Selle vaheteo praktiline tähendus on siiski väike. Pigem on erinevates valdkondades kasutatavate menetluste puhul hoopis oluline eristada ehtsaid teavitamis- ja registreerimiskohustusi ebaehtsatest.¹¹⁴

¹⁰⁸ Aatomielektrijaama tegevusloa näitel, BVerfGE 53, lk 30, 58.

¹⁰⁹ Nt keskkonnamõju hindamisel toimub uurimismenetluse tegelik läbiviimine taotleja kinni makstavate erasektori keskkonnaekspertide poolt, KHMS § 14.

¹¹⁰ R. Wahl, teoses: K.-P. Dolde (toim), Umweltrecht im Wandel, 2001, lk 240.

¹¹¹ Vrd A. Kalbus, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena — Juridica 2003, lk 373, 375.

¹¹² Põhimõtteliselt nii ka R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 90; F. Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, lk 106.

¹¹³ Vrd vastavalt mõistete *Anzeige* ja *Anmeldung* kohta, F. Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, lk 108; vt ka K. Kruhl, Nachbarschutz und Rechtssicherheit im baurechtlichen Anzeigeverfahren, 1999, lk 48.

¹¹⁴ Vrd R. Wahli kriitikat terminoloogilise korratuse suhtes, Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz — NVwZ 2002, lk 1192, 1193.

- registreerimismenetlus koos preventiivse kontrolliga. — Selle kontrollivormi korral on isik kohustatud enne tegevuse alustamist esitama järelevalveasutusele taotluse tegevuse, isiku, tegutsemiskoha, toote vms registreerimiseks ning ootama ära positiivse otsuse taotluse kohta. Registreerimine võib seejuures olla seatud sõltuvusse mitmete materiaalõiguslike tingimuste täitmisest, sh asutuse hinnangust kavatsuse õiguspärasusele. Säärane registreerimismenetlus on ebaehtne, sest kontroll vastab sisuliselt loa tunnustele (keh-
tib preventiivne keeld ja õigus tegutseda antakse alles pärast kava nõuetekohasuses veendumist).¹¹⁵ Erinevus on ennekõike terminoloogiline, kuigi kontrolli maht võib olla piiratum võrreldes „tõeliste lubadega”. Nii on üleminekul kauplemislubadelt tegevuskoha registreerimisele¹¹⁶ kahtlemata toimunud dereguleerimine, ent olulised eelkontrolli elemendid on registreerimismenetluses siiski säilinud,¹¹⁷ mistõttu sisuliselt on tegemist lihtsustatud loamenetlusega.¹¹⁸
- registreerimismenetlus koos formaalse kontrolliga. — Kui tegevuse registreerimise tingimused on vaid formaalsed (kõigi vajalike andmete esitamine, varasemate karistuste puudumine),¹¹⁹ ei ole enam ka sisuliselt tegemist loamenetlusega, isegi kui tegevusega alustamine ei ole lubatud enne registreerimisotsuse teatavakstegemist. Säärasel juhul ei toimu enam tegevuse enda, vaid üksnes selle kohta esitatud informatsiooni täielikkuse ja õigsuse eelkontroll,¹²⁰ tagamaks hilisema järelevalve mõjusust ja tõhusust. Põhivastutus lasub ettevõtjal; tihti on ta kohustatud tegevuse, toote vms nõuetekohasust

¹¹⁵ Nõnda ka A. Kalbus, *Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena* — *Juridica* 2003, lk 373, 379. Vrd K. Kruhl, *Nachbarschutz und Rechtssicherheit im baurechtlichen Anzeigeverfahren*, 1999, lk 46 jj.

¹¹⁶ Vrd KaubTS § 16; TKS v.r § 14¹ jj.

¹¹⁷ KaubTS § 16 lg 5. Vt ka delikaatsete isikuandmete töötlemise registreerimise kohta, IKS § 24 lg 5.

¹¹⁸ Registrikannete olemusega seoses A. Aedmaa jt, *Haldusmenetluse käsiraamat*, 2004, lk 255.

¹¹⁹ MTRS § 23 lg 1 p-d 1–4.

¹²⁰ Aegajalt püütakse loamenetlust redutseerida vaid formaalseks dokumentides puuduste otsimiseks, eirates nõnda seaduses sisalduvaid materiaalõiguslikke eeldusi loa andmiseks, samuti uurimispõhimõtet ja vastavate lubade kehtestamise eesmärki. Kuid loamenetluse eesmärk ei saa olla vaid dokumentide vormistamisoskuse proovilepanek. Vt ehitusloaga seoses RKHK 3-3-1-42-03, p 36; 3-3-1-67-01, p 4; laiemalt ka seoses kooskõlastustega, 3-3-1-38-03, p 22. Ka ebaehtsate registreerimiskohustuste puhul on tõsine oht, et asutus ei teadvusta talle seadusega asetatud materiaalõiguslike eelduste kontrollimise kohustust.

deklareerima või kinnitama, samuti juurutama kvaliteedisüsteeme. Riik ise võib otseselt sekkuda vaid hilisema järelevalve käigus;¹²¹

- ooteajaga teavitamiskohustus. — Ettevõtja on kohustatud küll pädevat asutust tegevuse alustamisest informeerima, kuid tegevuse alustamiseks ei ole tarvis riigipoolset nõusolekut ära oodata. Ära tuleb oodata üksnes seaduses sätestatud tähtaeg, mille võrra tuli tegevuse alustamisest ette teatada. See võimaldab reguleerimisasutusel vajaduse korral ka preventiivset järelevalvet teostama asuda.¹²² Kui niisuguses menetluses on asutusel kohustus ooteaja jooksul isiku tegevuskava materiaalõiguslikult hinnata, võib ka teavitamiskohustuse taga peituda sisuliselt loamenetlus;¹²³
- lihtne teavitamine. — Teavitamiskohustuse rakendamisel puhtal kujul kaob preventiivne tegevuskeeld kohe pärast teate jõudmist asutusele.¹²⁴ Seadus võib tegevuse alustamist veelgi lihtsustada, kohustades küll ettevõtjat endast ametnikele märku andma, kuid lubades projekti elluviimisega algust teha veel enne kui teade on kohale jõudnud.

Teavitamis- ja registreerimismenetlused võivad loakohustust täiendada ka kumulatiivselt. Nii on see juhtudel, kus tegevuse alustamiseks on tarvis luba, kuid selle ümberkorraldamisel või teise isiku poolt ülevõtmisel piisab teate edastamisest.¹²⁵ Teavitamiskohustus võib olla sätestatud ka selleks, et järelevalveasutus saaks otsustada, kas täiendavalt tuleb läbida loamenetlus või mitte.¹²⁶

III. Vahekokkuvõtte

Loakohustuse erinevate motiivide juures on ühine see, et riik ei usalda mingil põhjusel isikute täielikult vaba tegutsemist või tegutsemist üldnormide alusel, vaid soovib seda reguleerida igal konkreetsel juhul eraldi ja juba enne tegevuse alustamist. Seetõttu on luba lühemaks või pikemaks perioodiks tulevikku suunatud otsustus adressaadi õiguste tekkimise ja ulatuse üle. Väär on nende funktsioonide, iseäranis konflikti lahendamise funktsiooni valguses käsitada luba

¹²¹ Nt ehitus-, kütuse-, elektritööde ettevõtja, surveadme-, gaasi- ja tõsteseadmetööde tegija, reisiettevõtja ning majutusettevõtte puhul (EhS § 41 lg 1 ja § 44; VKS § 15 lg 2; EIOS § 33; SOS § 34; KGOS § 24; LKOS § 24; TurS § 8, § 19 lg 1, § 20¹ lg 5).

¹²² Eraeluliste isikuandmete töötlemise kohta tuleb teatis esitada vähemalt üks kuu enne töötlemise algust (IKS § 22 lg 2).

¹²³ F. Curtiuse käsitluse kohaselt on igasugune tegevuse alustamise kontroll, mille puhul tuleb eelnevalt oodata ära asutuse otsus, loakontroll, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, lk 108.

¹²⁴ Registreerimisele kuuluvad surveadmed, nt auru- ja kuumaveekatlad, torustikud, kemikaalid, uued ained (SOS § 17; KemS § 20 jj).

¹²⁵ Geneetiliselt muundatud mikroorganismide kasutamine suletud keskkonnas, GMMOKS § 7 jj.

¹²⁶ Nt jäätmeloa puhul, JäätS § 73 lg 3.

vaid asjaolusid tuvastava haldustoiminguna. Informatsiooni hankimine ja talletamine on pigem loa kõrvalprodukt.

Üldises plaanis sõltub loakohustuse vajalikkus sellest, kas ühiskonna jaoks on odavam lasta tegevuse õiguspärasust hinnata ametnikel või lasta prognoosida ametnike tulevase võimalikke hinnanguid reguleeritava tegevuse arendajal endal. Sõltuvalt olukorrast on vahel õige üks, vahel teine strateegia. Parimaks võib osutuda koguni nende kombineerimine.¹²⁷ Hea haldus sünnib siis, kui need valikud tehakse läbimõeldult, mitte üht strateegiat *a priori* kaasaegsemaks pidades. Julgen arvata, et lubade õigusliku tähenduse (sh siduvuse) mõistmine aitab neidki valikuid paremini teha. Majandushaldusõiguslike lubade asendamine registreerimiskohustusega on reeglina põhjendatud. Erandiks on erilist avalikku huvi pälvivad tegevusalad (nt relvade ja laskemoona müük, elektri- ja maagaasiturg). Seevastu kolmandaid isikuid või keskkonda intensiivselt mõjutavatele tegevustele loa andmisega kaasneb ennetav konfliktilahendamine. Seda funktsiooni on eneseregulatsioonil raske täita.

Järgneva käsitluse tarvis on oluline märkida, et kui kord on juba mingis valdkonnas langetatud otsus preventiivse kontrolli kasuks, siis peaks loogiliselt vähenema sama tegevuse suhtes teostatava järelkontrolli tähtsus. Preventiivsele kontrollile ei ole mõtet ressursse kulutada, kui see ei vähenda järelkontrolli kulusid. Mida intensiivsem on preventiivne kontroll, seda suurema stabiilsuse peab ta kontrolli tulemusena reguleeritavale suhtele andma. Preventiivse kontrolli käigus antav õigus peab seega olema ajaliselt vähemalt teatud ulatuses püsiv.

§ 2. Põhiseadusest ja EL õigusest tulenevad raamid

Käesoleva paragrahvi ülesanne on visandada üldised riigi- ja euroopaõiguslikud eeldused, millega seadusandjal tuleb loakohustuste kehtestamisel, loamenetluse reguleerimisel ja loa õigusliku tähenduse kujundamisel arvestada. Nii põhiseaduslike kui euroõiguslike küsimuste detailidesse süvenetakse töö järgnevates osades.

A. Load ja põhiseadus

I. Loataotleja põhiõiguslik seisund

1. Loakohustus kui riive

Loataotleja põhiõiguslikku seisundit mõjutab ennekõike see, kas tegevus, milleks ta luba taotleb, langeb mõne põhiõiguse kaitsealasse. Arvestades õigusriigi

¹²⁷ Vrd R. Wahl, teoses: K.-P. Dolde (toim), Umweltrecht im Wandel, 2001, lk 244, viide nr 26 esialgse keskkonnaökonomilise kriitika ja selle hilisemate järelduste kohta.

püüet tagada inimese elu ja tegevuse võimalikult lai hõlmatus põhiõigustega,¹²⁸ pole imestada, et loa esemeks olev käitumine on reeglina põhiõiguslikult relevantne. Hõlmab ju põhiseaduslik eneseteostusvabadus väga laia vaba tahtel- jenduste spektrit.¹²⁹ Ulatuslik on ka ettevõtlusvabaduse kaitseala.¹³⁰ Omandiga- rantii lubab isikul enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada.¹³¹ Meie põhiseadus on seega üldsõnaliselt sisustanud omandiõiguse sisu, erinevalt Saksa põhiseadusest, kus see on jäetud lihtseaduse hooleks.¹³² Põhiseadus ise ka piirab omandiõigust, sätestades, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.¹³³ Kust täpselt algab üldiste huvide vastane omandikasutus, ei nähtu vahetult põhi- seadusest. Piiri peab põhiseaduse sätteid ja mõtet silmas pidades tõmbama sea- dusandja. Seadusandjal on siin oma mänguruum, kuid ta ei või jätta kaitseta positsioone, mille tagamise poole on omandiõiguse abil ajast aega püüeldud — omandiõiguse tuuma. Selleks on omandi kasutamine eelkõige omaniku isikliku kasu, mitte kogukonna huvides ning põhimõtteline privaatautonomia ja vaba käsutusõigus.¹³⁴ Traditsioonilised maaomandi kasutamise viisid on läbi sajan- dite olnud selle põllumajanduslik ja tööstuslik ekspluateerimine ning maatükile ehitamine.¹³⁵ Linnastumisega kaasnevalt on ehitamise tähtsus järjest kasvanud. Ehitis on kinnisomandi oluline osa ning krundile ehitamise võimalus on üks peamisi maatüki väärtust mõjutavaid tegureid kinnisvaraturul. Seega hõlmab põhiseaduslik omandiõigus maale ka õiguse maatükile ehitada.¹³⁶ Sellest tule-

¹²⁸ RKÜK 3-1-3-10-02, p 26. Vt ka E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 84.

¹²⁹ PS § 19 lg 1. Relvaloa kohta RPKK 3-4-1-9-00, p 12; RKÜK 3-4-1-7-01, p 13; 3-3-1-60-03, p 17 jj; mootorsõiduki juhtimisõiguse kohta RKÜK 3-3-1-69-03, p 33; 3-4-1-2-05, p 72; nime muutmise kohta RPKK 3-4-1-6-01, p 15.

¹³⁰ PS § 31 ls 1.

¹³¹ PS § 32 lg 2 ls 1.

¹³² GG art 14 lg 1 ls 2.

¹³³ PS § 32 lg 2 ls 3.

¹³⁴ PS § 32 lg 2 ls 1.

¹³⁵ Ehitamine loeti maaomandi kasutamiseks juba Vana-Roomas, selle kohta J. M. Rainer, Bau- und nachbarrechtliche Bestimmungen im klassischen römischen Recht, 1987, lk 27.

¹³⁶ Ehitusloaga seoses RKHK 3-3-1-67-01, p 6 (viide ka ettevõtlusvabaduse piiramisele); 3-3-1-23-06, p 16 (seoses ehitusloa kehtetuks tunnistamisega); Tallinna RKK 2-3/944/05, p 7. Saksamaal levinud arvamuse kohaselt ei tulene põhiseadusest mitte abstraktne, algupäraselt piiramata õigus ehitada, vaid põhiseaduslik õigus ehitada on algu- sest peale sisustatud ja piiratud era- ja avalik-õiguslike seadustega. Selle kohaselt ei kaitse põhiseadus Saksamaal ehitusvabadust rohkem kui see tuleneb lihtseadusest, K. P. Dolde, Die Eigentumsdogmatik des Bundesverwaltungsgerichts, 2003, lk 312; M. Sachs (toim), Grundgesetz, 2003, lk 623, 627 jj; F. Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, 2000, lk 184; põhiseaduslikku ehitusva- badust pooldaval seisukohal seevastu W. Leisner, Baufreiheit oder staatlicher Baurechtsverleihung? — DVBl 1992, lk 1065; W. Brohm, Öffentliches Baurecht, 2002,

nevad olulised järeلمid ehituslubade ja teiste ehitamist puudutavate lubade suhtes.

Vabadusõiguste raamest võivad väljuda load, millega antakse isikute käsutusse riigi poolt täiendavaid materiaalseid ressursse, nt kauplemiseks osa avalikust teest.¹³⁷ Ka avalikul teel kauplemine on ettevõtlusvabaduse teostamine, kuid ettevõtlusvabadusest ei tulene õigust nõuda riigilt ega teistelt avaliku võimu kandjatelt kauplemiseks vajalikku äripinda. Niisamuti ei tulene põhiseaduslikust omandiõigusest maale õigust tarvitada kinnistul ja selle ümbruses piiramatult õhku, vett jm loodusväärtusi. Ometi ei toimu ka täiendavate ressursside isiku kasutusse andmine konstitutsioonilises vaakumis. Kui hüve ka ise ei ole põhiõigusega hõlmatud, võib selle kasutamine olla siiski vajalik mõneks teiseks, põhiõigusega kaitstud tegevuseks, mille takistamisel tekib kaudne riive.¹³⁸ Heaks näiteks on siin enamikku elamisloavaidlusi läbivad arutlused selle üle, et välismaalasel ei ole küll ühest küljest põhiõigust Eestis elamiseks, kuid teisalt tooks tema riigist lahkuma sundimine kaasa sekkumise eraelupõhiõigusse.¹³⁹ Kui loal erandlikult ka puudub igasugune seos vabadusõigustega, peab avalik võim siiski arvestama vähemalt võrdse kohtlemise nõudega.

Kui loast sõltuv tegevus kuulub põhiõiguse kaitsealasse, kujutab loakohustuse ehk preventiivse keelu kehtestamine endast selle õiguse riivet,¹⁴⁰ sest vabaduse nautimine seatakse sõltuvusse täiendavatest tingimustest. Mõne põhiõiguse puhul on seetõttu loakohustuse kehtestamise võimalusi põhiseaduses koguni otsesõnu piiratud.¹⁴¹ Omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse ja üldise vabadusõiguse suhtes kehtib siiski lihtreservatsioon, st neid võib piirata, kui see on demokraatlikus õigusriigis vajalik.¹⁴² Õiguste riivamise korral ei tohi loakohustust kehtestada täitevvõimu aktiga, sh kohaliku omavalitsuse määrusega.¹⁴³

lk 14 jj; H.-J. Papier, teoses: T. Maunz jt, Grundgesetz, 2. kd, 2002, lk 55 jj. Normi kujunemislõulised, süstemaatilised ja teleoloogilised argumendid räägivad pigem viimase seisukoha kasuks, vt nende kohta kolm viimati viidatud teost.

¹³⁷ Avalike asjade, sh teede ja veekogude erikasutuslubade kohta K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 169; avalike teede erikasutuse kohta ka I. Pilving, Põhiseadusevastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine — Juridica 2002, lk 702, 704 jj.

¹³⁸ Täiendavaid viited teoses A. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, lk 344 jj.

¹³⁹ RPKK 3-4-1-9-04; RKHK 3-3-1-10-03; 3-3-1-11-03; 3-3-1-12-03; 3-3-1-14-03; 3-3-1-15-03; 3-3-1-16-03; 3-3-1-44-03.

¹⁴⁰ C. Gusy, Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — Verbot mit Dispensvorbehalt — Juristische Ausbildung 1981, lk 80.

¹⁴¹ Sõnavabaduse puhul PS § 45 (tsensuuri keeld) ja koosolekuvabaduse puhul PS § 47. Viimane teeb siiski reservatsiooni, lubades nt avaliku korra kaitseks avalikel teedel toimuvate ürituste korraldamise allutada loakohustustele.

¹⁴² Ettevõtlusvabaduse piiramise kohta RPKK 3-4-1-1-99, p 13; 3-4-1-3-02, p 14; eneseteostusvabaduse kohta RPKK 3-4-1-1-99, 13; 3-4-1-6-02; RKÜK 3-3-1-60-03, p 20.

¹⁴³ RPKK III-4/A-7/94; III-4/A-8/94.

2. Nõudeõigus loa saamiseks

Põhiõiguslikust dimensioonist järeldub oluline lubade omadus: luba põhiõigusega hõlmatud tegevuseks ei anna isikule uut subjektiivset õigust, vaid kõrvaldab isiku põhiseaduslikele õigustele algselt seatud preventiivse piirangu.¹⁴⁴ Luba ei ole lahke valitseja kingitus alamale, vaid haldusakt, mis tuleb välja anda, kui keeldumiseks ei esine seaduses sätestatud kaalukat põhjust. Piirangu kõrvaldamata jätmine loa andmisest keeldumisel kujutab endast täiendavat, nüüd juba konkretiseerunud riivet.¹⁴⁵ Mida suurem on tegevuse või loa objektiks oleva eseme mõju avalikele huvidele (teistele isikutele), seda enam on avalik võim õigustatud loa adressaadi õiguste ulatust piirama. Nt oluliste keskkonnamõjudega tegevused ja selleks vajalikud rajatised ja seadmed koormavad oma olemuselt üldsust tavapärasest enam ja on seetõttu keskmisest suurema sotsiaalse relevantusega kui ühepereelamu ehitamine.¹⁴⁶

On peetud ka vaidlusi selle üle, kas põhiõiguse kaitsealasse langevale tegevusele loa andmise võib seadusandja seada sõltuvusse täitevvõimu kaalutusõigusest. Saksa Konstitutsioonikohus ja sealse kommentaatorid pidasid seda pikka aega põhiseadusevastaseks, leides, et seadusandja ei või põhiõigustele piiride seadmist täitevvõimule edasi delegeerida.¹⁴⁷ Luba tuli toonase arusaama kohaselt seaduses sätestatud keeldumisaluste puudumise korral igal juhul välja anda. Säärast kõhedust kaalutusõiguse suhtes teistes Euroopa õiguskordades ei tuntud ning tänaseks on Saksa kohtupraktikas ja õiguskirjanduses algselt jäigast arusaamast taganatud.¹⁴⁸ Kaalutusõigus on paljudes valdkondades vältimatuks vahendiks üksikjuhtumil era-ja avalike huvide vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks. Teistsugusele seisukohale ei saa asuda ka omandiõiguse piiramise suhtes. Ehkki PS § 32 lg 2 ls 2 sõnastusest võiks järeldada, et lubatud on rangelt vaid seaduses endas sätestatud kitsendused ja mitte seaduse alusel diskretsioonilistest haldusaktidest tulenevad piirangud, ei ole alust eeldada, et Põhiseaduslik Assamblee oleks omandiõiguse puhul soovinud teha erandit üldisest põhiõiguste piiramise mehhanismist, s.o piirangutest seadusega või seaduse alusel.¹⁴⁹ Kõnealuses sättes on hoopis väljendatud lihtne seaduse reservat-

¹⁴⁴ Vt paljude võimalike allikate seast nt H. Maurer, *Haldusõigus*, 2004, lk 139.

¹⁴⁵ Vrd K. H. Friauf, „Latente Störung” — DVBl 1971, lk 713, 721.

¹⁴⁶ H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 341 jj.

¹⁴⁷ BVerfGE 20, lk 150, 155, 157 jj; K. H. Friauf, *Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt* — JuS 1962, lk 422, 424 jj. Ehitusloa kohta K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, *Öffentliches Baurecht*, 2. kd, 1998, lk 122. Vrd määrusandlusega seoses RPKP 3-4-1-10-02, p 24.

¹⁴⁸ Kiirgustegevuslubade näitel BVerfGE 49, lk 89, 145 jj.

¹⁴⁹ PS § 3 lg 1, § 11 ls 1. Põhiseaduse eelnõu autorid püüdsid tagada nii omandi kui ka avaliku huvi efektiivse kaitse. Piirangute puhul olid kõne all ennekõike teatud liiki vara omamise keelud, iseäranis soov välistada riigi omandile eelisseisundi andmist, vt nt L. Hänni ettekanded, Põhiseaduse Assamblee 24. ja 29. istungil, Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, 1997, lk 762. Vrd ka 1938. a põhiseaduse § 26 lg 1 ls 2.

sioon.¹⁵⁰ Seadusandlik jäikus võib viia ebaoproportsionaalsete riiveteni, sest seadusandja oleks sunnitud kehtestama „igaks juhuks” reservatsioonideta keelde.¹⁵¹ Küsimus ei ole seega mitte kaalutlusõiguse põhimõttelises lubatavuses põhiõiguste riivamisel, vaid selle vajalikkuses ja ulatuses konkreetse normi puhul. Seaduses sisalduv regulatsioon peab olema nii tihe, kui see on proportsionaalsuse põhimõtet arvestades võimalik. Küll aga võivad põhiõigused kaalutlusõigust konkreetsetel juhtudel redutseerida.¹⁵²

3. Õiguslik seisund pärast loa andmist

Kui vabaduse teostamisele ei ole veel asutud, on selleks loa andmata jätmine reeglina kergem riive kui juba alustatud tegevuse keelamine. Sekkumine juba töötava ettevõtte tegevusse on koormavam ettevõtlusvabaduse piirang kui alles kavandatava tegevusega mittendustumine. Ehitise lammutamine on intensiivsem sekkumine kui veto panek selle püstitamisele. Juba realiseeritavatesse õigustesse sekkumiseks võib seega olla vajalik kaalukam õigustus kui selline, millest piisab ennetavaks keelamiseks.

Üks peamisi õigluse ja õigusriigi osiseid¹⁵³ on õiguskindluse põhimõte ning seda on tunnustatud ka Eesti põhiseadusliku korra¹⁵⁴ alusprintsipiina. R. Narits

¹⁵⁰ Nii ka K. Ikonen, Omandipõhiõigus ja selle piirid — *Juridica* 2006, lk 54, 66; T. Annus, Riigiõigus, 2001, lk 256 jj; E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 276. Nõustuda ei saa seetõttu H. Veinla seisukohaga, et planeeringuga on võimatu sätestada kitsendusi, mis ei tulene otseselt seadusest, Keskkonnaõigus, 2005, lk 216. Kõiki konkreetsete kinnistute kohta käivaid omandiõiguse piiranguid ei ole võimalik sätestada „vahetult seaduses”. Planeeringuga omandiõiguse kitsendamiseks peab olema seaduslik alus, kuid planeeringu kehtestajal peab olema diskretsioon kitsenduse seadmise ning kitsenduse intensiivsuse ja üksikasjade üle otsustamiseks.

¹⁵¹ K. H. Friauf, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — *JuS* 1962, lk 422, 425; vrd R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 229, 230 jj; A. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, lk 348. Riigikohus on ebaoproportsionaalsuse tõttu tunnistanud põhiseadusevastaseks mitmeid seadusi, mis ei andnud täitevvõimule kaalutlusõigust, vt ennekõike alkoholimüügi tegevusloaga seoses RKPK 3-4-1-6-00, p 17; relvaloaga seoses RKÜK 3-4-1-7-01, p 24; elamisloaga seoses RKPK 3-4-1-2-01, p 21; lisaks maa erastamisega seoses 3-4-1-1-03, p 23.

¹⁵² F. Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, 2000, lk 29. Kaalutlusõiguse redutseerimise kohta K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, 1997, lk 58 jj. Ehitusloa puhul on Riigikohus selgel seisukohal, et tegemist on kaalutlusotsusega, RKHK 3-3-1-25-02, p 18, 22; 3-3-1-42-03, p 29 jj; 3-3-1-13-06, p 14.

¹⁵³ A. C. Amani ja W. T. Maytoni kohaselt on järjekindlus üks esmaseid väärtusi õigussüsteemis, *Administrative Law*, 2001, lk 307. Vt ka L. H. Levinson, *The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently*, — *Am.J.Comp.L.* 46 (1998), lk 546.

kirjutab: „Õiguslik garanteeritus (õiguskindlus) peab tugevdama usaldust õiguskorra vastu. Õiguskindluse all mõeldakse võimalikult heatasemelist õiguse realiseerimist valdavalt tema rakendamise kaudu. See eeldab omakorda, et õiguse oleks kindel, selge ja ühetähenduslik. [...] Õiguse ülesanne on [...] anda küllaldaselt üldised ja selged ettekirjutused teatud käitumise liiki ja selle määra silmas pidades. Just nii luuakse igäühele reaalne võimalus olulises ette näha, milline võiks olla ühe või teise õiguslikku tähendust omava probleemi juriidiline lahendus.”¹⁵⁵ Õiguse funktsioon on ühiskonnas korra loomine. Korda aga ei ole võimalik luua ilma tegude juriidiliste tagajärgede ettenähtavuseta, ilma teatava selguse ja stabiilsuse määrata. T. Annus jaotab õiguskindluse põhimõtte kaheks: „ühelt poolt kindlus valitsevate normide sisu kohta, teiselt poolt kindlus nende püsivuse suhtes”.¹⁵⁶ Mõlemad õiguskindluse tahud püüdlevad selle poole, et õigusega suunatud käitumise kavandamise ja selleks tehtavate ettevalmistuste, sh investeeringute faasis oleks teada, millise sisuga norme kavatseb riik hiljem rakendada kavandatava tegevuse elluviimise ja kontrollimise faasis. Õiguskindluse põhimõtte nõuab, et avalik võim oleks oma tegevuses järjekindel ja et kord kehtestatud seadusele ja tehtud otsustele saaks ka tulevikus tugineda. Riik ei tohi käituda sõnamurdlikult. Teisisõnu: riigi tegevus peab olema kodanikule võimalikult ettenähtav ja otsused ei tohi kahjustada õiguspärast ootust. Õiguspärane ootus on isikul põhjendatult tekkinud usk, et asutus käitub tulevikus teatud viisil, iseäranis, et asutus juhindub tulevikus oma varasematest otsustest.¹⁵⁷ Oluline on täpsustada, et õiguspärane ootus ei saa tekkida pelgalt lootusest, vaid põhjendatud lootusele tuginedes toimunud käitumise muutusest.¹⁵⁸ „Alles omandiõiguse teostamise seaduslikkus ja „investeeritud usaldus” muudavad olemasoleva olukorra kaitsmist väärivaks.”¹⁵⁹ Sama tuleb omandiõiguse kõrval muidugi öelda teiste õiguste teostamise kohta. Iseäranis kaitseb õiguskindluse põhimõtte isikut, kelle kava vabaduse teostamiseks on riik selgesõnaliselt ja konkreetselt heaks kiitnud ja kes on asunud heas usus kava realiseerima.¹⁶⁰ Käitumise muutus võib avalduda ka tegevusetuses: haldusotsuse ajendil mingi teo tegemata jätmises.¹⁶¹ Õiguspärane ootus ei tähenda aga õigussuhete lõplikku

¹⁵⁴ RPKK III-4/1-5/94; T. Annus, Riigiõigus, 2001, lk 87 jj; E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 108.

¹⁵⁵ Õiguse entsüklopeedia, 1995, lk 17.

¹⁵⁶ Riigiõigus, 2001, lk 87. Põhimõtteliselt nii ka E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 108.

¹⁵⁷ Ennekõike RPKK III-4/1-5/94; 3-4-1-6-98; 3-4-1-20-04, p 12 jj; RKHK 3-3-1-51-01, p 2 jj.

¹⁵⁸ Vrd DDR-ajal võõrandatud vara tagastamise kohta H. Sandler, Bestandsschutz im Wirtschaftsleben — WiVerw 1993/4, lk 235, 251 jj.

¹⁵⁹ Sealsamas, lk 252.

¹⁶⁰ Vrd RKHK 3-3-1-51-01, p 3.

¹⁶¹ Mõneti ebaselgel positsioonil RKHK 3-3-1-82-05, p 14, mille kohaselt õiguspärase ootuse loob maa erastamishinna tasumise nõudmine, samuti maavanema pikaajaline

kivistamist.¹⁶² Üldiste ja erahuvide vahekord ning sellega ka tegevuse keelamise vajadus võivad aja jooksul oluliselt muutuda. Seadusandja võib seetõttu näha ette ulatuslikud võimalused ka pärast loa andmist tegevuse piiramiseks ja keelamiseks ning adressaadile täiendavate kohustuste pealepanekuks, kui see on teiste kaalukate väärtuste kaitseks vajalik.¹⁶³ Õigus ei saa tagada kättevõidetud positsioonide absoluutset, vaid üksnes suhtelist kestust ja siduvust.¹⁶⁴

Loast tekkida võiva õiguspärase ootuse kõrval ei tohi jätkuvalt unustada ka loaga tagatud subjektiivseid õigusi.¹⁶⁵ Sõltumata sellest, kas luba taastab või loob subjektiivse õiguse, peab sellega käima kaasas avaliku võimu kohustus hoiduda edaspidi õigusesse sekkumast. Vastasel juhul oleks subjektiivne õigus tühi sõnakõlks.¹⁶⁶ Kõige tugevam bastion on siin omandiõigus. Omandigarantii üks põhilisi funktsioone on anda kodanikule kindlus omandiga hõlmatud hüvede suhtes (omandi puutumatus). Muuhulgas on kaitstud ka põhimõtteline vabadus teenida tagasi kord legaalselt (loa alusel) tehtud investeeringud.¹⁶⁷ Avalikõiguslikud load ise ei ole siiski reeglina omandiõiguse esemeks. Erandiks on seaduse alusel vabalt võõrandatavad load (nt kasvuhoonegaaside kvoodid).

Loast tulenev õiguspärane ootus ja loaga tagatud õigused moodustavad mõlemad loa stabiliseeriva funktsiooni ja püsivuse põhiseadusliku vundamenti.

II. Avaliku võimu kohustused

Põhiseadusevastane pole mitte ainult ebaproportsionaalselt intensiivne loakontroll ja loast tulenevate õiguste kitsendamine, vaid ka avaliku võimu liigne vaoshoitus üksikisiku tegevuse üle järelevalve teostamisel. Sellega võib riik jätta unarusse oma peamised ülesanded, mille täitmine toimub muuhulgas loamenetluse abil: põhiseaduslike väärtuste kaitse ja eraisikute vaheliste konfliktide lahendamise. Kollektiivsete hüvedena peab avalik võim tagama ennekõike ava-

tegevusetus erastamistoimingute läbiviimisel. Ent ka siin võib usalduse tekkimise alusena näha maa erastamise õigustatud subjekti ootelejäämist.

¹⁶² T. Annus, Riigiõigus, 2001, lk 89.

¹⁶³ H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 341 jj. Vrd L. H. Levinson, The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently — Am.J.Comp.L. 46 (1998), lk 546, 556.

¹⁶⁴ K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 54.

¹⁶⁵ K. H. Friauf, Bestandsschutz zwischen Investitionssicherheit und Anpassungsdruck — WiVerw 1989, lk 121, 128. Seoses ehitusloa tühistamisega RKHK 3-3-1-23-06, p 16.

¹⁶⁶ Vrd W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1966, lk 208, 257.

¹⁶⁷ K. H. Friauf, Bestandsschutz zwischen Investitionssicherheit und Anpassungsdruck — WiVerw 1989, lk 121, 155; K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 54. Mõistagi ei saa riik garanteerida, et ettevõtja äriplaan õnnestub, jutt käib äriplaani realiseerimisse sekkumisest.

liku korra, riigi sisemise ja välisjulgeoleku, säästva arengu, eesti rahvuse ja kultuuri säilimise.¹⁶⁸ Sama oluline on ka teiste isikute õiguste (elu, tervise, vara jne) kaitse loa adressaadi tegevuse eest.¹⁶⁹ Isikut tuleb kaitsta nii riigist endast lähtuvate kui ka kaaskodanike¹⁷⁰ poolt põhjustatud riivete eest.

Loa adressaadi ning avalikud ja kolmandate isikute huvid tuleb tasakaalustada proportsionaalsuse põhimõtte abil. Proportsionaalsus tuleb loakohustuse kehtestamisel tagada kolmel tasandil. Esiteks peab seadusandja mõtlema läbi lubatavale tegevusele esitatavad materiaaõiguslikud nõuded,¹⁷¹ nt kas mingis valdkonnas ettevõtjana tegutsemiseks on vajalik teatud kutsekvalifikatsiooni olemasolu. Teiseks peab seadusandja otsustama, kas materiaaõigusliku regulatsiooni realiseerumise tagamiseks on kindlasti tarvis ennetavat kontrolli loakohustuse näol või oleks võimalik kasutada leebemaid vahendeid, mis tagaksid materiaaõigusest kinnipidamise sama efektiivselt.¹⁷² Kolmandaks, nagu eespool juba mainitud, peab loa andjale olema antud võimalus igal üksikjuhtumil kõige sobivama lahendi tegemiseks. See eeldab materiaaõiguslikult kaalumisevõimaluse andmist kas diskretsioonivolituse või määratlemata õigusmõistete kaudu, menetluslikult haldusorgani varustatust informatsiooni kogumiseks vajalike volitustega ning korralduslikult küllaldasi ressursse personali ja rahaliste vahendite mõttes. Proportsionaalsus tuleb mõistagi tagada ka kord lubatud tegevuse keelamisel, toimugu see siis loa tühistamise või loa kehtivusest sõltumatute meetmete rakendamise teel.

Menetlus loa andmisel peab olema korraldatud adekvaatselt, lähtudes loa eesmärkidest. Kui loa andmisel on kaalul adressaadi põhivabadused, nõuab proportsionaalsuse põhimõtte, et loamenetlus ei väljuks nende ohtude kontrollimise raamist, mille tarvis loakohustus on ette nähtud.¹⁷³ Nii uurimispõhimõtte rakendamisel, taotlejalt tõendite nõudmisel kui ka menetlusosaliste ärakuulamisel tuleb kõrvale jätta kõik kõrvaline ja asjassepuutumatu, sest see tekitab adressaadi vabaudusele täiendavaid piiranguid, mis ei aita kaasa loamenetluse eesmärkide saavutamisele.

¹⁶⁸ Riigi põhiülesannete kohta E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 41 jj.

¹⁶⁹ PS § 13 lg 1 ls 1, § 14 ja § 15 lg 1 ls 1. Spetsiifilisi kaitsekohustusi kolmandate isikute sekkumise eest sisaldavad ka nt PS § 12 lg 2 ls 1, § 16 ls 2, § 27 lg-d 1 ja 4, § 28 lg 1, § 29 lg 4, § 32 lg 1 ls 1 ja § 39. Lisaks sellele on isikute õiguste kaitse paljude põhiõiguste kvalifitseeritud reservatsioonides toodud ära riive alusena (PS § 20 lg 1 p 5, § 24 lg 3 ls 2 ja lg 4, § 26 ls 2, § 29 lg 2, § 33 ls 2, § 34 ls 2, § 44 lg 3 ls 2, § 45 lg 1 ls-d 2 ja 3 ja § 47 ls 2). Vt eespool § 1 C I 1.

¹⁷⁰ Omandiõiguse külgmõjuga seoses RKHK 3-3-1-42-03, p 16.

¹⁷¹ C. Steinbeiß-Winkelmann, teoses: J. Ziekow (toim), Beschleunigung von Planungs- und genehmigungsverfahren, 1998, lk 205 jj.

¹⁷² Eespool § 1 C II 2.

¹⁷³ Piiratud kehtivusega kasutusloa väljaandmise menetluse kohta Tallinna RKK 2-3/130/05, p 12.

sele.¹⁷⁴ See puudutab iseäranis menetluse kestust. Õigus heale haldusele hõlmab ka õiguse menetlusele mõistliku aja jooksul.¹⁷⁵ Viivitus võib muuta vabadusõiguse teostamise faktiliselt võimatuks. Menetluse mõistlik pikkus on ka väärtus omaette. Otsuse ootamine tekitab õiguslikku ebakindlust ja stressi, ka nende jaoks, kes on huvitatud sellest, et loa andmisest keeldutaks.¹⁷⁶ Kiirendamine ei või siiski toimuda iga hinna eest, vaid see on üks aspekt, mida tuleb loakohustuse kehtestamisel ja menetluse põhjalikkuse reguleerimisel arvesse võtta. Nii põhiõiguste kui ka kollektiivsete hüvede kaitsmise kohustust täiendab menetluslikul tasandil uurimispõhimõtte, mille kohaselt asutus peab hoolitsema, et haldusmenetluses selgitataks välja ja tõendataks kogu vajalik informatsioon materiaalsoiguse õigeks kohaldamiseks.

B. Load ja Euroopa Liidu õigus

I. EL õiguse mõju piirid

PSTS § 2 alusel kohaldatakse Eestis põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Vastavalt 2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemislepingu art 1 lg-le 2 on Euroopa Liitu vastuvõtmise tingimused sätestatud lepingu lahutamatuks osaks olevas aktis,¹⁷⁷ mille art-st 2 tulenevalt on uutele liikmesriikidele omakorda siduvad nii Euroopa Ühenduse asutamisleping, Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping ja Euroopa Liidu leping kui ka institutsioonide poolt vastuvõetud aktid (sekundaarõigus). EL õigus on ülimuslik liikmesriikide õiguse ees, omades viimase suhtes kohaldamisprioriteeti (esmasus).¹⁷⁸

¹⁷⁴ C. Gusy, *Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — Verbot mit Dispensvorbehalt — Juristische Ausbildung* 1981, lk 80 jj; C. Steinbeiß-Winkelmann, teoses: J. Ziekow (toim), *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*, 1998, lk 205.

¹⁷⁵ RKPK 3-4-1-1-03, p 14 jj; Tallinna RKK 2-3/259/05, p 14; samuti EL põhiõiguste harta art 41 lg 1. Selle kohta N. Parrest, *Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas — Juridica* 2006, lk 24, 30;

¹⁷⁶ Riigikohus on pidanud õiguse kiirele haldusmenetlusele rikkumist sedavõrd tõsiseks, et see võib põhimõtteliselt õigustada mittevaralise kahju hüvitamist, RKHK 3-3-1-27-02.

¹⁷⁷ Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta.

¹⁷⁸ EuK 6/64 — „Flaminio Costa v E.N.E.L”. Ülimumlikkus tuleneb ennekõike asutamislepingu põhimõtetest, kuid ka liikmesriigi lojaalsuskohustusest (EÜAL art 10 lg 1 ls 1). Selle kohta U. Lõhmus, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004 — Juridica* 2006, lk 3, 8 jj; M. Linntam, *Pädevuse jaotus Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel — Juridica* 2005, lk 28, 29; R. Streinz, teoses: *id* (toim), *EUV/EGV*, 2003, lk 317. Ka RKÜK 3-4-1-1-05, p 49; RKPK 3-3-1-3-06, p 13 jj. Vt ka ELPL art I-6.

EL õiguse raames mõjutab riigisisest loamenetlust ennekõike Euroopa Ühenduse õigus.¹⁷⁹ Subsidiaarsuse põhimõttest tulenevalt puudub ühendusel aga kõikehõlmav pädevus õigussuhete reguleerimiseks.¹⁸⁰ Paljud riigisisesele tähtsad load langevad seetõttu ühenduse otsese mõju alt välja, nt ehitusload, kui ehitamise või objektiga ei kaasne olulist keskkonnamõju. Ühendusel puudub liikmesriikide haldusõiguse üldosa reguleerimise universaalpädevus,¹⁸¹ sh võimalus üldiselt ette kirjutada, milline peab olema haldusaktide, nende seas lubade, kehtivuse ja siduvuse regulatsioon riikide haldusmenetluse seadustes. Liikmesriikidel säilib ka ühenduse õiguse rakendamisel „menetlusautonoomia”, mille teostamine ei tohi siiski viia riigisisesele õigusele ja ühenduse õigusele tuginevate isikute erinevale kohtlemisele (diskrimineerimise keeld) ega muuta võimatuks ühenduse õiguse realiseerumist (tõhususe nõue).¹⁸² Euroopa Ühendusel puudub (veel) ühtne haldusõigus, mis reguleeriks täitevvõimu teostamist kogu ühenduse õiguse elluviimisel ühtselt. Esmajoones on täitevfunktsioon jäetud liikmesriikide kanda. Supranatsioonaalsete organite isehaldus on erand. Ühenduse õiguse otsesest elluviimist puudutavad normid ja normid, mis reguleerivad elluviimist liikmesriikide poolt ehk kaudset haldust, on erinevad. Esimesed kujutavad endast vaid ühenduse enda primaarset või sekundaarset õigust, teise moodustavad aga liikmesriikidele siduvad ühenduse õigusnormid, mida täiendavad liikmesriigi enda seadused ja muud aktid, põhimõtted ja rakenduspraktika. Samad haldusõiguse instituudid, sh halduse regulatiivsete üksikotsuste siduvus, võivad seetõttu ühenduses otseses ja kaudses haldusõiguses oluliselt erineda.¹⁸³

¹⁷⁹ EL II ning III samba, s.o ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning politseikoostöö ja kriminaalasjades toimuva õiguslase koostöö mõju käesoleva väitekirja uurimisesemeks olevate lubade suhtes on eelduslikult väike ja sellel lähemalt ei peatuta.

¹⁸⁰ EÜAL art 5 lg 2; ELPL art I-11 lg 1. Subsidiaarsuse kohta J. Laffranque, Euroopa Liidu õigussüsteem, 2006, lk 101 jj; U. Lõhmus, Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhi-seaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004 — *Juridica* 2006, lk 3, 6; T. Oppermann, Euroopa õigus, 1999, lk 89 jj; R. Streinz, teoses: *id* (toim), EUV/EGV, 2003, lk 268 jj.

¹⁸¹ Küll aga on ühendus kehtestanud üleeuroopalised valdkonnaspetsiifilised menetlusreeglid EÜ tolliseadustiku art-s 6 jj.

¹⁸² Menetlusautonoomia kohta üldisemalt J. Laffranque, Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles, 2006, lk 396 jj; E. Schmidt-Aßmann, teoses: FS BVerwG, 2003, lk 489; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, sissejuhatus, änr 131; kohtupraktikast EuK 205—215/82 — „Deutsche Milchkontor”, p 17. Haldusakti siduvuse probleemi langemisest menetlusautonoomia valdkonda, A. Hatje, *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, 1998, lk 247. Tollimenetluse kohta ka RKHK 3-3-1-66-05, p 9.

¹⁸³ E. Schmidt-Aßmann, *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht* — DVBl 1993, lk 924, 926. Põhjalik võrdlus, S. Hegels, *EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht*, 2000. Siiski märgitakse hilisemas kirjanduses, et otsese ja kaudse haldusõiguse eristamine on hakanud oma tähtsust kaotama seoses kummagi süsteemi üha süveneva läbipõimumisega ühtseks halduskoostööõiguseks, J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk L, CII jj.

Ühenduse õiguse mõju on märkimisväärne nende lubade puhul, mis reguleerivad piiriülese tähtsusega tegevust, iseäranis kaupade ja teenuste pakkumist siseturul, samuti olulise keskkonnamõjuga kavasad. Osaliselt kattub Euroopa õiguse mõju „loahaldusele” Eesti ja teiste ühenduse liikmesriikide põhiseaduste ning neis kirja pandud põhiõiguste mõjuga, sest ühendus on muuhulgas loodud põhiõiguste parema kaitse saavutamiseks, samuti vabaduse, rahu ja õiguse kindlustamiseks.¹⁸⁴ EL õiguse tunnustatud väärtuseks on ka haldusaktiga loodud õiguspärase ootus.¹⁸⁵ Selle tekkimise tingimusedki on sarnased Eesti õigusele, eeldades esmalt institutsiooni tegevust, millega usaldus objektiivselt põhjustati, ning teiseks usalduse kaitsmisväärsust. Usaldust peab isik olema väljendanud oma käitumises ja talle ei tohtinud ootuse äralangemine olla ettenähtav. Lisaks on nõutav põhjuslik seos usalduse objektiivse aluse ja usalduse subjektiivse külje vahel.¹⁸⁶ Muuhulgas on sekundaarõiguses otseselt arvestatud ka loast tulevane õiguspärase ootusega, nt keskkonnavastutuse direktiivi¹⁸⁷ art 8 lg 4 võimaldab liikmesriikidel lubada ettevõtjal mitte kanda keskkonnakahju heastamismeetmetega seonduvaid kulusid, kui tema tegevus vastas loa tingimustele.

Samas on EL-il rahvusriikide ülese moodustisena oma eesmärkide saavutamiseks tarvis kaitsta ka väärtusi, millest eraldiseisev rahvusriik ei huvituks või mille riigisisene kaitse on ühenduse õigusega võrreldes tavapäraselt tunduvalt nõrgem. Ühenduse õiguse jaoks on lubadega seoses olulised kaks aspekti: ühest küljest ei tohi liikmesriigid enda kehtestatud loamenetlustega ja lubade õigusliku tähenduse kujundamisega takistada EÜ eesmärkide saavutamist ja ühenduse õiguse realiseerumist,¹⁸⁸ teisalt kasutab ühendus ise enda poliitika elluviimiseks loamenetluses teostatavat preventiivset kontrolli. Turutõkete kõrvaldamiseks püüdlevad ühenduse õigusaktid ühest küljest loakohustuste vähendamise ja lõdvendamise poole.¹⁸⁹ Mitmes valdkonnas aga näeb ühenduse sekundaarõiguse ise ette loakohuse, nt krediidasutuste direktiivi¹⁹⁰ art 6, kasvuhoonegaaside direktiivi¹⁹¹ art-d 4–7 ning uuendtoidu määruse¹⁹² art 3 lg 2. On ka võimalik, et

¹⁸⁴ EÜAL preambula 3., 4. ja 11. lõik, samuti Ühtse Euroopa akti preambula, EL lepingu art-d A ja G–K. Vt ka T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 203. Mis puutub EL põhiõiguste hartasse (ELPL II osa), siis laieneks seegi jõustumise korral ühenduse enda organite kõrval liikmesriikide asutustele vaid ulatuses, milles need viivad ellu ühenduse õigust. Harta art II-101 rakendamise erisuste kohta N. Parrest, *Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas* — *Juridica* 2006, lk 24, 29.

¹⁸⁵ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk LV, LXXVII, 843, 846 jj, 913 jj. Vt ka nt EuK C-453/00 — „Kühne & Heitz”, p 24.

¹⁸⁶ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk LXXVII jj.
¹⁸⁷ 2004/35/EÜ.

¹⁸⁸ EÜAL art 10 lg 2.

¹⁸⁹ Nt telekommunikatsioonisektoris loadirektiiv (2002/20/EÜ).

¹⁹⁰ Direktiiv 2006/48/EÜ.

¹⁹¹ Direktiiv 2003/87/EÜ.

¹⁹² Määrus nr 58/97/EÜ.

supranatsionaalsed aktid küll ise loakohustust ei sätesta, kuid liikmesriik võtab selle omal valikul kasutusse direktiivi riigisiseseks juurutamiseks sobiva vahendina. Euroopa Ühenduse peamine püüdlus on ühtse kaupade ja teenuste turu loomine¹⁹³ vaba liikumise tõkete kõrvaldamise teel. EÜAL art 30 lubab erandina vaba liikumise keelde ja piiranguid, kui need on vajalikud liikmesriigile oluliste õigusühvede kaitseks. Seejuures peavad liikmesriigid jälgima, et niisuguseid väärtusi kaitsvad load ei moonutaks ühtset siseturgu vaba liikumise ebaproportsionaalsete tõkete ega teiste liikmesriikide kodanike ja ettevõtjate diskrimineerimise kaudu.¹⁹⁴ Ka ühenduse õiguse puhul tuleb arvestada, et ühenduse põhivabadusega hõlmatud tegevuseks loa andmine ei kujuta endast mitte uue õiguse andmist, vaid olemasoleva õiguse kasutamise eelduste kontrollimist.¹⁹⁵ Siseturu toimimist ja muude eesmärkide saavutamist võivad iseäranis pärssida dubleerivad loakohustused sama kauba või teenuse pakkumiseks erinevates liikmesriikides, loa andmise materiaalõiguslike eelduste lahknevus liikmesriikides ja sarnaste materiaalõiguslike normide erinev kohaldamine, samuti erinev praktika loamenetluse kujundamisel ja erinev menetluse kestus.¹⁹⁶ EL õigusest puudutatud lubadena tuleb seega esile tõsta keskkonnaloa, tooteloa toidukäitlemise, ravimite, kemikaalide ja geeni-tehnoloogia,¹⁹⁷ samuti loa panganduse ja kindlustuse valdkonnas.

II. Ühtlustamisstrateegiad

EÜ eesmärkide tagamise juures võib täheldada kolme tüüpstrateegiat: harmoneeritud load, transnatsionaalsed load ja supranatsionaalsed load. Olgu märgitud, et tihti kasutab ühenduse sekundaarne õigus ühes valdkonnas mitut reguleerimisstrateegiat paralleelselt.

1. Harmoniseeritud load

Harmoniseerimine on liikmesriikide suveräänsust kõige väiksemal määral piirav vahend loamenetluste ühtlustamiseks. Riikidel säilib pädevus enda territooriumi-

¹⁹³ EÜAL art 14 lg-d 1 ja 2.

¹⁹⁴ EÜAL art-d 10, 12 ja art 14 lg 2.

¹⁹⁵ Teise liikmesriigi kodaniku elamisloa kohta EuK C-48/75 — „Royer”, p 33; C-363/89 — „Roux”, p 12; C-459/99 — „MRAX”, p 74; C-408/03 — „Komisjon v Belgia”, p 63.

¹⁹⁶ R. Wahl, D. Groß, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel-Food-Verordnung — DVBl 1998, lk 2. Mainida tuleb ka elamisloa, mille väljaandmise praktika ei tohi takistada tööjõu vaba liikumist, vt selle nõude täitmise kohta Eestis Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 4 jj. Vt direktiivi 97/13/EG eesmärkide kohta telekommunikatsiooni valdkonnas kohtujurist D. R.-J. Colomer, C-392, 422/04 — „ISIS”, p 8.

¹⁹⁷ Aluse neis valdkondades õigusaktide harmoneerimiseks annab siseturu reguleerimise jagatud pädevus (EÜAL art-d 94 jj). Põhjalikumalt F. Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, lk 169.

mil toimuva tegevuse lubamiseks või sellest keeldumiseks, kuid ühenduse õigusega nähakse suuremas või väiksemas ulatuses ette ühtsed menetlusstandardid, materiaaõiguslikud eeldused või mõlemad korraga. Säärane areng iseloomustab suurel määral Euroopa keskkonnaõigust ja sellega kaasnevalt lubade andmist keskkonnamõjuga objektide rajamiseks ja kasutamiseks. On ju ühenduse keskkonnaõiguse üheks peamiseks nõudeks ettevaatusprintsipi rakendamine, mida preventiivsete kontrolliinstrumentideta on raske tagada. Teisese õiguse aktidest tuleb seoses menetlusliku ühtlustamisega ennekõike mainida keskkonnamõju hindamist¹⁹⁸ ja muul viisil üldsuse kaasamist juurutavaid direktiive.¹⁹⁹ Keskkonnamõju hindamine kujutab endast üht etappi siseriiklikkus loamenetluses. Keskkonnamõju hindamise direktiiv ei kehtesta ise loakohustusi keskkonnamõju hindamise läbiviimiseks, kuid eeldab riigisiseste loakohustuste olemasolu, nõudes seejuures mõju hindamist ja üldsusele arvamuse avaldamiseks võimaluse andmist juba enne loa andmise otsustamist.²⁰⁰ Keskkonnamõju hindamine ei ole nõutav mitte ainult kitsalt keskkonnaõiguslikes seadustes ettenähtud lubade, vaid kõigi lubade puhul, mis annavad õiguse keskkonda mõjutavaks tegevuseks, sh ehitusload, ehitiste kasutamise load, projekteerimistingimused, planeeringud, samuti olulises mahus varasemate lubade muutmine ja pikendamine.²⁰¹ Keskkonnamõjuga projektide materiaalselt loakõlblikkust mõjutavad iseäranis loodus-²⁰² ja linnudirektiiv.²⁰³ Ühtlasi on nii loamenetluse ulatuse kui loa tähenduse seisukohast olulise tähendusega integreerimispõhimõtte²⁰⁴ ja keskkonnasaaste kompleksse vältimise²⁰⁵ põhimõtte ellurakendamine. Keskkonnaaspektid tuleb kaasata teisi eluvaldkondi puudutavate lubade andmisel ning kõiki tegevuse mõjusid keskkonnasektorite jaoks tuleb arvesse võtta komplekselt.

2. Transnatsionaalsed load

Loamenetluse ja materiaaõiguslike eelduste ühtlustamine ei ole piisav, kui reguleeritav tegevus toimub mitme liikmesriigi territooriumil. Rahvusvahelise õiguse kohaselt alluks tegevus sellisel juhul mitme riigi jurisdiktsioonile. See tooks kaasa mitme loa taotlemise vajaduse. Seda on võimalik vältida, laiendades

¹⁹⁸ Direktiivid 85/337/EMÜ ja 2001/42/EÜ.

¹⁹⁹ Keskkonnateabe direktiiv (2003/4/EÜ).

²⁰⁰ Direktiiv 85/337/EMÜ art 6. Keskkonnamõju hindamisest ka § 7 C III 3 ja D I 3 c. B IV 5 ja C I b.

²⁰¹ H. Veinla, Keskkonnaõigus, 2005, lk 212. Vt ka EuK C-201/02, p 47.

²⁰² Direktiiv 92/43/EMÜ.

²⁰³ Direktiiv 79/409/EMÜ. Iseäranis Natura 2000 alade mõjust riigisisesele loamenetlusele H. Veinla, Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine — Juridica 2005, lk 693, 695 jj.

²⁰⁴ EÜAL art 6.

²⁰⁵ Saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiiv (96/61/EÜ). Tervikliku lähene-mise kohustusest lähemalt § 7 D I 3 b.

ühe riigi poolt antava loa kehtivust teise riigi territooriumile (transnatsionaalne luba).²⁰⁶ Piireületavat kehtivust ei saa haldusakt mõistagi omandada iseenesest ega pelgalt haldusakti andva riigi tahteavalduse alusel. Liikmesriik, kelle territooriumile võõra riigi haldusakti kehtivust laiendatakse, kaotab osa oma suveräänsusest. Selleks on tarvis haldusakti tunnustamist „vastuvõtva riigi” poolt. Tunnustuse võib anda igal üksikjuhtumil eraldi või üldiselt riigi seaduses, samuti välislepingus. EL-is tuleb selle asemel kõne alla ka haldusakti kehtivuse laiendamine ühenduse õigusaktiga.²⁰⁷ Kirjanduses levinud näited on juba eespool mainitud load uuendtoidu turuletoomiseks,²⁰⁸ samuti ravimi müügiluba.²⁰⁹ Ühes riigis antud tegevusloale tuginedes saab teises riigis oma filiaali avada ka krediitiasutus²¹⁰ ja kindlustusselts.²¹¹ Sääraseid loamenetlusi iseloomustab küll liikmesriigi pädevus loa andmiseks, kuid sellega kaasneb teiste liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni menetluse kaasamise kohustus.²¹² Sekundaarõigus reguleerib ka teiste liikmesriikide sekkumisõigust pärast loa andmist, ühtlustades sellega lubade üleeuroopalist püsivust ja siduvust.

3. Supranatsionaalsed load

Ehkki see ei ole soovitatav demokraatia ega subsidiaarsuse põhimõtte valguses,²¹³ tuleb kolmandana kõne alla loa andmise pädevuse üleandmine liikmesriikidelt ühenduse organile (Euroopa Komisjonile). Loa andmine toimub sellisel juhul EÜAL art 249 lg-s 4 sätestatud otsuse vormis. Otsus kehtib kogu ühenduse territooriumil, vajamata põhimõtteliselt täiendavat riigisisest rakendamist. Supranatsionaalne luba võimaldab tagada ühenduse õiguse ühtlasemat kohaldamist kogu ühenduse õigusruumis. Nii uuendtoidu kui ravimite turukorralduse regu-

²⁰⁶ R. Wahl, D. Groß, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung — DVBl 1998, lk 2 jj.

²⁰⁷ E. Schmidt-Abmann, Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, lk 270, 301.

²⁰⁸ Määruse 258/97/EÜ art 1 lg 1, art 3 lg 2, art 4 lg 1. Vt ka ToiduS § 13 lg 1.

²⁰⁹ Direktiiv 2001/83/EÜ art 8 lg 1. Kui ühes liikmesriigis on ravim juba turule toodud, piisab järgmises liikmesriigis vaid loa tunnustamise taotluse esitamisest. Sealsamas, art 28 lg 2, RavS § 66 lg 1 (teisene müügiluba).

²¹⁰ Krediitiasutuste seaduse § 20⁶ lg 2; direktiivi 2006/48/EÜ art 16.

²¹¹ Kindlustustegevuse seaduse § 41 jj.

²¹² Ka taotleja jaoks muudab see esmalt loa saamise aeganõudvamaks ja keerulisemaks: üleeuroopalise kehtivuse peab loataotleja „välja teenima”, R. Wahl, D. Groß, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung — DVBl 1998, lk 2, 3.

²¹³ J. Kokott, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes — VVDStRL 63 (2004), lk 7, 31 jj.

latsioon tunnevad liikmesriikide poolt antavate lubade kõrval ka komisjoni poolt antavaid lube.²¹⁴

III. Kaudne mõju

Kaudselt mõjutavad euroopaõiguslikele loamenetlustele laienevad põhimõtted ka „puhtalt riigisiseseid” loamenetlusi. Formaalselt piisaks ühenduse õiguse nõuete täitmiseks sellest, et ei kujundata ümber kogu haldusõigust, vaid lähtutakse Euroopa haldusõiguse mudelist üksnes seal, kus see on ülimuslikest õigusnormidest tulenevalt otseselt vajalik. Selle lahenduse juures tekib aga õiguskorralda kaks erinevat haldusõiguse kontseptsiooni: üks euroopastatud õiguse ja teine puhtalt riigisisese õiguse rakendamise jaoks. Iseäranis väikeses riigis, kus õiguse rakendamiseks vajalikud ressursid on niigi napid, on selline tee kaheldav.²¹⁵ Nagu haldusõiguse üldosas üldse, on ka siin paratamatu ajapikku toimuv õiguse „vabatahtlik” harmoniseerimine ja EL õiguse põhimõtete retseptsioon.²¹⁶ Direktiivid peidavad endas Trooja hobustena Prantsuse õigusest mõjutatud haldusõiguslikku doktriini.²¹⁷ Eesti, nagu ka Saksa avalik õigus on seni tuginenud täpselt formuleeritud üldnormidele, seadustele, milles riigi poolt rakendatavad meetmed ja rakendamise tingimused on rangelt fikseeritud. Halduse diskretsiooniruumi on kardetud ja sellegi sisustamist on kohtute poolt täies mahus üle kontrollitud, samas kui kohtusse võib pöörduda vaid otseselt puudutatud isik. Euroopa õigus seevastu on üle võtnud Prantsuse õigusele omased avatud normid, mis kirjeldavad rohkem eesmärgi, mille saavutamise vahendid valib täitevvõim konkreetsetel juhtumil ise. Diskretsioon on seega ulatuslik.²¹⁸ Lai kaa-

²¹⁴ Määruse 258/97/EÜ art 4 lg 2 teine jaotis ja art 7 (Euroopa Komisjonile läheb otsustuspädevus üle liikmesriikide või komisjoni poolt vastuväidete esitamise korral, samuti loa andmisest keeldumise kavatsuse korral); määruse 726/2004/EÜ art 4 jj (tsentraliseeritud loamenetlus on ette nähtud teatud kõrgtehnoloogiliste ravimite turuleviimisel; selle läbiviijaks on Euroopa Raviamet).

²¹⁵ Vrd E. Schmidt-Aßmann, *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht* — DVBl 1993, lk 924, 930; T. von Danwitz, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, 1999, lk 174, 178; A. Lenze, *Die Bestandskraft von Verwaltungsakten nach der Rechtsprechung des EuGH* — *VerwArch* 97 (2006), lk 49, 60.

²¹⁶ Viimase kohta R. Wahl, teoses: K.-P. Dolde (toim), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, lk 251 jj.

²¹⁷ R. Wahl, teoses: K.-P. Dolde (toim), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, lk 244 jj.

²¹⁸ Ulatuslik kaalutusõigus on nt nõutav keskkonnaparameetrite andmisel tulenevalt saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi art-st 8, sest vastasel juhul ei ole pädeval asutusel võimalik teha keskkonna seisukohast parimat valikut ja realiseerida keskkonnaparameetrite integreeritud kontseptsiooni, P. Beyer, *Die integrierte Anlagenzu-*

lutlusruum toob kaasa ka vajaduse formaalsema menetluse järele. Õige tulemu-
se peab materiaalõiguse üldsõnalisuse korral tagama õiglane, aus ja võimalikult
avatud protseduur.²¹⁹ Kohus sekkub diskretsiooni vaoshoitult, kohtu ülesanne
on kontrollida vaid seaduslikkust kitsamas tähenduses. See-eest võib seaduslik-
kuse tagamiseks kohtu poole pöörduda iga huvitatud isik. Mõistagi on see esit-
lus tugevalt lihtsustatud ja kindlasti ei tohi vabatahtlik retseptsioon toimuda
kõikehõlmavalt ja valimatult. Oluline roll on haldusõiguse dogmaatilises mude-
lis ka haldusotsuste, sh halduslubade kehtivusel, õiguslikul tähendusel ja sidu-
vusel.²²⁰ Me peame võrdlema seniseid riigisiseseid arusaamu Euroopa haldus-
õiguse põhimõtetega ning nende lahknevuse korral otsustama, millistes vald-
kondades on mõistlik säilitada rahvuslik mudel, millistes aga püüelda ulatusli-
kuma ühtlustamise poole. Väitekirja järgmise osa ülesanne ongi selgitada riigi-
sisisest „haldusõiguse teooriast” tulenevaid loa siduvuse aluseid ning hinnata
neid muuhulgas ka EL õiguse valguses.

lassung, 2001, lk 149; F. Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im
integrierten Umweltschutz, 2000, lk 80 jj.

²¹⁹ Selle tendentsi üheks väljenduseks on nt keskkonnamõtjude hindamise menetlus (di-
rektiiv 85/337/EMÜ, KMHS).

²²⁰ T. von Danwitz toob just haldusakti siduvuse esile näitena sellest, millises osas
liikmesriikide haldusõigus vajab ühtlustamist ühtsete alusväärtuste leidmise ja tundma-
õppimise teel, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Strukturen des Euro-
päischen Verwaltungsrechts, 1999, lk 177.

II OSA. HALDUSAKTI SIDUVUSE TEOREETILISED ALUSED

§ 3. Kehtivuse ja siduvuse määratlus

A. Kehtivus

I. Kehtivuse mõiste

Kehtivus on haldusakti nagu ka iga muu tahteavalduse omadus tuua kaasa temas väljendatud õiguslikud tagajärjed, st tekitada reguleeritava õigussuhte subjektidele õigusi või kohustusi (kujundavad haldusaktid) või teha õiguslikult siduvalt kindlaks õigusliku tähendusega asjaolud (tuvastavad haldusaktid).²²¹ Nt kohaliku omavalitsuse ehitusjärelvalve ametniku tehtud ettekirjutus²²² loob kehtivuse korral omanikule kohustuse ebaseaduslik ehitis lammutada. Ehitusloa puhul on selle andja poolt ette nähtud õiguslikuks tagajärjeks põhiseadusliku ehitusvabaduse²²³ taastamine, teisisõnu preventiivse ehituskeelu kaotamine.²²⁴ Mõlemad on kujundava iseloomuga haldusaktid. Arstliku komisjoni poolt inimesel puude kindlakstegemine²²⁵ on tuvastav haldusakt ja toob ametiasutustele kaasa kohustuse võtta tuvastatud puue kõrvalekaldumatult aluseks järgnevate sotsiaalkindlustusõiguslike otsuste tegemisel.²²⁶

Oluline on rõhutada, et haldusakti kui tahteavalduse kehtivusest saab sõltuda vaid „intenteeritud” tagajärgede teke. Need on õiguslikud tagajärjed, mille tekitamisele on suunatud asutuse poolt akti resolutiivosas väljendatav tahe.²²⁷ Lisaks resolutsioonis reguleeritavatele tagajärgedele võib õiguskord haldusakti andmise korral näha ette ka kõrvaltagajärgede tekke, nt kahju hüvitamise kohustuse.²²⁸ Säärast kõrvalmõju ei saa seada sõltuvusse haldusakti kehtivusest, sest isikud vajavad õiguskaitset ka tühiste või kehtetuks tunnistatud haldusakti-

²²¹ Vrd HMS § 60 lg 1, mis küll ei defineeri täpselt kehtivust, kuid selgitab selle tagajärgi ning nende kaudu ka kehtivuse sisu. Selle kohta HMS eelnõu seletuskiri (456 SE I), § 173, p I. Lähtusin põhimõtteliselt samast määratlusest ka teoses: A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 314. Vrd kehtivuse mõiste kohta H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 161; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 295; H. J. Knack jt, VwVfG, 2004, § 43, änr 3.

²²² EhS § 40 lg 1.

²²³ Eespool § 2 A I 1.

²²⁴ EhS § 22 lg 1 p 1.

²²⁵ PISTS § 2² lg 1 ls 1.

²²⁶ Tallinna RKK 3-04-66, p 13; 3-04-67, p 13.

²²⁷ H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 161; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 82.

²²⁸ RVastS § 7 lg 1.

de suhtes. HMS § 60 lg 1, viidates igasugustele haldusakti õiguslikele tagajärgedele, on seega ebatäpne.²²⁹ Intenteeritud tagajärgede tekitamine on tunnus, mis eristab õigusakte reaaltoimingutest.²³⁰ Toimingud on lisaks faktilistele tagajärgedele suutelised kaasa tooma vaid üldaktides ette nähtud, toimingu sooritaja tahtest sõltumatuid õiguslikke tagajärgi, evides seega vaid õiguslikku kõrvalmõju. See ei tähenda, et toimingu sooritaja ei võiks neid tagajärgi soovida, kuid see soov ega selle väljendamine ei ole kõrvalmõju tekkimisel õiguslikult relevantne.²³¹ Olgu veel märgitud, et haldusakti kehtivuse seostamine akti andja tahtega ei tähenda, et õigusliku olustiku muutumiseks piisakski vaid ametnike suvast ja meelevallast. Haldusorgani tahtele annab konstitutiivse tähenduse õiguskord, kui on täidetud haldusakti kehtivuse eeldused.²³²

II. Kehtivuse eriaspektid

Eesti esimese iseseisvusperioodi ja taasiseseisvusperioodi algusaastate haldusõiguslikus käsitluses eristati haldusaktide materiaalselt ja formaalselt kehtivust. Materiaalne kehtivus seisnes haldusakti õiguspärasuses. Haldusakti „jõudu tekitada muudatusi õiguslikus olustikus” seevastu nimetati formaalseks kehtivuseks ehk toimivuseks.²³³ Formaalse kehtivuse puhul eristati veel ka juriidilist ja faktilist toimivust, millest esimene tähendas toimivuse eelduste täidetust, viimane aga akti tegelikku täitmist.²³⁴ Seejuures võis materiaalselt kehtetu, s.o vigane akt siiski evida formaalselt kehtivust ja olla ühtlasi „ravitav”. Ravitav akt

²²⁹ HMS eelnõu (456 SE I) seletuskirjast nähtub siiski üheselt, et peeti silmas neid tagajärgi, „mille tekitamiseks [haldusaktid] on ellu kutsutud”, § 173, p I. HMS § 60 lg 1 tuleks sõnastada järgmiselt: "Ainult kehtiv haldusakt toob kaasa temas ette nähtud õiguslikud tagajärjed ja on täitmiseks kohustuslik."

²³⁰ Vrd A.-T. Kliimanni vahetegu haldustegevuse „sihi momendi” alusel, Administratiivakti teooria, 1932, lk 232 jj. Vt ka reaaltoimingute „õigusjõu” puudumise kohta O. Mäenpää, Hallintooikeus, 2000, lk 384.

²³¹ Siiski kasutatakse kehtivas õiguses ja õiguspraktikas kehtivuse mõistet ka mõningate toimingute tähenduse väljendamiseks (TsMS § 14, § 165 lg 2, § 207 lg 3, § 214 lg 1, § 227 lg 7, § 313 lg 2, § 315 lg 3 ja § 454 lg 4). Valdavalt peetakse seejuures silmas seda, kas toiming loetakse sooritatuks või sündmus toimunuks. See ei mõjuta aga haldusakti kehtivuse olemust.

²³² Allpool § 4 B, C.

²³³ Vrd mõisteid *Geltung* ja *Wirksamkeit*, H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 10, 215 jj, haldusaktide puhul, lk 220.

²³⁴ A.-T. Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 1932, lk 252 jj koos viidetega A. Merkli, K. Kormanni jt teostele; A.-T. Kliimann, R. Eliaser, *Haldusõiguse üldosa*, 1939, lk 201; K. Merusk, *Kehtiv õigus ja haldusakti teooria põhiküsimusi*, 1995, lk 24, 26; K. Merusk, I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 109.

vastandati tühisele aktile.²³⁵ A.-T. Kliimann aga täpsustas: „Et kehtetu administratiivakt võib muutuda kehtivaks aktiks formaalse jõususe läbi, siis see peab kallutama mõttele, et ka kehtetu akt on teatava määraneni ometi kehtiv.”²³⁶ Seega täna Eestis kasutatavale haldusakti kehtivuse mõistele vastas varem administratiivakti formaalse juriidilise kehtivuse mõiste. Minu arvates ei vaja haldusakti õiguspärasuse mõiste materiaalse kehtivuse näol endale sünonüümi. Seega puudub formaalse ja materiaalse kehtivuse eristamise järele tarvidus. Pigem mõjuks mõistete dubleerimine eksitavalt, süvendades eksiarvamust, et õigusvastasel haldusotsusel ei saa olla mingit juriidilist toimet.²³⁷ Ka on tarbetu kehtivuse kui õigusliku kategooriaga mõisteliselt siduda haldusakti faktilist järgimist. Haldusakti faktilise kehtivuse mõiste järele esineks vajadus vaid siis, kui haldusakti tühisuse tooksid kaasa ka vead, mis ei ole ilmselged, vältimaks kõigi taoliste aktide alusel sooritatud toimingute rigiidset tagasitaitmist.²³⁸ Eesti õiguses sellist vajadust ei ole, sest tühisus on vaid piiratud hulga ilmselgete vigade tagajärjeks.²³⁹

Saksa kaasaegses haldusaktiõpetuses eristatakse kehtivuse juures välist ja sisemist aspekti. Väline aspekt tähendab haldusakti õiguslikku püsivust, mõne autori jaoks ka õiguslikku eksistentsi ehk asjaolu, et haldusakt on välja antud, st teatavaks tehtud (koosseisuline mõju). Sisemise kehtivusega tähistatakse aga haldusakti võimet ilmutada regulatsioonis ette nähtud õiguslikke tagajärgi (kujundav mõju õigussuhetele). Tühine haldusakt, samuti haldusakt, mille kehtivus on peatatud, on selle määratluse järgi kehtiv väliselt, kuid mitte sisemiselt.²⁴⁰ Väliselt, kuid mitte sisemiselt kehtiv on Saksamaal ka teatavaks tehtud haldusakt, mille jõustumine on kõrvaltingimusega kuni mingi sündmuse saabumiseni või tähtaja möödumiseni edasi lükatud²⁴¹ või mille kehtivus on esialgse õiguskaitse korras seoses halduskohtule kaebuse esitamisega peatunud või peata-

²³⁵ A.-T. Kliimann, R. Eliaser, Haldusõiguse üldosa, 1939, lk 201 jj.

²³⁶ Administratiivakti teooria, 1932, lk 256. Formaalse jõususe all peeti silmas olukorda pärast kaebetähtaegade möödumist. Vt ka AdmMS § 88 lg 1 p 5. Põhimõtteliselt sarnased arusaamad valitsesid eelmise sajandi alguses ka Saksamaal, vrd nt O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. kd, 1914, lk 97 jj.

²³⁷ Kehtivuse ja õiguspärasuse vahekorra kohta lähemalt allpool § 4 C I.

²³⁸ Vrd sellise olukorra kohta Inglismaal, P. Craig, Administrative Law, 2003, lk 695 jj; Lord Brown-Wilkinson, House of Lords, 2 A.C. (1999), lk 143 — „Boddington”.

²³⁹ Allpool § 4 C I I.

²⁴⁰ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 155 jj; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 81 jj; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 295; H. J. Knack jt, VwVfG, 2004, § 43 änr 6; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 204 jj.

²⁴¹ Vrd HMS § 53 lg 1 p 1 ning VwVfG § 36 lg 2 p-d 1 ja 2. Märkida tuleb, et erinevalt HMS-ist ei seostata Saksa seaduse tekstis kõrvaltingimustega otseselt haldusakti kehtivust, vaid haldusaktist tulenevate õiguste ja kohustuste teket.

tud.²⁴² Välise ja sisemise kehtivuse eristamist põhjendatakse sellega, et tühistada saab ka veel jõustumata või peatatud haldusakti. Sellised aktid peaksid saksa autorite arvates mingis mõttes siiski kehtima, sest tühistamine kujutab endast kehtivuse kõrvaldamist.²⁴³ Minu arvates puudub haldusakti välise ja sisemise kehtivuse eristamise järele tarvidus ning Eesti haldusõiguslikus terminoloogias võiks haldusakti kehtivuse samastada sisemise kehtivuse mõistega Saksa haldusõiguse tähenduses. HMS § 61 lg 1 ls-st 1 tuleneb otseselt, et kui kehtima hakkamine on edasi lükatud, siis enne hõljumisaja lõppu haldusakt ei kehti. Ekstativ oleks rääkida sellest, et haldusakt, mille kehtivus on HMS § 64 lg 1 ls 2 või HKMS § 12¹ lg 3 p 1 alusel peatatud, mingis mõttes siiski kehtiks. Välise kehtivuse asemel võib vajadusel rääkida ka lihtsalt haldusakti eksistentsist ehk tõigast, et mingi haldusakt on välja antud, teatavaks tehtud või et haldusakt on olemas. Paradoks tekib tõsi küll edasilükkava kõrvaltingimuse korral enne tingimusest tuleneva hõljumisaja lõppu. Nimelt ei saa edasilükkava kõrvaltingimuse korral haldusakti põhiregulatsioon teatavastegemise ja jõustumistähtpäeva vahelisel ajal veel kehtida, kuid samas peab edasilükkav kõrvaltingimus ise kehtima, sest muidu ei saaks ta kaasa tuua õiguslikku tagajärge — jõustumis- hetke edasilükkumist. Seda vastuolu ei lahenda aga ka sisemise ja välise kehtivuse mõisteline eristamine, sest ka kõrvaltingimuse õiguslike tagajärgede tek- kimiseks ei piisaks vaid selle välisest kehtivusest Saksa õigusterminoloogia mõistes. Selle paradoksi kõrvaldab tõdemus, et edasilükkava kõrvaltingimuse korral lükkub edasi haldusakti kogu ülejäänud regulatsioon, mitte aga kõrval- tingimuse enda jõustumine.²⁴⁴ Jõustumise edasilükkamine ei tähenda ka, et isik ei tohiks esitada halduskohtule tühistamiskaebust teatavaks tehtud, kuid edasi- lükkava kõrvaltingimuse tõttu veel jõustumata haldusakti peale. Samuti võib halduskohus tühistada veel jõustumata või peatatud kehtivusega haldusakti. Tü- histamiskaebus ja seda rahuldav kohtuotsus on sellisel juhul suunatud tulevikus tekkiva kehtivuse kõrvaldamisele. Sarnaselt on veel jõustumata või peatatud haldusaktide suhtes võimalik kohaldada HMS § 64 jj. Mõeldava või tingimusli- ku kehtetuse asendamine lõpliku ja reservatsioonideta kehtetusega on hõlmatav tühistamise mõistega.

²⁴² Selgituseks olgu märgitud, et VwGO § 80 lg 1 ls 1 kohaselt peatub Saksamaal kae- buse esitamisel reeglina haldusakti kehtivus esialgse õiguskaitse korras automaatselt, kui haldusorgan ei määra teisiti. Kohtul on aga ka viimasel juhul võimalik kaebuse peatav toime määрусega taastada (VwGO § 80 lg 5 ls 1), selle kohta F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht*, 1998, lk 538 jj.

²⁴³ M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 206 jj.

²⁴⁴ Kehtivuse edasilükkamise kohta seoses siduvuse ajaliste piiridega vt § 6 A III 1.

B. Siduvus

HMS § 60 lg 2 sätestab: „Kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igaühele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel.” Pealkirja kohaselt reguleerib osundatud säte kehtivuse sisu. Lisaks kohustuslikkusele kasutatakse kehtiva haldusakti õigusliku tähendusega seoses praktikas ja kirjanduses mõisteid nagu haldusakti siduvus,²⁴⁵ toimivus,²⁴⁶ toime,²⁴⁷ (materiaalne ja formaalne) õigusjõud,²⁴⁸ normatiivsus,²⁴⁹ seadusjõud,²⁵⁰ juriidiline jõud,²⁵¹ püsivus²⁵², lõplikkus,²⁵³ koosseisuline mõju²⁵⁴ jne. Ei Eesti ega Saksa õiguskeeles ei ole neile terminitele täpset sisu kinnistunud.²⁵⁵ Kõik need terminid väljendavad teatud viisil haldusakti kehtivusega kaasnevate õiguslike tagajärgede vääramatust, kohustust kehtivat haldusakti respektierida ja võtta see oma otsuste aluseks, selle

²⁴⁵ Tallinna RKK 2-3/217/05, p 13.

²⁴⁶ Tänapäeva mõistes kehtivuse tähenduses, A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 253.

²⁴⁷ K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 109 jj.

²⁴⁸ Nt vaidlustamatus ja siduvuse tähenduses RKHK 3-3-1-51-02, p 15; kehtivuse ja õigusliku tähenduse mõttes RKHK 3-3-1-8-00, p 4; 3-3-1-21-03, p 14; haldusakti püsivuse tähenduses Tallinna RKK 2-3/103/05, lk 10; „regulatiivse iseloomu” tähenduses Tallinna HK 3-494/2003, lk 4; otsuse kohaldatavuse ja siduvuse tähenduses Tallinna HK 3-425/2003, lk 8; kehtivuse ja vaidlustamatus tähenduses Tallinna HK 3-1172/2003, lk 4, 5. Laiemalt, s.o mitte ainult haldusaktide kontekstis, on terminit „õigusjõud” tarvitatud ka õigusakti ülimuslikkuse tähenduses RKHK 3-3-1-53-00 (apellatsioonkaebuse refereering); Tallinna HK 3-358/2003, lk 2. Kirjanduses kehtivuse tähenduses, K. Merusk, Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 1995, lk 22, 23; A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 252 („õigusjõusus”).

²⁴⁹ Normatiivsus all pidas A.-T. Kliimann silmas omadust tekitada muutusi senisesse õiguslikku olustikku — Õiguskord, 1939, lk 207

²⁵⁰ Haldusakti vaidlustamatus tähenduses, sealsamas, 1939, lk 211, 224 jj; *id*, Administratiivakti teooria, 1932, lk 256.

²⁵¹ Kasutatud vastena õigusjõule K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 109 jj.

²⁵² Nii on tõlgitud „Bestandskraft” H. Maureri tõlkeõpikus, Haldusõigus, 2004, lk 179.

²⁵³ Euroopa Ühenduse Kohtu otsuste tõlgetes, nt EuK C-110/02 — „Komisjon v Nõukogu”, p 35.

²⁵⁴ Siduvus teiste haldusorganite suhtes, HMS eelnõu (456 SE I) seletuskiri, § 173 p II. Vt ka I. Pilving, Haldusakti tühistamine halduse poolt — Juridica 1998, lk 392.

²⁵⁵ J. Ipsen loetleb lausa kaks tosinat erinevat terminit, mida Saksa haldusõiguses haldusakti kehtivuse ja siduvusega seoses tarvitatakse, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung 17 (1984), lk 169, 170. Vt ka M.-J. Seibert, Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 133; E. Forsthooff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. kd, 1966, lk 246.

olemasolust lähtuda. Ka inglise keeles iseloomustatakse õigusakte sarnastes kontekstides omadustega *binding effect*²⁵⁶ ja *force and effect of law*.²⁵⁷ Soomes on haldusotsuste puhul tuntud nii seadus- kui ka õigusjõu mõiste.²⁵⁸

I. Haldusakti õigusjõud

Haldusakti mõiste arendati haldusõigusteaduses algselt välja administratiiv- ja jurisdiktsioonilise võimufunktsiooni võrdlemisel vastena kohtuotsusele.²⁵⁹ Ka haldusakti siduvuse jms kontseptsioonid on omal ajal tuletatud kohtuotsuse seadusjõu instituudist.²⁶⁰ Seadusjõud on kohtuotsuse jõustumisega kaasnev olukord, mida iseloomustab esmalt kohtuotsuse vaidlustamatus ning sellest tulenev kohtuotsuse kohustuslikkus ja täitmisele pööratavus (formaalne seadusjõud), teisalt aga kohtuotsuses lahendatud vaidlusega (*res judicata*) teistkordselt kohtusse pöördumise keeld, kohtuotsuse siduvus samade protsessiosaliste jaoks järgmistes vaidlustes ning kohtuotsusega tuvastatud asjaolude ümberlukkamatus (materiaalne seadusjõud).²⁶¹ Haldusakti õigusjõud on ligikaudne vaste kohtuotsuse seadusjõule, kuid kunagi ei tohi silmist kaotada nendevahelisi olulisi erinevusi: ennekõike vajab täitevvõim enam paindlikkust oma ülesannete täitmisel kui kohtuvõim, mistõttu haldusmenetluslik õigusjõud ei tohi olla nii jäik kui protsessuaalne seadusjõud.²⁶² Haldusakti õigusjõu formaalne aspekt seisneb haldusakti vaidlustamatuses puudutatud isikute jaoks. Silmas peetakse siinjuures vaid korralisi õiguskaitsevahendeid: vaiet ja halduskohtulikku kaebust.²⁶³ Haldusakti materiaalne õigusjõud seisneb õiguspärase ootuse põhimõttest tulenevates haldusakti muutmise piirangutes²⁶⁴ (püsivus, muutmise keeld) ning haldusõigussuhte subjektide kohustuses pidada oma hilisemates otsustes ja toimin-

²⁵⁶ Nt S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000, lk 91.

²⁵⁷ Vt A. C. Aman, W. T. Mayton, *Administrative Law*, 2001, lk 309, viide 1.

²⁵⁸ *Lainvoima ja oikeusvoima*, esimene tähistab vaidlustamatust, teine püsivust ja siduvust, vt O. Mäenpää, *Hallintooikeus*, 2000, lk 383.

²⁵⁹ Vt nt O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1. kd, 1914, lk 95.

²⁶⁰ Koos kriitiliste märkuste ja täiendavate viidetega M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 138 jj; J. Ipsen, *Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung* 17 (1984), lk 167, 181. Nii ka anglo-ameerika õigustraditsioonis, A. C. Aman, W. T. Mayton, *Administrative Law*, 2001, lk 316 jj.

²⁶¹ C. G. Paulus, *Tsiviilprotsessiõigus*, 2002, lk 132 jj; W. Zeiss, *Zivilprozeßrecht*, 1997, lk 207 jj; A. Baumbach jt, *ZPO*, 1993, lk 1031; O. Jauernig, *Zivilprozessrecht*, 1991, lk 215 jj. Sama ka haldusprotsessis, K. Redeker, H.-J. von Oerzen, *VwGO*, 2000, § 121 änr 1, 4; F. Hufen, *Verwaltungsprozeßrecht*, 1998, lk 645.

²⁶² A. C. Aman, W. T. Mayton, *Administrative Law*, 2001, lk 317.

²⁶³ Vaidlustatavuse kohta lähemalt § 4 C II 1.

²⁶⁴ Eestis HMS § 64–70.

gutes haldusaktist kinni²⁶⁵ (siduvus, kõrvalekaldumise keeld).²⁶⁶ Haldusakti siduvus on seega püsivuse kõrval materiaalse õigusjõu üks aspekt.

II. Siduvuse mõiste

M.-J. Seiberti määratluse kohaselt on siduvus haldusakti omadus tuua kaasa haldusorgani soovitud ja seadusega omistatud õiguslikud tagajärjed.²⁶⁷ Sellises tähenduses oleks siduvus kehtivuse sünonüüm. Kaks täiesti kattuvat mõistet ühe õigusliku nähtuse jaoks mõjuksid eksitavalt. Kehtivus ja siduvus on küll omavahel tihedalt seotud, kuid mitte identsed mõisted. Siduvus väljendab pigem kehtivusega kaasnevate tagajärgede ning nende kaudu mõistagi ka haldusakti enda regulatiivset, s.o juriidiliselt kohustuslikku iseloomu. „Siduvus tähendab, et puudutatud isikud peavad järgima haldusaktis sisalduvaid käskke, keelde ja asjadega seotud käsutusi ning et iga isik, asutus ja kohus, kui ta ei vaata parasjagu läbi selle haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustaks ja võtaks oma tegevuse aluseks ka kõik muud haldusakti õigust kujundavad mõjud.”²⁶⁸ Haldusakti siduvus ei erine kvalitatiivselt seaduste ega muude üldaktide siduvusest. Nii seadus kui haldusakt on õigusaktid ja nende „kohustuslikkuse kraad” on sama. Õigusriigi ühest põhinõudest, et haldusakt peab olema kooskõlas seadusega, ei tulene, et haldusakt oleks „vähem kohustuslik”. Isik käitub nii seadust, määrust kui ka kehtivat haldusakti eirates ühtmoodi õigusvastaselt. Erinev on vaid see, et haldusakt reguleerib konkreetset üksikujuhtumit, seadus ja määrus aga abstraktset hulka juhtumeid. Just haldusaktis väljendatud tahteavalduse võimes determineerida haldusõigussuhte subjektide käitumise õiguspärasust ilmnebki tema siduvus. Seega on siduvus haldusakti omadus, mille tõttu haldusõigussuhte subjekt on kohustatud juhinduma haldusaktis sisalduvast regulatsioonist.²⁶⁹

²⁶⁵ HMS § 60 lg 2 p 1.

²⁶⁶ Ebatäpne on seega minu varasem selgitus teoses: A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 318. Muutmise piirangud on materiaalse, mitte formaalse õigusjõu väljendus. Vt mõistete kohta H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 180 jj; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 126, 129; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 132; M. Randak, Bindungswirkungen von Verwaltungsakten — JuS 1992, lk 33, 34; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 18; mõiste *oikeusvoima* kohta O. Mäenpää, Hallintooikeus, 2000, lk 383.

²⁶⁷ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 193.

²⁶⁸ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 83. O. Mäenpää käsitluse kohaselt puudutab Soome haldusõiguses haldusakti siduvus tavaliselt vaid asutuste omavahelisi suhteid, s.o haldusakti mõju haldusorganitele, Hallintooikeus, 2000, lk 384.

²⁶⁹ Vrd U. Becker, Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration — VerwArch 87 (1996), lk 581, 610.

HMS § 60 lg 2 kasutab siduvuse asemel terminit „kohustuslikkus”.²⁷⁰ Terminina võib kohustuslikkus mõjuda eksitavalt, jättes mulje, et siduvad on vaid haldusaktis otseselt nimetatud kohustused. Kohustused võivad aga kaudselt olla tuletatavad ka haldusaktiga õigussuhte vastaspoolele antud õigustest ja „õiguslikult siduvatest tuvastustest”. Siduvus võib väljenduda ka haldusakti adressaadi või haldusorgani õiguste või kohustuste kõrvalmõjude vääramatuses kolmanda isiku jaoks. Seetõttu jään järgnevalt termini „siduvus” juurde.

III. Siduvuse eriaspektid

Rida eespool mainitud termineid tähistab siduvuse üksikuid elemente:

- Saksa haldusõigusteaduses kasutatav tsiviilprotsessuaalse taustaga mõiste „kujundav mõju” (*Gestaltungswirkung*) tähendab haldusakti võimet õigus-suhteid kujundada, s.o tekitada, muuta või lõpetada õigusi ja kohustusi. Kujundav mõju loob konstitutiivselt uue õigusliku olustiku, mitte ei tuvasta juba olemasolevat.²⁷¹
- „koosseisuline mõju” (*Tatbestandswirkung*) tähendab, et kehtiva haldusakti olemasolu on mõne õigusnormi teokoosseisu kohaselt juriidiliseks faktiks selle normi rakendamisel, tuues normis sätestatud tagajärje kaasa sõltumata sellest, kas haldusakti andja selleks oma tahet avaldab või mitte. Koosseisulise mõju asemel on Eesti haldusõiguses mõistlik jääda eespool juba kasutatud „kõrvalmõju” mõiste juurde. Ka kõrvalmõju on absoluutne.²⁷² Nt kuni 1. jaanuarini 2002 kehtinud käibemaksuseaduse § 18 lg 5 seadis ehitamisel tasutud käibemaksu maksustatavast käibest mahaarvamise õiguse sõltuvusse ehitisele kasutusloa andmisest. Kuna kasutusloa eesmärk ei olnud reguleerida käibemaksukohustust, oli viidatud sätte näol tegemist kasutusloa kõrvalmõju reguleerimisega;

²⁷⁰ Kohustuslikkusest räägib ka selle sätte tsiviilprotsessuaalne vaste — TsMS § 457. Saksakeelset vastet *Verbindlichkeit* on seevastu võimalik tõlkida nii kohustuslikkuse kui siduvusena, vt E. Kibbermann, S. Kirotar, P. Koppel, Saksa-Eesti sõnaraamat, 1995, lk 895, märksõna *verbindlich*.

²⁷¹ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 87 jj. Vrd kohtuotsuse puhul W. Zeiss, Zivilprozeßrecht, 1997, lk 212.

²⁷² H. Maurer, Haldusõigus, 1998, lk 181; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 297; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 69 jj. Kohati aga samastatakse, minu arvates põhjendamatult, kujundavat ja tuvastavat mõju, H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 83.

- „tuvastav mõju” (*Feststellungswirkung*) tähendab haldusaktiga tuvastatud asjaolude siduvust.²⁷³ Kuna reeglina on siduv vaid haldusakti resolutiivosa, on ka tuvastav mõju üldjuhul vaid tuvastava haldusakti resolutiivosal;
- nii kujundavate kui tuvastavate haldusaktide puhul vaadeldakse veel ka „eelotsustuslikku ehk prejaditsiaalset mõju” (*präjudizielle Wirkung*), mis nõuab, et kord ühes haldusaktis otsustatud küsimust ei hakataks teistes menetlustes uuesti lahendama, vaid aluseks võetakse varasem kehtiv akt.²⁷⁴

Kuna siduvusel on haldusõigussuhte subjektide ning haldusakti osade ja haldusaktide liikide lõikes palju erinevaid tahkusi, on nende käsitlemisel abi ka eespool toodud mõistetest. Arvestada tuleb siiski, et nad ei ava siduvuse olemust ammendavalt ja kattuvad paljuski.²⁷⁵

§ 4. Siduvuse alus ja eeldused

Väitekirja käesolev paragrahv otsib vastust küsimustele, millest haldusakti siduvus õiguskorras tuleneb (A) ja milliste eelduste täidetusest siduvus sõltub (B). Viimast on suures osas mõistlik selgitada negatiivselt, s.o tingimuste valguses, mille suhtes siduvus on immuunne (C).

A. Õiguslik alus

Haldusaktide siduvust on kirjanduses muuhulgas püütud põhjendada viidetega haldusakti olemusele ja funktsioonidele — üldisemalt halduse tegevusvormide õpetuse põhimõtetele.²⁷⁶ Tuleb nõustuda sellega, et haldusakt ilma siduvuseta oleks nonsens. Siduvus on möödapääsmatult vajalik haldusakti ühest mõistelisest tunnusest²⁷⁷ — regulatiivsusest — tulenevalt. Ilma siduvuseta ei ole õiguslik reguleerimine võimalik, sest õigusliku reguleerimise olemuslikuks iseloomujooneks on kellelegi kohustuse tekitamine.²⁷⁸ Haldusakti kui õiguskorra osa

²⁷³ Sealsamas, lk 129 jj; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 297.

²⁷⁴ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 44.

²⁷⁵ Süsteemselt siduvuse erinevatest tahkudest allpool §-d 5–7.

²⁷⁶ Vrd O. Mäenpää, Hallintooikeus, 2000, lk 381; T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 15.

²⁷⁷ Haldusakti tunnused nähtuvad haldusakti mõistest (HMS § 51 lg 1 ja HKMS § 4 lg 1 ls 1), lähemalt nt A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 248 jj.

²⁷⁸ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 192 jj; E. ForsthoFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. kd, 1966, lk 191, 244. Ka haldusaktiga subjektiivsete õiguste andmisel peab adressaadi õiguse tekkimisega kaasnema kohustuse tekkimine õigussuhte teisel subjektil, vt K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 53; H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 104.

ei saa pidada pelgalt tõendiks või arvamusalalduseks, mille võib teiste tõenditega ümber lükata või üldse tähelepanuta jätta.

Ainuüksi loogilisest ja teoreetiliselt korrektsest arutlusest haldusakti mõiste üle ei saa siiski tuleneda selle õiguslik tähendus õiguskorras. Õigusliku siduvuse saab õigusaktile omistada vaid õiguskord ise.²⁷⁹ Kui õiguskord ühelegi üksikotsele siduvust ei omistaks, siis haldusakti mõistele vastavad nähtused õiguskorras lihtsalt puuduksid. Siduvuse õigusliku alusena tuleb kõigepealt kõne alla konkreetne volitusnorm vastava haldusakti andmiseks — haldusakti õiguslik alus.²⁸⁰ See õigustaks aga vaid õiguspäraste haldusaktide siduvust. Kuna reeglina on siduvad ka õigusvastased haldusaktid, tuleb otsida üldisemat siduvust tunnustavat normi. Kehtiva õiguse baasil pole raske lugeda siduvuse aluseks HMS § 60 ja 61. Haldusaktidel pidi aga ilmselgelt olema siduvus ka enne HMS jõustumist. Siduvuse aluseks pidi tollal olema positiveerimata haldusõiguse üldpõhimõtte, mis lõpuks leidis tunnustamist ka seaduses. Siduvuse õiguspoliitiliseks põhjenduseks sobib juba käsitletud vajadus lubade stabiliseeriva funktsiooni järele, mis üldistatud kujul iseloomustab muidki haldusakte.²⁸¹ Siduvuseta oleks haldusmenetlus lõputu diskursus. Siduva haldusotsuse stabiliseeriva mõjuta ei tule toime ükski haldusõiguse eriosa haru, ehkki vajaliku stabiilsuse täpsem määr võib olla valdkonniti erinev.²⁸² Siduvuse konstitutsiooniliseks aluseks on väärtustena haldusaktiga kaitstud põhiõigused, õiguskindlus ja ka täitevvõimu teostamise efektiivsus. Siduvus peab välistama vastuoluliste haldusotsuste tegemise ja tagama menetlusökoonoomia, piirates kord juba otsustatud küsimuste ümberhindamist.²⁸³ Saksa õiguskirjanduses on siduvuse (õigusjõu) õigusliku alusena välja toodud ka haldusakti muutmispiirangud,²⁸⁴ põhjendusega, et siduvuse puudumine võimaldaks kõnealustest sätetest „mööda hiilida”.²⁸⁵ Nõustuda tuleb sellega, et siduvuse puudumine kahandaks muutmisnor-

²⁷⁹ Õigusaktide kohta üldiselt H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 3, 7; haldusakti kohta M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 106 jj.

²⁸⁰ HMS § 54.

²⁸¹ Eespool § 1 C I 2. Üldiselt haldusaktide stabiliseeriva funktsiooni kohta F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, lk 201.

²⁸² Nt ehitus- ja keskkonnaõiguses tulenevalt keskkonnamõjudega seoses valitsevast ebakindlusest. Sealsamas, lk 206 jj, 232.

²⁸³ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 8, 39. Õiguskindlusest ja võimude lahususest siduvuse alusena K. Sach, *Genehmigung als Schutzschild?*, 1994, lk 53 jj. Siduvuse konstitutsioonilise aluse juurde on põhjust allpool tagasi tulla, uurides lähemalt õigusvastaseid haldusakte (C I).

²⁸⁴ *VwVfG* §-d 48 jj; Eestis vastavalt HMS § 64 jj.

²⁸⁵ M. Randak, *Bindungswirkungen von Verwaltungsakten* — *JuS* 1992, lk 33, 36; T. Ammelburger, *Strukturprobleme der Bestandskraftlehre*, 1997, lk 27. Ka inglise õiguses loetakse varasema otsusega vastupidise otsuse tegemist võrdväärseks otsuse muutmisega, vt hotelli tegevusloa näitel S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative*

mide tähendust, sest asutusel ei olekski tarvidust oma varasemat otsust kehtetuks tunnistada, kuna ta võiks seda lihtsalt ignoreerida. Siiski ei saa muutmis-sätteid lugeda iseseisvaks õiguslikuks aluseks, millele siduvus saaks tugineda. Kuigi haldusõigus tunneb haldusakti vaikiva ehk konkludentse muutmise võimalust, ei ole õige käsitada igat haldusakti mittejärgivat haldusorgani tegu haldusakti muutmisenä. Küll võib seaduses sätestatud muutmise piirangutest järeldada, et seadusandja on tunnustanud nii õiguskindluse põhimõtet kui ka haldusakti õigusjõudu. Viimaste üheks väljenduseks on ka haldusakti siduvus.²⁸⁶

B. Kehtivus siduvuse eeldusena

Haldusakti siduvuse õiguslikuks aluseks on Eesti kirjutatud õiguses HMS § 60 lg 2 ls 1. Kuna selle kohaselt kaasneb siduvus kehtivusega, on siduvuse eeldused määratletud kehtivuse eelduste kaudu. Need on sätestatud HMS §-s 61. Kehtivus eeldab haldusakti teatavakstegemist. Lisaks sellele ei tohi jõustumine olla kõrvaltingimusega edasi lükatud või peab edasilükkamisest tulenev hõljumisaeg olema möödunud, haldusakt ei tohi olla tühine ning kehtivus ei tohi olla peatatud ega lõppenud. Kehtivus ja siduvus lõppevad haldusakti kehtetuks tunnistamise, kehtivusaja lõppemise või haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmisega.²⁸⁷ Seadusandja võib erisätetega näha ette ka eritingimusi haldusaktide kehtivusele.

C. Kehtivuse ja siduvuse immuunsus

I. Siduvus ja õiguspärasus

Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus on tänases Eesti haldusõiguses erinevad kategooriad. Kui kehtivus seisneb haldusakti tagajärgedes, siis õiguspärasus iseloomustab haldusakti vastavust talle laienevatele õigusnormidele ja põhimõtetele.²⁸⁸ Tühisus kujutab endast haldusakti seadusest tulenevat kehtetust, mille toovad kaasa eriti rasked õiguslikud puudused haldusakti andmisel. Õiguspära-

Law, 2000, lk 67; ehitusloa näitel, sealsamas lk 69. Vt ka RKHK 3-3-1-66-02, p 38; 3-3-1-32-97, p 1.

²⁸⁶ Nii ka T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 14; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 200 jj. Vrd seevastu H.-J. Blanke, kes pigem kaldub siduvust muutmispiirangutest tuletama, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 168 jj.

²⁸⁷ Siduvuse ajaliste piiride, s.o alguse ja lõppemise kohta lähemalt § 6.

²⁸⁸ Nii ka Saksa haldusõiguses, H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 161.

sus on seega vaid piiratud ulatuses haldusakti kehtivuse eelduseks. Reeglina on haldusakti kehtivus õigusvastasuse suhtes immuunne.

1. Haldusakti tühisus

Piltlikult väljendudes on tühisus „automaatne” kehtetus, kuna tühisuse tekkimiseks ei ole tarvis kellegi täiendavat toimingut ega tahteavaldust. Tühisus tuleneb vahetult seadusest.²⁸⁹ Sellekohase kohtuotsuse tegemist tühisus ei eelda,²⁹⁰ kuid selguse saavutamiseks võib selle järele esineda praktiline vajadus. Tühisuse võib pädev organ või halduskohus tuvastada nii spetsiaalselt selleks algatatud menetluses²⁹¹ kui ka „intsidentselt” ehk „kaasaskäivalt” ehk „puutumuslikult” mõnes teises haldusmenetluses või kohtuvaidluses muu asja lahendamise käigus, kus varasema haldusakti tühisus võib omada tähtsust.²⁹² Tühisuse korral on haldusakt kehtetu algusest peale ja kõigi isikute suhtes. Seega on tühisus subjektiivses plaanis absoluutne. Mingeid õiguslikke tagajärgi, mille tekitamisele haldusakt oli suunatud, ei teki. Tühine haldusluba ei anna adressaadile taotletud õigust ega vabasta teda preventiivsetest keeldudest. Kui tühist haldusakti on ekslikult täidetud, tekib puudutatud isikul tagajärgede kõrvaldamise nõue.²⁹³ Küll aga võib tühisel haldusaktil olla kõrvalmõju, nt kahjunõude tekkimise näol. Tühisel haldusaktile rajanevad täiendavad aktid ja toimingud on algusest peale õigusvastased.²⁹⁴ Kuna haldusakti tühisus on erandlik haldusakti õigusvastasuse tagajärg, siis kaasneb ta vaid seaduses otseselt ja ammendavalt sätestatud juhtudega: võimatus selgitada haldusakti andjat või adressaati, haldusorgani pädevuse puudumine, õiguserikkumise toimepanemiseks kohustamine²⁹⁵ ning ebaselgus, vastuolulisus ja täitmise objektiivne võimatus.²⁹⁶ Kohtupraktika kohaselt peab tühisuse aluse esinemine olema ilmselge.²⁹⁷ Ilmselguse all ei peeta silmas

²⁸⁹ HMS § 63 lg-d 1 ja 2.

²⁹⁰ Tuvastamiskaebuse olemuse kohta RKHK 3-3-1-21-03, p 13.

²⁹¹ HMS § 63 lg 4; HKMS § 6 lg 3 p 3.

²⁹² Ekslik tühisuse tuvastamine halduskohtu või asutuse poolt ei vii küll tegeliku tühisuseni, kuid ka ekslik tühisuse tuvastamine omab vastavalt seadus- või õigusjõudu ja sellest tuleb juhinduda, niikaua kuni tühisust tuvastav otsus või akt kehtib.

²⁹³ RVS § 11.

²⁹⁴ Otsusevõimetu valimiskomisjoni otsuse tagajärgede kohta, RKKP 3-4-1-11-06. Kahjuks ei nähtu otsusest selgelt, kas kolleegium käsitas valimiskomisjoni otsust tühisena või üksnes hiljem tühistamise läbi kehtivuse kaotanuna, vrd p-d 3, 14, 25, 26. Leian, et otsusevõimetu valimiskomisjoni otsus on pädevuse puudumise tõttu tühine. Ka tühise haldusakti täiendav kehtetuks tunnistamine ei kõrvalda algset tühisust.

²⁹⁵ Selle all mõeldakse kohtupraktikas süüteo toimepanemist, Tallinna RKK 2-3/692/05, lk 8.

²⁹⁶ HMS § 63 lg 2.

²⁹⁷ RKHK 3-3-1-21-03, p 13; 3-3-1-32-03, p 19; 3-3-1-36-05, p 8. Leian, et ilmselguse nõue käib Riigikohtu praktika kohaselt kõigi tühisuse eelduste kohta, vrd N. Parrest,

vaidluse puudumist tühisuse üle, vaid tühisuse eelduse olemasolu äratuntavust. Haldusakt on tühine siis, kui adressaat saab aru tühisust kaasatooava asjaolu esinemisest või peab sellest aru saama.²⁹⁸ Tühise haldusakti täitmine ei muuda isenesest haldusakti kehtivaks, küll aga on see üks oluline asjaolu tühisuse aluse ilmselguse hindamisel.²⁹⁹

2. Immuunsuse põhjendus ja kriitika

HMS § 60 lg-st 1 ja §-st 63 saab üheselt järeldada ja kohtupraktikas on leidnud selget kinnitust, et reeglina haldusakt kehtib ja on seega siduv sõltumata õigusvastasusest,³⁰⁰ sh vastuolust põhiseadusega.³⁰¹ Selle poolest erineb haldusakt tsiviilõiguslikest tehingutest. Seadust rikkudes tehtud tehing on tühine, kui seadusest tulenenud keelu eesmärk oli tehinguga saavutatavate tagajärgede vältimine.³⁰² Muuhulgas ei kõrvalda siduvust ka haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei halduskohtu ega üldkohtu poolt, ei otseselt tuvastamiskaebust läbi vaadates ega intsidentselt nt kahjunõude läbivaatamisel õiguspärasust kontrollides.³⁰³ Eesti õiguskorras isikule antud korralistest õiguskaitsevahenditest võimaldab kehtivust rünnata vaid kehtetuks tunnistamise (tühistamise) taotlemine vaide- või halduskohtumenetluses. Järeldust kinnitab ka RVastS § 3 lg 1, andes isikule õiguse nõuda tema õigusi rikkuva, seega õigusvastase haldusakti tühistamist. Kui õigusvastane haldusakt oleks alati kehtetu, ei oleks vajadust ega võimalust tema täiendavaks tühistamiseks ei halduskohtu- ega vaidemenetluses. Õigusvastane haldusakt võib olla ka sundtäidetav.³⁰⁴

Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel — *Juridica* 2005, lk 240, 247.

²⁹⁸ Vt nt omandireformi käigus vara tagastamise kohta Tallinna RKK 2-3/158/05, lk 4. Kohtupraktikas on tühisuse kindlakstegemisel võetud arvesse selle tagajärgi isikutele. Nii leidis Tallinna RKK, et aastaid hiljem maakasutusõiguse andmise otsuse tühiseks tunnistamisel kvooruminõude rikkumise tõttu oleks „põhjendamatult negatiivne mõju”, 2-3/101/05, p 15. Pealtnäha toob see tühisuse eeldustesse uue dimensiooni, kuid sügavamal taandub ka see motiiv ilmselgusele. Tühisust, millest isik pidi aru saama, ei saa lugeda ebaproportsionaalselt raskeks tagajärjeks.

²⁹⁹ Tallinna RKK 2-3/158/05, lk 5.

³⁰⁰ Enne haldusmenetluse seaduse jõustumist RKHK 3-3-1-2-01, p 1; 3-3-1-53-01, p 3; hiljem 3-3-1-14-02, p 17; 3-3-1-42-03, p 20. Vt halduskohtu varasemate piiratud volituste valguses ka 3-3-1-15-96; Tallinna RKK 2-3/177/05, lk 4.

³⁰¹ Kauplemisloas nõutud põhiseadusevastase tasu kohta RKHK 3-3-1-56-04, p 8, 10; 3-3-1-64-04, p 14, 16; Tallinna RKK 2-3/34/05, p 10; põhiseadusevastase maksuintressi nõude kohta Tallinna RKK 2-3/183/05, lk 6.

³⁰² TsÜS § 87.

³⁰³ RKHK 3-3-1-14-02, p 17; Tallinna RKK 2-3/130/05, p 8.

³⁰⁴ Riigikohus on rõhutanud, et täidetava haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei viiks kaebuse esitajat sihile, sest kehtivat haldusakti tuleb täita sõltumata võimalikust õigusvastasusest, RKHK 3-3-1-3-04, p 14. Vt ka H. Maurer, *Haldusõigus*, 2004, lk 332.

Õigusvastasusest sõltumatu kehtivus on reegliski ka Saksamaal,³⁰⁵ samuti Soomes.³⁰⁶ Kuigi Inglise õiguseski eristatakse pädevuse ületamise või muude raskete vigade tõttu tühiseid (*void*) ja muude vigade tõttu tühistatavaid (*voidable*) haldusotsuseid, tuleb arvestada, et seal on tühisuse aluste spekter tunduvalt laiem kui Eestis või Saksamaal täna. Esmajoones on tühised pädevust ületades (*ultra vires*) tehtud otsused, kuid pädevuse ületamiseks võidakse seal erinevalt Eestist lugeda ka diskretsiooni kuritarvitamise ja menetlusliku ebaõigluse raskemad juhtumid. Samas on ka tühisuse tähendus Inglise õiguses teistsugune. Nimelt niikaua, kuni kohus või pädev haldusorgan pole tühisust ette nähtud menetluskorras tuvastanud, eeldatakse, et haldusotsus kehtib. Tühisus on Inglismaal seega suhteline. Isiku suhtes, kellel puudub kaebeõigus või kes ei ole seda tähtaegselt kasutanud või kellel ei ole võimalik haldusakti kehtivust lasta mõnes vaidluses kaasaskäivald (intsidentselt) kontrollida, jääbki haldusakt kehtima.³⁰⁷ Õiguskindluse põhimõtte ei ole küll sõnaselgelt tunnustatud Inglise õiguse traditsiooniline üldpõhimõtte, kuid selle elemendid on sisuliselt kaitstud kaebetähtaegade ja haldusakti jõustumisest tulenevate vastuväidete (*estoppel*), samuti diskretsioonireeglite ja ausa haldusmenetluse põhimõtete kaudu.³⁰⁸ Ka Prantsusmaal loetakse õigust loovad (s.o kujundavad) haldusaktid pärast andmist põhimõtteliselt õiguspäraseks.³⁰⁹ Tühiseks (*inexistent* või *nul et non avenue*) loetakse vaid eriti raskete vigade all kannatavad aktid.³¹⁰ Prantsusmaal on oluline õigusi loovate ja deklaratiivsete haldusaktide eristamine. Kui esimese alusel on riik või isik haldusõigussuhte vastaspoolele teinud makseid, ei ole võimalik summat tagasi nõuda ilma haldusakti kehtetuks tunnistamata. Õigust mitteloovalte aktide puhul aga on võimalik esitada tsiviilõiguslik alusetu rikastumise nõue ka sõltumata akti kehtivusest.³¹¹ Samuti eeldati tühise akti

Hoopis teise olukorraga on aga tegemist, kui tagantjärele langeb ära sundtäidetava haldusakti andmise alus (ATSS § 8 lg 3 p 2), lähemalt allpool III 2.

³⁰⁵ Vt paljude seast H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 161.

³⁰⁶ O. Mäenpää, Hallintooikeus, 2000, lk 391.

³⁰⁷ H. Woolf, J. Jowell, A. Le Sueur, Principles of Judicial Review, 1999, lk 120 jj; P. Craig, Administrative Law, 2003, lk 693 jj, 698 jj; S. Schönberg, Legitimate Expectations in Administrative Law, 2000, lk 89. Ameerika Ühendriikides on haldusotsuse menetlusülest siduvust tagava *res judicata* doktriini rakendamise eelduseks see, et otsuse tegemisel järgiti ausa menetluse põhilisi nõudeid. Sama menetluse raames see eeldus ei rakendu, A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, lk 318.

³⁰⁸ J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2005, lk 875. Vt ka nt P. Craig, Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law — Cambridge Law Journal 55 (1996), lk 289.

³⁰⁹ J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2005, lk 854.

³¹⁰ Sealsamas, lk 855.

³¹¹ Sealsamas, lk 859.

kehtivust 20. sajandi esimesel poolel Saksa õiguses³¹² ja Eesti haldusõiguses esimesel iseseisvusperioodil. A.-T. Kliimann on kirjutanud: „Akt, mis ei vasta kehtivale õigusele, on teoreetiliselt tühine, teda nagu pole olemaski. Kuid õiguskord ei saa teisti kui neid ikka tunnustada, vähemalt vähemvigaseid lugedes faktiliselt olevaiks ja võimelisiks looma norme, tekitama muudatusi õiguslikku olustikku. Õiguskord arvab sellised aktid normatiivseiks³¹³, kuid ikka eeldusel, et asjaosaline temaga nõustub. [--- A]kt tühistatakse või muudetakse kontrolli korras, kui asjaosaline neile vigadele juhib vastava instantsi tähelepanu. Ei tehta seda õiguses seatud tähtajal, siis faktiline toiming muutubki veatuks normatiivtoiminguks”.³¹⁴ Sõltumata sellest, kas kehtivust eeldatakse või loetaksegi õigusvastane haldusakt kuni tühistamiseni kehtivaks, on õiguslik tagajärg sama: haldusaktist tuleb juhinduda ja ta on siduv. Kuigi eelneva põhjal võib väita, et haldusotsuste võime tuua kaasa õiguslikke tagajärgi sõltumata õigusvastasusest, on Euroopa õigusruumis laialt tuntud, kui mitte üldtunnustatud omadus,³¹⁵ tuleb immuunsust põhjendada ka sisuliste argumentidega ja lükata ümber mitmetest õiguspriintsiipidest tulenevad kõhklused.

Haldusakti õigusvastasusest sõltumatu kehtivus kujutab endast erandit õiguse üldpõhimõttest, et ebaõiglusest ei teki õigust — *ex iniuria non oritur ius*.³¹⁶ Veelgi enam tekitab kõhedust õigusvastase haldusakti kehtivusest vältimatult järelduv tõsiasi, et seaduse ja haldusakti vastuolu korral tuleb juhinduda haldusaktist ja mitte seadusest. H. Kelseni puhta õiguse teooria valguses oleks õigusvastase haldusakti kehtivus nonsens. Selle teooria kohaselt saab alamalseisev akt, nt kohtuotsus omandada õigusliku tähenduse vaid kõrgemalseisva normi tõttu ning ainult siis, kui täidetakse kõrgemal seisva normi nõudeid. Alamalseisev akt ei kvalifitseeru üldse õigusaktiks, kui ta pole kõrgemalseisva, õiguslikku jõudu omistava normiga kooskõlas. Teisisõnu, õigusvastane haldusakt või kohtuotsus on tühine.³¹⁷ Samas mõonab Kelsen, et õiguskord tunnustab siiski ka kõrgemalseisva normiga vastuolus olevate kohtuotsuste seadusjõudu, sest kohtuotsuse õigusvastasuse saab tuvastada vaid spetsiaalses menetluskorras kõrgemalseisva kohtu poolt. Seadusjõus kohtuotsust ei saa aga tema arvates lugedagi õigusvastaseks, sest õiguskord ise tunnustab niisuguse otsuse jõudu.³¹⁸ On tõsi,

³¹² Õigusvastane haldusakt loeti küll põhimõtteliselt kehtetuks, kuid kuni akti kohtuliku kontrollimiseni püsis haldusakt, „justkui oleks ta kehtiv”, O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1. kd, 1914, lk 97.

³¹³ Normatiivsuse all pidas A.-T. Kliimann silmas omadust tekitada muutusi senisesse õiguslikku olustikku — Õiguskord, 1939, lk 207.

³¹⁴ Sealsamas, 224 jj. Vt ka *id*, *Administratiivakti teooria*, 1932, lk 256.

³¹⁵ Nõnda kohtujurist D. R.-J. Colomer, C-392/04 ja C-422/04 — „ISIS”, p 74, märkides, et „ükski õigussüsteem ei võimalda õigussuhete kehtivust lõputult kahtluse alla seada”.

³¹⁶ Vrd H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 279.

³¹⁷ Sealsamas lk 3, 7, 271 jj.

³¹⁸ Sealsamas, lk 272 jj.

et siduvuse saab haldusaktile omistada vaid õiguskord, kuid sellest ei tulene, et siduvus võiks olla vaid õiguspärastel haldusaktidel. Haldusakti andmist ja selle siduvust reguleerivad õiguskorras erinevad normid. Esimeste täitmine ei pea olema viimaste rakendamise eelduseks. Õigusteoreetiliselt ei pea siduvuse tekkimiseks olema täidetud ka asutuse pädevuse nõue,³¹⁹ kuid mõistagi võib kehtiv õigus sellist eeldust ette näha.³²⁰ Seejuures ei anna üksikotsuse kehtivuse ja õigusjõu tunnustamine õiguskorra poolt alust lugeda otsust Kelseni eeskujul fiktiivselt õiguspäraseks, s.o kõigi õigusnormidega kooskõlas olevaks. Õigusvastane haldusakt ei muuda rikutud seaduse sisu ega kehtivust. Küll aga tekib seaduse ja haldusakti kollisioon. Selle lahendamiseks annavad Eesti kirjutatud haldusõigus ja haldusõiguse üldpõhimõtted rakendamisprioriteedi haldusaktile. See puudutab aga vaid haldusaktiga reguleeritud konkreetset üksikjuhtumit. Kõigil teistel juhtudel rakendub üldnorm. Kohaldamisprioriteet ei tähenda, et haldusakt oleks seaduse suhtes ülimuslik. Piltlikult väljendudes ei astu kehtiv haldusakt mitte seadusest kõrgemale, vaid selle ette. Oma kehtivusaja vältel takistab üksikregulatsioon tagasipöördumist üldregulatsiooni juurde, sest üldregulatsioonist juhendumine tähendaks uut üksikotsust, juba lõpuleviidud haldusvõi kohtumenetluse kordamist, vahel koguni varasema otsuse muutmist. Nii menetluse kordamine kui ka varasema otsuse muutmine on õiguskindluse seisukohast taunitavad ja vahel ka välistatud.

Riigivõimu seaduslikkuse ja võimude lahususe põhimõtetest tulenevalt peab täitevvõim järgima seadust ja andma oma üksikaktid seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Seda täitevvõimu kohustust sanktsioneeritakse õiguskorras mitmel moel — eelkõige halduskohtu- ja vaidemenetluse, samuti teenistusliku, riikliku ja õiguskantsleri järelevalve korras. Reeglina on neis menetlustes haldusakti õigusvastasuse tagajärjeks tühistamine. Üksikakti ei pea aga saama õiguskorras kõrvaldada või seda ignoreerida suvaliselt igauks, kes jõuab oma mõttetöö tulemusena tõdemuseni, et akt on õigusvastane, vaid üksnes pädev organ vastavas protseduurilises korras.³²¹ Kahtluste hajutamist võiks raskendada see, et pärast vaidlustamise tähtaja möödumist on haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalused piiratud, mistõttu isegi pädev organ ei pruugi enam olla volitatud seaduse ülimuslikkust konkreetsel juhtumil taastama. Seda seaduslikkuse põhimõtte piirangut õigustab õiguskindluse põhimõte,³²² mis on üks õigusriigi tunnustest nagu seaduslikkuski. Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peab iga-

³¹⁹ M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 293 jj.

³²⁰ HMS § 63 lg 2 p-s 3.

³²¹ Vrd P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensrecht*, 2001, § 43 änr 8 jj; H. J. Knack jt, *VwVfG*, 2004, § 43 änr 9; H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 272, 275 jj.

³²² Vrd S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000, lk 62; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz*, 2000, lk 152; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 9.

üks saada avaliku võimu akte usaldada. Nagu eespool märgitud, võivad kord kujunenud õigussuhete stabiilsust õigustada ka mitmed põhiõigused, mida varasemast üksikaktist taganemise korral riivatakse. Haldusakti, nt ehitusloa alusel, võib üksikisik olla loonud omale omandiõigusega kaitstavaid esemeid, mille püsimine võib haldusakti eiramise või kehtetuks tunnistamise korral sattuda ohtu ja tuua seega kaasa omandiõiguse riive.³²³ Seoses planeeringutega on Riigikohus märkinud: „Kui detailplaneeringuga ette nähtud ehitusõigust saaks hilisema ehitusloa andmise korral piiramatult vaidlustada, puuduks detailplaneeringus kruntide ehitusõiguste kindlaksmääramisel mõte. Planeeringu kehtivuse kaitse on vajalik õiguskindluse huvides.”³²⁴

Ka jõustunud kohtuotsus kehtib ja kuulub täitmisele sõltumata seaduslikkusest, kuigi kohtuvõim ei allu sugugi vähem seaduslikkuse põhimõttele kui täitevõim.³²⁵ Samas on haldusakti ja kohtuotsuse siduvuse võrdlemise suhtes toodud vastuväide, et kohtuotsuse õiguspärasus on formaalsema menetluse ning kohtuniku kompetentsuse ja isikliku sõltumatuse kaudu tugevamini tagatud.³²⁶ Selle argumendi tegelik paikapidavus on kaheldav. Uurimisprintsiipt, olles küll samaaegselt omane Eesti halduskohtumenetlusele, kuid mitte kohtumenetlusele üldiselt, ning puudutatud isikute kaasamine loovad ka haldusmenetluses eeldused piisava informatsiooni kogumiseks, vaatamata sellele, et reeglina on haldusmenetlus vormivaba. Üldiste õiguslike teadmiste asemel võib konkreetse haldusakti õigsuse tagamisel osutada olulisemakski vastava valdkonna sisuliste probleemide ja spetsiifiliste normide tundmine.³²⁷ Lõppkokkuvõttes ei saa muidugi eitada, et haldus- ja kohtumenetlusel on rohkelt olulisi erinevusi. Iseküsimus on, kas need erinevused on nii kaalukad, et välistada haldusaktidel õigusjõu tekkimine. Leian, et määravat rolli ei mängi selle küsimuse juures mitte suurem vearik haldusotsuste puhul, vaid see, kas vigadega on võimalik õiguskaitse seisukohast piisaval määral toime tulla ka õiguskindlust tunnustades. Teisisõnu, siduvuse ulatuse kindlaksmääramisel tuleb kaalumise teel tagada nii õiguspärasuse kui ka õiguskindluse põhimõtte optimaalne realiseerumine. Nii nagu kohtumenetlus, peab ka haldusmenetlus jõudma ühel hetkel lõpliku, täidetava lahendini, vastasel juhul oleks avalike ülesannete täitmine võimatu. Arvestada tuleb, et praktikas esineb pigem harva must-valgeid olukordi, kus haldusakt on ilmselgelt õigusvastane. Enamasti, iseäranis diskretsiooni korral, eeldab õigus-

³²³ H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz*, 2000, lk 314; vt ka eespool § 2 A I 3.

³²⁴ RKHK 3-3-1-42-03, p 20.

³²⁵ PS § 3 lg 1 ls 1 ja § 146 ls 2. Saksamaal peetakse õiguspärasusest sõltumatut kehtivust kõigi riigivõimu üksikaktide omaduseks, F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, J. Pietzner (toim), *VwGO* (2005. a oktoobri seisuga), § 183 änr 53.

³²⁶ J. Ipsen, *Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung* 17 (1984), lk 167, 187.

³²⁷ Vt argumente aktiivsema ja passiivsema kohtuliku sekkumise kohta, P. Craig, *Administrative Law*, 2003, lk 510 jj.

pärasuse kontroll paljude põhimõtete kaalumist ning rohkete asjaolude hindamist. Saksa Konstitutsioonikohus on märkinud: „Just nimelt riigis, mis on allutatud ulatuslikule õiguslikule kontrollile, on möödapääsmatu, et haldusakt omandab mõistliku aja jooksul õigusjõu. Vastasel juhul muutub riik tegutsemisvõimetuks ja see kahjustaks vabadust.”³²⁸ Mida keerulisem on õigus ja mida rangemad nõudmised õigusriik täitevvõimule seab, seda suuremaks kasvab vigade tekkimise oht. Mitte ainult kodaniku, vaid ka halduse jaoks on arusaamine üha paisuvast ja vastuoludest tulvil õigusaktide massist järjest raskem. Haldusõigus peab paratamatutele vigadele adekvaatselt reageerima.³²⁹ See tähendab ka õiguskaitse õiget ajastust. Õiguste kaitse haldusakti vastu peab sarnaselt kohtuotsuse edasikaebamisega toimuma suhteliselt kiiresti. Nii pikki vaidlustamistähtaegu nagu nt hagi aegumistähtajad tsiviilõiguses ei saa siin kasutada, sest see tooks ajalise tühiku terviklikku protseduuri, mille moodustavad kokkuvõttes täitevvõimu asutuse poolt läbiviidav haldusmenetlus, vahepealne võimalik vaidmenetlus ja haldusakti õiguspärasuse kontrollimiseks ette nähtud kohtumenetlus. Teiseks tuleb arvestada, et haldusakti kehtivusest sõltuvad paljude isikute ja tihti ka avalikud huvid, mitte ainult õigussuhte kahe subjekti huvid, nagu enamasti eraõiguses.³³⁰ Tühisuse reegliski seadmine haldusakti õigusvastasuse korral muudaks lühikesed vaidlustamistähtajad mõttetuks, sest kui haldusakt on tõesti tühine, siis ei tohiks selle täitmine olla võimalik ka pärast vaidlustamistähtaja möödumist. Seda järeldust võib kinnitada nende õiguskordade näitel, kus põhimõtteliselt peetakse õigusvastast haldusakti tühiseks, sest ka neis eeldatakse õiguskindluse kaitseks kehtivust seni, kuni haldusakti tühisust ei ole kohtulikult kindlaks tehtud. Ennekõike on oluline, et haldusakti õigusvastasus tuvastataks piisavate menetlusgarantiidega ratsionaalses menetluses kõigi puudutatud isikute juuresolekul ning õigusvastase haldusakti siduvust ei kõrvaldataks automaatselt, vaid arvesse võetaks ka õiguspärasest ootust, kui see on soodustatud isikul jõudnud vahepeal tekkida.³³¹ Pärast kaebetähtaegade möödumist sobib sääraseks menetluseks kõige enam haldusmenetluse uuendamine pädeva organi poolt koos haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalumisega.³³² Õiguspära-

³²⁸ BVerfGE 60, lk 253, 270.

³²⁹ A. Voßkuhle, Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns? — Die Verwaltung 33 (1996), lk 511, 518 jj, 522.

³³⁰ House of Lords, 2 A.C. (1983), lk 237, 249 — „O’Reilly v Mackman”; P. Craig, Administrative Law, 2003, lk 833 jj, kaheldes siiski, kas tähtaeg peab olema nii lühike, nagu see seaduses on ette nähtud.

³³¹ T. Annus märgib, et „[k]ui isikule antakse mingi õigus üksikaktiga, ei saa seda niisama lihtsalt temalt ära võtta”, Riigiõigus, 2001, lk 89.

³³² Uuendamisest lähemalt A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 242, 370 jj. Nõustuda tuleb väitega, et uuendamine ei või toimuda kergekäeliselt. Kui aga uuendamiseks on kaalukaid põhjusi, mida ei ole HMS § 44 lg-s 1 nimetatud, ja uuendamine ei kahjustaks õiguskindlust ega muid tähtsaid hüvesid, siis oleks haldusakti muutmise kaalumata jätmine ebaproportsionaalne. Seega ei ole HMS § 44 lg 1 ammen-

susest sõltumatu kehtivus ja siduvus ei ole seega mitte ainult seadusandja legitiimne valik,³³³ vaid ka põhiseadusest tulenev nõue haldusõiguse üldosale.

3. Menetlus- ja vormivead

Ehkki õigusvastane haldusakt ei ole iseenesest kehtetu, tuleb ta puudutatud isiku poolt vaidlustamise korral siiski tühistada.³³⁴ Kui aga õigusvastasus on vaid formaalne, s.o menetluslik või vormiline, välistab HMS § 58 haldusakti kehtetuks tunnistamise, eeldusel, et vead ei saanud mõjutada sisulist otsust haldusakti üle. Seega ei pruugi kõik õigusvastased haldusaktid kaotada siduvust isegi tähtsuse vaidlustamise korral. Ka see regulatsioon on kohtupraktikas tunnistatud Eesti haldusõiguse üldpõhimõtteks.³³⁵ Sarnane põhimõte kehtib ka kohtumenetluses: kohtuotsuse muutmise aluseks on vaid oluline menetlusnormi rikkumine.³³⁶ Erinevate riikide õiguskorrad väärtustavad menetlusreegleid erinevalt. Eestis ja ka Saksamaal³³⁷ käsitatakse menetlusnõudeid utilitaristlikumalt kui Inglismaal või EL õiguses.³³⁸ Ometi ei kehti kusagil absoluutset haldusakti tühistamise kohustust või koguni tühisust sõltumata vea olulisusest.³³⁹ Kõigis mainitud õiguskordades väärtustatakse iseäranis menetlusse kaasamise reegleid, kuid kusagil ei kehti põhimõtet, et haldusakt ei saa mingil juhul olla siduv isiku jaoks, keda ei ole haldusmenetlusse kaasatud.³⁴⁰

dav menetluse uuendamise võimaluste loetelu, vaid juhtude loetelu, millal menetlus tuleb uuendada. RKHK 3-3-1-36-04, p 12 jj; Tallinna RKK 2-3/46/05, p 14.

³³³ Nõnda H. J. Knack, VwVfG, 2004, § 43 änr 9.

³³⁴ RVS § 3.

³³⁵ Vt põhimõtte rakendamise kohta RKHK 3-3-1-27-01, p 8; 3-3-1-51-01, p 3; 3-3-1-54-01, p 1; 3-3-1-2-03, p 11, 13; 3-3-1-9-03, p 8; 3-3-1-70-03, p 19; 3-3-1-74-03, p 24; 3-3-1-28-04, p 21; 3-3-1-40-04, p 16; 3-3-1-87-04, p 16 jj. Äärmiselt jämedate vigade korral on võimalik tühistamine ka sõltumata mõjust haldusakti sisule, RKHK 3-3-1-23-06, p 15. Menetlusvigade kohta lähemalt N. Parrest, Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel — *Juridica* 2005, lk 240; A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 332 jj.

³³⁶ TsMS § 656 lg 1 p-d 1 ja 5, lg 2 ls 2 ja lg 3, § 668 lg 1 ning § 669; HKMS § 31 lg 1 ja § 72 lg 2; KrMS § 338 p 3, § 339, § 361 p 6 ja § 362 p 2; VMS §-d 150, 152 ja 175 p 2.

³³⁷ H. Schmitz, F. Wessendorf, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz — NVwZ 1996, lk 955; H. J. Bonk, Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz — NVwZ 1997, lk 320.

³³⁸ H. Woolf, J. Jowell, A. Le Sueur, Principles of Judicial Review, 1999, lk 246; D. J. Galligan, Due Process and Fair Procedures, 1996, lk 128 jj; H. P. Nehl, teoses: C. Nowak, W. Cremer (toim), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, 2002, lk 141; S. Hegels, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht, 2000, lk 86 jj.

³³⁹ Nii juba A.-T. Kliimann õigusaktide kohta üldiselt — *Õiguskord*, 1939, lk 225.

³⁴⁰ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 253; kohtu diskretsioonist ärakuulamisvigade tagajärgede valikul Inglismaal, T. Bingham, Should

4. Siduvus ja EL õigus

Käesoleva töö seisukohast on oluline see, kuidas EL õigus mõjutab riigisiseste, sh Eesti haldusaktide andmist liidu õiguse detsentraalsel ehk kaudsel elluviimisel. Enne sellesse süvenemist tasub aga heita pilk ka EL enda institutsioonide üksikotsustele liidu õiguse³⁴¹ otsesel elluviimisel.

a) Otsene elluviimine

EL organite tegevusvormide seas sarnanevad Eesti haldusaktidele oma funktsioonilt kõige enam institutsioonide otsused EÜAL art 249 lg 4 tähenduses.³⁴² Ühenduse otsuse oluline tunnus on selle õiguslik siduvus.³⁴³ Otsused peavad olema kooskõlas primaarõiguse ja üldise iseloomuga sekundaarõigusega. Ehkki õiguspärasuse ja normihierarhia põhimõtted on ühenduse õiguses ühed kesksemad,³⁴⁴ kehtivad ka ühenduse institutsioonide õigusaktid sõltumata õigusvastasusest. Tõsi, esmapilgul võiks EÜAL art 231 lg-st 1 lugeda välja vastupidist, sest viidatud sätte kohaselt teeb kohus õigusvastase akti peale esitatud kaebuse (hagi) rahuldamisel kindlaks õigusakti tühisuse. Siiski ei ole seejuures tegu „automaatse” kehtetuse kindlakstegemisega nagu Eesti tuvastamiskaebuse puhul, vaid senise kehtivuse konstitutiivse kõrvaldamisega.³⁴⁵ Seega oleks kõnealust õiguskaitsevahendit eesti keeles õigem nimetada „tühistamiskaebuseks” kui „tühisushagiks”.³⁴⁶ Nii nagu Inglise ja Prantsuse õiguses, käsitatakse tühi-seks tunnistatavat õigusakti ka ühenduse õiguses kuni kohtuotsuse jõustumiseni kehtivana.³⁴⁷ Kohus eristab oma praktikas selgelt õigusakti kehtetuks tunnista-mist ja „absoluutse tühisuse” kindlakstegemist. Viimane kaasneb vaid eriti ras-kete puudustega, tähendades õigusakti „igasuguse õigusliku eksistentsi puudu-mise konstateerimist”.³⁴⁸ Kohtuotsuse konstitutiivset toimet kinnitab EÜAL art 231 lg 2, mille kohaselt kohtul on õigus määrata oma otsuse mõju ulatus. Kui

Public Law Review Remedies Be Discretionary? — Public Law 1991, lk 64, 72 jj; T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 259 jj.

³⁴¹ Täpsemalt piirdub vaatlus siiski vaid EÜ õiguse rakendamisega.

³⁴² Vt ka ELPL art I-33 lg 1 alalõik 5.

³⁴³ Nt J. Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, 2006, lk 281; T. Oppermann, *Euroopa õigus*, 2002, lk 186.

³⁴⁴ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk LVI.

³⁴⁵ Sealsamas, lk 226.

³⁴⁶ Terminoloogiast J. Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, 2006, lk 420; R. Streinz, teoses: *id* (toim), *EUV/EGV*, 2003, lk 2031.

³⁴⁷ *Õigusvastaste määruste puhul* EuK 101/78 — „Granaria”, p 4 jj.

³⁴⁸ Koos viidetega J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk 1011 jj; H. von der Groeben, J. Schwarze (toim), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 4. kd, 2004, lk 777; C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, *EU-/EG-Prozeßrecht*, 2002, lk 163.

vaidlustatud otsus oleks iseenesest tühine, ei oleks kohtul võimalik tühisuse pii-
re reguleerida.³⁴⁹

Õiguskindluse kui EL õiguse üldpõhimõtte kaitseks on puudutatud isikutele
Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtusse tühistamiskaebusega pöö-
rdumiseks jäetud kahekuuline tähtaeg.³⁵⁰ Kaebetähtaja möödumisel muutub
õigusakt vaidlustamatuks ja omandab õigusjõu (lõplikkuse).³⁵¹ Kaebetähtajad
peavad tagama, et „õigusliku toime omandanud ühenduse meetmeid ei seataks
üha uuesti ja uuesti kahtluse alla”.³⁵² Siduvus tekib nii liikmesriikide haldusor-
ganite³⁵³ ja ettevõtjate suhtes, kellele otsus on otseselt adresseeritud, kui ka
kolmandate puudutatud isikute suhtes.³⁵⁴ Kohus on rõhutanud, et tema selgelt
väljakujunenud praktika kohaselt „ei saa kaebaja seada ühe otsuse peale esitatud
tühistamiskaebuses kahtluse alla teise, kaebajale adresseeritud ja lõplikuks
muutunud üksikotsuse õiguspärasust”.³⁵⁵ Lisaks korduvale kohtulikule vaidlus-
tamisele aitab haldusotsuse lõplikkus kaitsta õiguskindlust ka sel teel, et hoitak-
se ära samas küsimuses tehtavad erinevate institutsioonide „järjestikused vas-
tandlikud otsused”.³⁵⁶ Õigusjõud tähendab siduvat toimet ka Euroopa Ühen-
duste Kohtu ja liikmesriikide kohtute suhtes. Õigusvastase määruse kui üldakti
õiguspärasust võib Euroopa Kohus intsidentselt kontrollida igas järgnevas men-
netluses, kus see asjasse puutub.³⁵⁷ Otsuste puhul säärane regulatsioon asuta-
mislepingus puudub. Kuna art-s 241 on määruseid ja otsuseid teadlikult erista-

³⁴⁹ Nii ka EuK 101/78 — „Granaria”, p 5.

³⁵⁰ EÜAL art 230 lg 5. EAK pädevuse kohta otsus 88/591/ESTÜ, EMÜ, Euratom.

³⁵¹ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk 1002 jj; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensrecht*, 2001, § 43 änr 25; T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 168; H.-G. Kamann, M. Selmayr, *Das Risiko der Bestandskraft — NVwZ 1999*, lk 1041, 1042; M. Pechstein, P. Kubicki, *Gültigkeitskontrolle und Bestandskraft von EG-Rechtsakten — NJW 2005*, lk 1825; EuK C-188/92 — „TWD”, p 25; C-110/02 — „Komisjon v Nõukogu”, p 35 (sks *Bestandskraft*, ingl k *definitive nature*, pr *caractère définitif*).

³⁵² EuK 156/77 — „Komisjon v Belgia”, p 21; C-183/91 — „Komisjon v Kreeka”, p 9 jj.

³⁵³ Seoses ühenduse õiguse kohaldamisprioriteediga, H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, 2. kd, 2000, lk 84.

³⁵⁴ Nt on Euroopa Komisjoni pädevuses kohustada liikmesriike lõpetama alusetu riigiabi andmine (EÜAL art 88 lg 2). Otsuse adressaadiks on sellisel juhul liikmesriik, kuid see puudutab ilmselgelt ka riigiabi saanud ettevõtjaid, mistõttu viimased saavad esitada kaebuse Esimese Astme Kohtule.

³⁵⁵ EuK 76/83 — „Boël”, p 4. See otsus puudutas individuaalselt määratud tootmis-
kvoodi siduvust kvoodi ületamise eest määratud trahvi õiguspärasuse hindamisel.

³⁵⁶ „Sama riigiabi” üle korduva otsustamise näitel EuK C-110/02 — „Komisjon v Nõu-
kogu”, p 35.

³⁵⁷ EÜAL art 241. Vrd PS § 152 lg 2. Oluline on märkida, et EÜAL art 241 ei ole ko-
haldatav eelotsusemenetluses, EuK C-239/99 — „Nachi Europe”, p 34.

tud, on välistatud art 241 kohaldamine otsuste suhtes analoogia alusel.³⁵⁸ Seega tuleb juhtudel, mil otsus on jäänud otseselt vaidlustamata, kohtul hilisemates otsusega seotud vaidlustes juhinduda sellest kui kehtivast. Ühtlasi on õigusakti, sh otsuse rakendamisel teadupärast välistatud selle kehtetuks tunnistamine liikmesriigi kohtu poolt. Selleks on pädev vaid Ühenduste Kohus ja kahtluse korral peab liikmesriigi kohus taotlema talt eelotsust.³⁵⁹ Ent ka eelotsuse taotlemine on piiratud juhul, kui riigisisesse kohtusse kaebuse esitanud isik on jätnud tähtselt kasutamata otsese õiguskaitsevahendi ühenduse otsuse vaidlustamiseks.³⁶⁰ Kõlab paradoksaalselt, kuid eelotsusemenetluse saavutamiseks peab menetlusosaline veenma kohut, et tal puudus vaidlusaluse õigusakti suhtes kaebõigus supranatsionaalsel tasandil. Vastasel juhul osutuksid tsentraalse õiguskaitse jaoks kehtestatud kaebetähtajad asjatuks, sest paljudel juhtudel leiaks puudutatud isik ikka mõne riigisisese rakendusmeetme, mille vaidlustamise abil rünnata ühenduse otsust EÜAL art 234 kaudu. Õiguskindluse kahjustamise kõrval moonutaks see ühenduses kehtivat pädevusejaotust riigisiseste kohtute ja Ühenduse Kohtu vahel. Viimane on alles hiljuti meenutanud esmakordselt 1994. aastal asjas „TWD”³⁶¹ väljaõeldud reeglit, et õiguskindluse ja õigusjõu põhimõtted ei luba riigisisese rakendusakti vaidlustamisel esitada vastuväited rakendusakti aluseks oleva Euroopa Komisjoni otsuse õiguspärasuse suhtes, kui isikul oli võimalik vaidlustada otsus Ühenduse Kohtus ja ta on mööda lasknud EÜAL art 230 lg-s 5 sätestatud tähtaja.³⁶² Siiski ei ole riigisiseses kohtumenetluses ühenduse otsuse suhtes vastuväite välistamiseks piisav üksnes teoreetiline võimalus otsese kaebuse esitamiseks,³⁶³ vaid silmas tuleb pidada efektiivse õiguskaitse printsiipi. „TWD” otsuse põhimõtteid tuleb seega rakendada kitsendavalt. Ennekõike tähendab see, et vaidlustamise võimalus ei tohtinud isiku

³⁵⁸ H.-G. Kamann, M. Selmayr, *Das Risiko der Bestandskraft* — NVwZ 1999, lk 1041, 1045; C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, *EU-/EG-Prozessrecht*, 2002, lk 469 jj.

³⁵⁹ EÜAL art 234 lg 1 p „b”, selle kohta EuK 314/85 — „Foto Frost”, p 15, 17 jj. Ka eelotsus ei tuvasta ühenduse institutsiooni õigusvastase akti kehtetust, vaid muudab selle kehtetuks sarnaselt otseste tühisuse tuvastamise otsustega, J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, lk 229.

³⁶⁰ J. Laffranque, *Eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult*, 2005, lk 25.

³⁶¹ Vaidlus riigiabi tagasimaksmiseks tehtud riigisisese ettekirjutuse üle, mis omakorda tugines Euroopa Komisjoni otsusele, EuK C-188/92, p 24 jj.

³⁶² EuK C-346/03 ja C-529/03 — „Atzeni jt”, p 31. Esmapäraselt kohaldas Euroopa Kohus seda põhimõtet vaidluses riigiabi tagasimaksmiseks tehtud riigisisese ettekirjutuse üle, mis omakorda tugines Euroopa Komisjoni otsusele, EuK C-188/92 — „TWD”, p 24 jj. Vt ka EuK C-178/95 — „Wiljo”, p 31; C-239/99 — „Nachi Europe”, p 29 jj. Vrd EMÜ asutamislepingu art 184 (praegune EÜAL art 241) kohta ka juba EuK 92/78 — „Simmenthal”, p 39.

³⁶³ EuK 133—136/85 — „Rau”, p 12.

jaoks olla kaheldav, vaieldav või ebaselge.³⁶⁴ Kaebõigus on kaheldav ennekõike juhtudel, mil pole selge, kas tegu on üldise iseloomuga või individuaalse õigusaktiga ja kas see puudutab kaebajat isiklikult.³⁶⁵ Kirjanduses on leitud ka, et otsuse kaudse vaidlustamise õigus ei kao ära, kui isik ei oleks tõenäoliselt jõudnud tähtaegselt otsest kaebust esitada.³⁶⁶ Kõik eespool otsuste kohta öeldu käib ka formaalselt määrusena antud individuaal-konkreetsete aktide kohta.³⁶⁷

Ilmneb, et EL õigus mitte ainult ei aktsepteeri individuaalset laadi õigusaktide siduvust, vaid ta nõuab enda otsuste siduvuse tunnustamist liikmesriikidelt, nii nende kodanikelt ja ettevõtetelt kui ka haldusorganitelt ja kohtutelt. Ühenduse Kohus on otsinud siduvuse piiritlemisel keskteed õiguskindluse ja efektiivse õiguskaitse põhimõtete vahel. Ehkki EÜAL art 241 otseselt otsuste suhtes ei kohaldu, on kohus tuletanud sellest üldise põhimõtte, mille kohaselt tuleb hilisemas vaidluses intsidentselt kontrollida igat vaidluses tähtsust omavat õigusakti, mille koheseks vaidlustamiseks isikul efektiivne võimalus puudus.³⁶⁸ Kohtuga tuleb põhimõtteliselt nõustuda, sest mõlemad mainitud printsiibid on nii ühenduse õiguses kui ka abstraktsemal tasemel olulised ja ühe absoluutiseerimine teise arvel viiks ebaõigluseni ja õiguspoliitiliselt ebasoovitavate tulemusteni. Tõsine probleem on see, et kaebevõimaluse efektiivsus on otsuse siduvuse eeldusena laialivalguv. Ehkki kohtupraktika rõhutab siduvust vaid ilmselge kaebõiguse kasutamata jätmisel, on tõenäolised vaidlused ka selle üle, millal on tegemist ilmselge kaebõigusega. Eksimus selle piiri tunnetamisel võib end kurjasti kätte maksta. Kindlalt võivad hilisema kaudse vaidlustamise peale lootma jääda vaid isikud, kellel on kättesaadav parimal tasemel õigusabi EL õiguse valdkonnas. Ka „vanade liikmesriikide” väikese ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks on see aga tihti ülejõu käiv.³⁶⁹

b) Kaudne elluviimine

Quod licet Iovis, non licet bovis. EL enda organite õigusaktide suhtes kohaldatavatest normidest ei maksa teha liiga kaugeleulatuvaid järeldusi riigisiseste haldusotsuste kohta ühenduse õiguse kaudsel elluviimisel. Kummagi suhtes võivad kehtida erinevad standardid. Kaudse elluviimise puhul tuleb esmalt arvestada liikmesriikide menetlusautonoomiaga. Eestis kuuluvad HMS § 61 ja § 63 lg 2 haldusakti kehtivuse ja siduvuse reguleerimisel kohaldamisele ka juhul,

³⁶⁴ C. Nowak, teoses: *id.*, W. Cremer (toim), Individualrechtsschutz un der EG und WTO, 2002, lk 51 jj.

³⁶⁵ Nt otsus riigiabi ühisturuga kokkusobimatuks tunnistamise kohta, EAK T-86/96 — „ADL”, p 39 jj.

³⁶⁶ T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 168.

³⁶⁷ EuK C-239/99 — „Nachi Europe”, p 37.

³⁶⁸ Sealsamas, p 35; H.-G. Kamann, M. Selmayr, *Das Risiko der Bestandskraft* — NVwZ 1999, lk 1041, 1045.

³⁶⁹ Sealsamas, lk 1042; T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 169.

kui aktiga viiakse ellu ühenduse õigust. Vastuolu EL õigusega ei ole nende sätete kohaselt haldusakti kehtivust ega siduvust välistavaks asjaoluks. Otseselt ei nõua liikmesriikidelt vastupidist ka liidu õigus. Kuivõrd õiguskindluse põhimõtte on EL õiguse tunnustatud printsiip, tuleb liidul aktsepteerida ka selle kaitsmist liikmesriikide poolt. Nii kaebetähtajad kui ka haldusaktist juhendumine pärast kaebetähtaja möödumist, on õigussuhete stabiliseerimiseks vältimatud.³⁷⁰ Nagu eespool märgitud, ei ole tõhususe nõudest ja diskrimineerimise keelust tulenevalt liikmesriik oma haldusmenetluse kujundamisel siiski päris vaba ja piirangud sellele on kohati rangemadki kui nõuded, mida EL ise enda institutsioonidele esitab. Need EL õigusest tulenevad klauslid võivad sattuda konflikti õiguskindluse põhimõttega ning mõjutada seepärast riigisiseste haldusotsuste püsivust ja siduvust. Kaebetähtajad ja õigusjõu tekkimine ei ohusta küll põhimõtteliselt liidu õiguse efektiivset rakendamist. Ka ei põhjusta need kellegi erinevat kohtlemist. Siiski ei saa tähelepanuta jätta Euroopa Kohtu pädevust igal konkreetsel juhul kontrollida, ega riigisisene kaebetähtaeg ei ole ebamõistlikult lühike.³⁷¹ Üldisi kriteeriume kaebetähtaja vettpidavuse kohta on võimatu välja tuua. Kohus ei hinda tähtaegu mitte ainult abstraktselt, vaid konkreetse menetluse valguses.³⁷² Nii ei ole tähtaja möödalaskmist peetud määravaks juhtudel, kui liikmesriik ei olnud õigeaegselt viinud ellu direktiivi, mistõttu isikul ei olnud direktiivist tulenenud õigusi võimalik kaebetähtaja jooksul efektiivselt kaitsta.³⁷³ Eelnevat silmas pidades on Saksa kohtud ühekuulise kaebetähtaja³⁷⁴ lugenud EL õigusega kooskõlas olevaks.³⁷⁵ Teistsugusele seisukohale ei ole põhjust asuda ka Eesti 30-päevase kaebetähtaja³⁷⁶ puhul. Eelnevast tuleks järeldada, et EL õiguse vastane haldusakt on Eestis põhimõtteliselt kehtiv ja siduv.

Selles järelduses sunnib vähemalt esmapilgul väga tõsiselt kahtlema EL õiguse ülimuslikkuse printsiipi. Teadupärast rõhutatakse ju igasuguse liidu õiguse kohaldamisprioriteeti igasuguse liikmesriigi õiguse ees.³⁷⁷ Selle kohaselt peaksid liidu üldnormid olema prioriteetsed ka liikmesriigi üksikakti suhtes, kui viimane on liidu õigusega vastuolus. Just nii argumenteeris Euroopa Kohus as-

³⁷⁰ F. Schoch, teoses: FS BVerwG, 2003, lk 519 jj.

³⁷¹ T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 279; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 24, § 44 änr 7. Vt Ka EuK C-392/04 ja C-422/04 — „i-21 Germany” (varem „ISIS”), p 59 jj.

³⁷² Nt 60-päevase tähtaja puhul EuK C-312/93 — „Peterbroeck”, p 16.

³⁷³ EuK C-208/90 — „Emmot”, p 23. Eestis oleks võimalik selline situatsioon lahendada kaebetähtaja ennistamise teel (HKMS § 12 lg 3 ls 2).

³⁷⁴ VwGO § 74.

³⁷⁵ F. Schoch, teoses: FS BVerwG, 2003, lk 520.

³⁷⁶ HKMS § 9 lg 1.

³⁷⁷ U. Lõhmus, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004* — *Juridica* 2006, lk 3, 8 jj; J. Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, 2006, lk 291 jj; T. Oppermann, *Euroopa õigus*, 2002, lk 199.

jas „Ciola”, leides, et kohaldamata tuleb jätta ka liidu õigusega vastuolus olev „individuaal-konkreetne, õigusjõuline haldusotsus”, antud juhul Austria ametiasutuse poolt antud haldusakt.³⁷⁸ Kohtu arvates „ei oleks millegagi põhjendatud olukord, kus isikule keeldutakse osutamast vahetu mõjuga ühenduse õigusest tulenevat ja riigisiseste kohtute poolt tagamisele kuuluvat õiguskaitset juhul, mil kõne all on mõne haldusakti kehtivus. Õiguskaitse ei saa sõltuda ühenduse õigusega vastuolus oleva riigisisese sätte liigist”.³⁷⁹ Selle pinnalt tekib kartus, kas Euroopa Kohus üldse aktsepteerib riigisisese haldusakti õigusjõu instituu-ti.³⁸⁰ Kui see on nii, on kohus sattunud vastuollu iseenda seisukohaga, et riigisi-sesed kaebetähtajad on põhimõtteliselt aktsepteeritavad ja vajalikud õiguskind-luse põhimõtte kaitseks. Kohus rõhutas küll asjas „Ciola”, et arutluse all ei ole haldusakti eksistentsi kõrvaldamine,³⁸¹ kuid jättis samas tähelepanuta, et õigus-akti kehtivusel ega „eksisteerimisel” ei ole mingit väärtust ega sisu, kui õigusakt ei kuulu kohaldamisele. Õiguskindluse kaitseks on vajalik just haldusakti õigusliku tähenduse tegelik tunnustamine, mitte tühjad sõnad. Mainekad Saksa haldusõigusteadlased nagu F. Schoch ja E. Schmidt-Aßmann on seda lahendit teravalt kritiseerinud, avaldades lootust, et varem või hiljem loobub Euroopa Kohus eespool viidatud seisukohtadest või vähemalt kitsendab oluliselt nende tähendust.³⁸² Schmidt-Aßmanni arvates aitas kõnealune otsus vaid vähesel mää-ral kaasa ühenduse õiguse efektiivsele elluviimisele, kuid kõigutas tugevalt paljude liikmesriikide haldusõiguse alustalasid. Ta peab silmas üld- ja üksikak-tide eristamist ja üksikaktide vaidlustamise ajalist piiramist, mis muuhulgas, nagu eespoolgi nägime, on omane ka ühenduse õigusele.³⁸³ Kriitika on minu arvates õigustatud. Vaidlus puudutas üleminekuküsimusi seoses Austria astumi-sega Euroopa Liitu. Säärane liitumisega kaasnenud rakendusküsimus oleks tul-nud lahendada üldpõhimõtetesse sekkumiseta ja nimelt konkreetse haldusme-netluse uuendamise teel,³⁸⁴ mitte igasuguste õigusjõuliste, kuid EL õiguse vas-taste üksikaktide siduvuse eitamise teel. Tavapäraselt toimub EL ja riigisisese õiguse konflikti lahendamine just menetluse uuendamise teel. EÜAL art-s 10 sätetatud lojaalsuskohustusest tulenevalt on liikmesriigid kohustatud kaaluma kõiki üldisi ja individuaalseid meetmeid selleks, et kõrvaldada ühenduse õigus-

³⁷⁸ EuK C-224/97, p 26 jj.

³⁷⁹ Sealsamas, p 33.

³⁸⁰ Vrd seoses haldusakti püsivusega koos täiendavate viidetega A. Lenze, Die Bestandskraft von Verwaltungsakten nach der Rechtsprechung des EuGH — VerwArch 97 (2006), lk 49, 61.

³⁸¹ EuK C-224/97, p 25.

³⁸² F. Schoch, teoses: FS BVerwG, 2003, lk 521; E. Schmidt-Aßmann, sealsamas, lk 492.

³⁸³ Sealsamas.

³⁸⁴ Nii ka A. Lenze, Die Bestandskraft von Verwaltungsakten nach der Rechtsprechung des EuGH — VerwArch 97 (2006), lk 49, 56 jj.

vastase tegevuse tagajärjed, kuid menetlusautonoomia tõttu on konkreetse vahendi valik nende endi otsustada. Selliseks vahendiks ei pea olema tingimata haldusotsuse siduvuse eitamine, kui leidub ka muid efektiivseid ja mittediskrimineerivaid vahendeid. Nõnda on liikmesriigi kohtu otsustada, kas liikmesriigi õigus võimaldab juba välja antud kaevanduse tegevusloa kehtetuks tunnistada või peatada või kõrvaldada õigeaegse keskkonnamõju hindamise läbiviimata jätmisega tehtud vea muul viisil.³⁸⁵ Samuti on EL õiguse vastaselt antud riigiabi üle peetavates vaidlustes tähtsal kohal riigi kohustus tunnistada subsideerimise aluseks olnud haldusotsus kehtetuks.³⁸⁶ See oleks tarbetu, kui EL õigusel oleks ka kehtiva üksikaktiga reguleeritud õigussuhtes kohaldamisprioriteet. Kui ühenduse ülimuslik üldnorm välistaks üksikakti kohaldamise, ei takistaks selle kehtivus abi tagasinõudmist. Mõni aasta tagasi on kohus koguni märkinud, et tulenevalt õiguskindluse põhimõttest, „ei nõua ühenduse õigus, et haldusasutus oleks põhimõtteliselt kohustatud õigusjõus oleva haldusotsuse kehtetuks tunnistama”.³⁸⁷ Tõsi, selle vaidluse asjaolude puhul peeti lõpptulemusena haldusakti ümbervaatumist siiski vajalikuks, arvestades ennekõike, et isik oli omal ajal teinud kõik endast oleneva haldusotsuse õigeaegseks vaidlustamiseks.³⁸⁸ Kuid seegi kinnitab, et kohtu hinnangul oli ühenduse õiguse realiseerumiseks esmalt tarvis riigisisese haldusotsuse kehtivus lõpetada ja ei ole välistatud, et liikmesriik on teatud tingimustel õigustatud ka haldusakti jõusse jätma, juhindudes sellest edaspidigi.³⁸⁹ Kohtujurist Colomer on soovitanud kohtul olla rangem ja nõuda liikmesriikidelt jõulisemalt ühenduse õiguse vastaste haldusotsuste kehtetuks tunnistamist,³⁹⁰ kuid ta ei ole kaugeltki seisukohal, et kehtetuks tunnistamise kohustus oleks absoluutne või et haldusotsus oleks ühenduse õiguse rikkumise korral igal juhul tühine. Hiljuti on kohus samas asjas taas kinnitanud, et „ühenduse õigus [ei nõua], et haldusorgan oleks põhimõtteliselt kohustatud tunnistama kehtetuks haldusakti, mis on muutunud lõplikuks mõistlike kaebetähtaegade möödumise tõttu”, kuid et „sellel põhimõttel võivad teatud tingimustel

³⁸⁵ EuK C-201/02 — „Wells”, p 65 jj. Samal seisukohal lahendi tõlgendamise osas K.-P. Dolde, *Verwaltungsverfahren und Deregulierung* — NVwZ 2006, lk 857, 861.

³⁸⁶ P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 48 änr 29 jj.

³⁸⁷ EuK C-453/00 — „Kühne & Heitz”, p 24.

³⁸⁸ Sealsamas, p 27 jj. Asjas olid Hollandi tollivõimud teinud ettevõtjale ettekirjutuse eksporditoetuse tagasimaksmiseks. Ettevõtja oli ettekirjutuse riigisisises menetluses vaidlustanud, kuid kaebus jäeti rahuldamata ning ettekirjutus omandas lõpliku õigusjõu. Hiljem selgus hoopis teises asjas tehtud Euroopa Kohtu otsuse pinnalt, et kaebuse rahuldamata jätmine tugines ühenduse õiguse ekslikule tõlgendusele. See ajendas adreassaati taotlema uuesti ettekirjutuse ümbervaatumist.

³⁸⁹ Hetkel on ebaselge, kas ümbervaatumise kohustus kehtib ka juhul, kui isik jättis õigeaegselt haldusakti vaidlustamata. Ühenduse õiguse otsesel elluviimisel antud supranationaalsete otsuste puhul sellist nõuet ei ole, EuK C-310/97 — „AssiDomän”, p 63.

³⁹⁰ Kohtujurist D. R.-J. Colomer, C-392/04 ja C-422/04 — „ISIS”, p 76 jj.

olla piirid”.³⁹¹ Veel rõhutas kohus, et ühenduse õiguse vastase haldusakti muutmise kaalumisel peab võrdväärne tähendus olema nii riigisisel kui ka ühenduse õigusel. Kui liikmesriigi õiguse ilmselge rikkumine võib tuua kaasa akti muutmise kohustuse, siis peab sama tagajärg olema ka ühenduse õiguse ilmselgel rikkumisel.³⁹²

A. Epiney teeb „Ciola” lahendi baasil siiski üldise järelduse, et ühenduse õiguse vastasele haldusaktile tuginedes ei tohi hiljem teha täiendavaid haldusotsuseid.³⁹³ Kohtu praktikast võib samas tuua näiteid, mis ei sobi sellegi väitega kokku. Kohus on mõnes situatsioonis lugenud riigisisese haldusotsuse siduvaks ka Euroopa Komisjoni tegevuse suhtes, laskumata küsimuseni, kas riigisisene otsus oli õiguspärane või mitte. Asjas „Borelli”³⁹⁴ oli arutuse all EL toetuse maksmine, mida komisjon võis ettevõtjale määrata vaid asjaomase liikmesriigi nõusolekul. Itaalia valitsus meedet ei toetanud ja sellele tuginedes keeldus komisjon abi osutamisest. Taotleja esitas komisjoni vastu kaebuse. Kohus leidis, et võimalikud vead liikmesriigi seisukoha kujundamisel ei mõjuta komisjoni tegevuse õiguspärasust ning liikmesriigi keeldumist oleks tulnud vaidlustada vasta-va riigisisese õiguskaitsevahendiga.³⁹⁵ Teisalt ei välista kohus, et mitmeaasilises haldusmenetluses liikmesriigi tasandil tehtud menetlusviga võib tuua kaasa komisjoni poolt supranatsionaalsel tasandil tehtud otsuse õigusvastasuse.³⁹⁶ Siin võib tunnetada menetlustoimingute ja regulatiivse iseloomuga haldusotsuste erinevust, ent selgesõnaliselt ei ole kohus sellele viidanud. Ühenduse õiguse vastaste haldusaktide siduvuse kasuks ja „Ciola” asja seisukohtade vastu räägib selgelt kohtu värskem lahend asjas „Kapferer” kus vaidluse all oli riigisisese kohtuotsuse seadusjõud. Siin rõhutas kohus esmalt, et „*res judicata*” põhimõttel on oluline tähtsus nii ühenduse õiguskorras kui riigisisestest õiguskordades. Selleks, et tagada nii õiguse ja õigussuhete stabiilsus kui ka korrakohane õigusemõistmine, on oluline, et kohtulahendeid, mis on peale olemasolevate edasi-kaebevõimaluste ammendumist või nendes sätestatud tähtaegade möödumist jõustunud, ei oleks enam võimalik vaidlustada”. Edasi leidis kohus, et „[j]ärelikult ei kohusta ühenduse õigus riigisisest kohut jätma kohaldamata riigisiseseid menetlusnorme, mis annavad otsusele õigusjõu, isegi siis, kui see võimaldaks heastada selle otsusega toime pandud ühenduse õiguse rikkumise”.³⁹⁷ See- ga on kohus tänaseks siiski pidanud võimalikuks, et erandlikult võivad mõnd

³⁹¹ EuK C-392/04 ja C-422/04 — „i-32 Germany jt” (varem „ISIS”), p 51 jj.

³⁹² Sealsamas, p 69.

³⁹³ Neuere Rechtsprechung des EuGH — NVwZ 2006, lk 407, 411.

³⁹⁴ EuK C-97/91.

³⁹⁵ Sealsamas, p 13.

³⁹⁶ Geneetilisel muundatud organismide keskkonda viimise loa näitel, EuK C-6/99 — „Greenpeace France”, p 48 jj. Vaidlus käis selle üle, kas vead Prantsuse pädeva asutuse poolt komisjonilt kooskõlastuse taotlemisel võivad muuta kooskõlastuse õigusvastaseks.

³⁹⁷ EuK C-234/04, p 20 jj.

liiki riigisisesed õigusaktid (vähemalt kohtuotsused ja nende õigusjõudu kaitsvad menetlusnormid) olla kohaldatavad vaatamata vastuolule ühenduse õigusega. Kuna ka ülimuslikkuse printsiip ei ole absoluutne, ei saa välistada, et mõnel juhul tuleb õiguskindlust väärtustada rohkem kui ühenduse õiguse efektiivset elluviimist. See tähendab, et ka ühenduse õiguse vastase haldusakti jõudu ei saa kõrvaldada „automaatselt”, vaid seda tuleb teha kohases menetluses, milleks kõige enam sobib haldusmenetluse uuendamine. Olgu veel märgitud, et HMS § 60 ei ole konfliktis kohtu seisukohtadega asjas „ED & F Man Sugar”. Viimase puhul eitas kohus haldusakti andmisel tuvastatud asjaolu (eksporditoetuse taotlemise tingimuste rikkumine) siduvust. Ka Eesti õiguse mõttes ei oleks säärane küsimus hõlmatud haldusakti resolutiivosaga ega oleks seetõttu siduv.³⁹⁸

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et EL õigus seab õiguskindluse põhimõttele, samuti haldusakti püsivusele kui õiguskindluse ühele ilmingule piiranguid, kuid ei nõua tingimusteta liidu õiguse vastase haldusakti eiramist. Ehkki kohtupraktikas on kohati rõhutatud EL õiguse kohaldamisprioriteeti liikmesriigi üksikotsuse ees, on Euroopa Kohus valdavalt käsitanud ülimuslikkuse taastamise vahendina haldusmenetluse uuendamist ja haldusakti kehtetuks tunnistamist. Senine valdav kohtupraktika ei välista, et haldusakt reguleerib õigussuhet vaatamata vastuolule ühenduse õigusega. Niisiis ilmneb, et ühenduse õigus ei sunni taganema põhimõttest, et siduv võib olla ka õigusvastane haldusakt. Kohtu praktika kinnitab vaid, et reeglina on ühenduse õiguse efektiivse elluviimise vajadus kaalukam argument kui õiguskindlus ja seetõttu tuleb haldusakt kehtetuks tunnistada. Siiski tuleb igat olukorda eraldi kaaluda ja ka haldusakti jõussejääminegi ei ole välistatud. Ühenduse enesehaldusõigusest on võimalik tuletada oluline kriteerium siduvuse tekkimiseks — haldusakti tähtaegse vaidlustamise võimalus ja vajadus peab olema seotud isiku jaoks piisavalt selge. Nõustuda ei saa H. Veinla seisukohaga, et EL-iga liitumine võis iseenesest lõpetada riigisiseste lubade siduvuse, konkreetsemalt Saaremaa süvasadama kaiehituseks antud vee erikasutusloast adressaadile tulenenud õigused, sest keskkonnamõju hindamine ei toimunud enne liitumist ühenduse õigusnormide kohaselt.³⁹⁹ Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei kohaldata ühenduse õigusest tulenevat keskkonnamõju hindamise kohustust olukorras, kus projekti kohta loa taotluse esitamise kuupäev on varasem kuupäevast, mil möödus direktiivi ülevõtmise tähtaeg.⁴⁰⁰ Eesti jaoks ei tekkinud linnudirektiivi, loodusdirektiivi ja keskkonnamõju hindamise direktiivi ülevõtmise kohustust enne liitumist 1. mail 2004.⁴⁰¹ Selleks ajaks oli esitatud nii sadama rajamise taotlus kui ka antud välja kõnealune erikasutusluba.

³⁹⁸ EuK C-274/04, p 17 jj. Lähemalt allpool § 7 A I.

³⁹⁹ Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine — *Juridica* 2005, lk 693, 699.

⁴⁰⁰ EuK C-431/92 — „Komisjon v Saksamaa”, p 29, 32; C-81/96 — „Gedeputeerde Staten van Noord-Holland”, p 23; C-209/04 — „Komisjon v Austria”, p 56.

⁴⁰¹ Vrd sealsamas, p 59 jj; EuK C-179/00 — „Weidacher”, p 18.

Direktiivi jõustumist ja liikmesriigi lojaalsuskohustuse tekkimist Eesti suhtes saab aga käsitada uue asjaoluna, mis võib tingida vajaduse varasemad load ja kavad nüüdsetel Natura-režiimiga aladel ümber vaadata.

II. Siduvus ja püsivus

Kuna kohtuotsuse jõustumine (seadusjõud) on seatud sõltuvusse edasikaebevõimaluste ammendumisest, on vaidlustamatus ka otsuse siduvuse ja kohustuslikkuse eelduseks. Samuti on vaidlustamatuks muutunud kohtuotsuse hilisema muutmise võimalused kauniste ahtad. Seetõttu on kohtuotsuse seadusjõud ning tema vaidlustamatus ja muutmatus tihedalt seotud. Kuna haldusakti õigusjõu instituut on haldusõiguses kujunenud kohtuotsuse seadusjõu eeskujul, on ka haldusakti siduvust seostatud vaidlustamatuse ja muutmatusega. Järgnev käsitlus peab selgitama, kas selleks on alust.

1. Vaidlustatavus

Nagu eespool mainitud, mõistetaksegi formaalse õigusjõu all haldusakti teoorias vaidlustamatust.⁴⁰² Haldusotsused muutuvad vaidlustamatuks, kui tähtaeg nende vaidlustamiseks on möödunud või kui seda kinnitab kõigi õiguskaitsevahendite ammendumine.⁴⁰³ Vaidlustamatus seisneb vaid korralise vaidlustamise võimaluste ammendumises. Korralise vaidlustamise all peetakse silmas üksikisiku poolt haldusakti tühistamise taotlemist vaide- ja halduskohtumenetluses. Mitteformaalsed ja erakorralised kaebevõimalused, järelevalveasutuse protest, menetluse uuendamine, hüvitus- ja tuvastusnõuete esitamise võimalus, samuti tühistamiskaebuse ja vaide esitamise tähtaja ennistamise võimalus formaalset õigusjõudu ei mõjuta. Haldusakti enda vaidlustamatust ei välista ka hilisemate täitetoimingute vaidlustamise võimalus, sest täitetoimingute vaidlustamine ei kõrvalda veel täidetavat haldusakti.⁴⁰⁴ Millises suhtes on aga omavahel formaalne ja materiaalne õigusjõud? HMS § 60 lg 2 ls 1 sõnastusest nähtub üheselt, et siduvus kaasneb sünkroonselt kehtivusega ja vaidlustatavus ei ole sidu-

⁴⁰² Eespool § 3 B I. Formaalse õigusjõu mõistet peetakse seetõttu üldse ebaõnnestunuks, sest ta ei tähista tegelikult mingisugust „jõudu”, „mõju” ega „siduvust”, vaid üksnes vaidlustamatust kui seadusest tulenevat olukorda, P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 20; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 126.

⁴⁰³ Kohtujurist D. R.-J. Colomer, C-392/04 ja C-422/04 — „ISIS”, p 72.

⁴⁰⁴ H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 126; P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 26. Vrd mõiste *lainvoima* kohta O. Mäenpää, Hallintooikeus, 2000, lk 383.

vuse jaoks oluline.⁴⁰⁵ J. Ipseni, P. Badura jt käsitluses seevastu saab siduvusest või kohustuslikkusest (*Verbindlichkeit, Maßgeblichkeit*) rääkida alles siis, kui kohustatud isikul puudub võimalus kohustusest vabaneda. Vaidlustatavuse korral aga selline võimalus esineb — kui kaebus või vaie rahuldataks, vabaneksid kõik haldusõigussuhte subjektid haldusaktist tulenevatest kohustustest. Seega tekivad kehtivus ja siduvus erinevatel ajahetkedel.⁴⁰⁶ Siduvuses peetakse võimalikuks kahelda koguni siis, kui haldusakt kuulub kohesele sundtäitmisele enne vaidlustamise tähtaja möödumist, sest eduka vaidlustamise korral võidakse ka sundtäitmise tagajärjed kõrvaldada.⁴⁰⁷ Ka sõjaeelses Eesti haldusõiguse dogmaatikas ei loetud haldusakti formaalselt kehtivaks ehk toimivaks seni, kuni olid möödunud „seaduses seatud tähtajad, mille vältel on võimalik lasta akti kohtul või järelevalveinstantsil tühistada”.⁴⁰⁸

Erinevad seisukohad siduvuse algushetke suhtes on kohati tingitud siduvuse mõiste erinevast määratlusest. Kui defineerida siduvust haldusakti võimena muuta haldusõigussuhtega kaasnevaid õigusi ja kohustusi, millest sai lähtunud eespool,⁴⁰⁹ siis on siduvus seotud kohustuse tekkimisega ja muidugi ka kohustuse tegeliku lõppemisega, kuid mitte kohustusest vabanemise võimalusega, mis ei pruugi väga mitmel põhjusel realiseeruda (soovimatus edasi kaevata, tähtaja möödalaskmine, kaebuse sisuline põhjendamatus, kohtu viga kaebuse lahendamisel jne).⁴¹⁰ Ainuüksi võimalus haldusakti vaidlustada ei takista kohustuse tekkimist ega mõjuta selle püsimist ega kvaliteeti. Siduvuse ja vaidlustamatuse seostamisel peaks siduvuse mõiste tähistama hoopis teistsugust haldusakti omadust — haldusaktist tuleneva kohustuse vääramatust, tõenäolist kehtimajäämist vms. Haldusakti õiguslikke tagajärgi, sellest tulenevaid õigusi ja kohustusi konkreetsel hetkel, selline omadus enam ei iseloomustaks. Ta kajastaks vaid ühe või teise tulevikustsenaariumi tõenäosust. Kuigi siduvust võib haldusõigusteades kirjeldatud viisil ümber defineerida, ei oleks see siiski otstarbekas. Vaid-

⁴⁰⁵ Nii ka M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 160, koos viidetega K. Kormanni jt töödele juba eelmise sajandi algusest ja keskpaigast. Samal seisukohal H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 163.

⁴⁰⁶ J. Ipsen, *Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung* 17 (1984), lk 169, 172 jj; H.-U. Erichsen (toim), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1998, lk 525, 540 jj; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, 2. kd, 2000, lk 130. Nii ka O. Mäenpää siduvuse kohta Soome haldusõiguses, *Hallintooikeus*, 2000, lk 385. Seevastu püsivuse aspektist tekib õigusjõud Soomes juba haldusakti jõustumisel, sealsamas, lk 384.

⁴⁰⁷ Käsitlus „siduvussurrogaatidest”, J. Ipsen, *Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung* 17 (1984), lk 169, 174.

⁴⁰⁸ A.-T. Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 1932, lk 252; A.-T. Kliimann, R. Eliaser, *Haldusõiguse üldosa*, 1939, lk 201.

⁴⁰⁹ § 3 B II.

⁴¹⁰ Vrd M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 160.

lustamatuse ja siduvuse terminoloogiline seostamine mõjuks eksitavalt, jättes mulje, et enne vaidlustamatuse teket ei ole haldusakti regulatsioon õiguslikku tähendust omav. Haldusaktist tulenev ega ükski muu juriidiline kohustus ei saa olla mittesiduv. Asjaolu, et isik võib saavutada kohustuse äralangemise, ei tähenda, et enne äralangemist kohustust ei eksisteeriks. Seega ei ole õige lugeda siduvust „seotud isiku tahtest sõltumatuks kategooriaks”.⁴¹¹ Teiseks on haldusakti vaidlustamatus tunduvalt raskemini mõõdetav kui kohtuotsuse edasikaebamisvõimaluste ammendumine. Kohtumenetluse osaliste ring on selgemini piiritletud, kohtumenetluses nähakse puudutatud isikute kaasamiseks rohkem vaeva ning edasikaebe tähtsajad hakkavad reeglina kulgema kindlamini määratletavast hetkest arvates. Paljud haldusaktid puudutavad aga määratlemata hulga isikute õigusi, ilma et haldusorganil oleks võimalik reaalselt neid haldusmenetluses informeerida. Selleks ei pruugi kiireloomulistel juhtudel olla kohustust-ki⁴¹² ning kaebetähtaja kulgemise algus, sõltudes haldusakti teatavakstegemisest, võib eri menetlusosaliste puhul tugevalt varieeruda ja nihkuda otsuse langetamise hetkega võrreldes kaugele tulevikku. Ning muidugi ei saa teatavakstegemine olla Eestis esimese ja teise astme kohtute otsuste siduvuse tekkimise aluseks, sest erinevalt haldusaktist näevadki menetlusseadused ette nende otsuste jõustumise alles pärast edasikaebavõimaluste ammendumist, st pärast apellatsiooni- või kassatsioonitähtaja möödumist või kui edasikaebe võimalust kasutati, siis alles pärast kõrgema astme kohtu otsuse jõustumist.⁴¹³ Kohtulahendi ja haldusakti jõustumise ja vaidlustatavuse seosed erinevad üksteisest sellisel määral, et esimese puhul kehtivaid tõdesid ei saa kriitikavabalt üle kanda teisele.

Jäädes kehtivuse ja siduvuse sünkroonsuse teesi juurde, võib nõustuda siiski väitega, et vaidlustamatus tugevdab õigusjõudu,⁴¹⁴ kuid mitte selles tähenduses, et vaidlustamatuks muutunud haldusakt oleks „rohkem” kohustuslik, vaid selles, et puudutatud isikutel tekib kindlam alus loota, et haldusakt ja tema järele- mid jäävad püsima tulevikuski. Vaidlustamatus annab aluse haldusaktiga seoses õiguspärase ootuse ehk kaitsmist vääriva usalduse tekkimiseks. See omakorda mõjutab haldusakti muutmise võimalusi, tugevdades haldusakti püsivust, mis on samuti selle materiaalse õigusjõu üks element. Kõrvalepõikena olgu märgitud, et vaidlustamatus ei ole ka materiaalse õigusjõu teise aspekti — muutmise pii- rangute ehk püsivuse⁴¹⁵ — tekkimise eelduseks. Viimased rakenduvad akti tea- tavakstegemisest arvates, seega isegi juba enne jõustumist juhul, kui jõustumine

⁴¹¹ Nõnda aga J. Ipsen, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung 17 (1984), lk 167, 172.

⁴¹² Eelkõige HMS § 40 lg 3 p 1, 4, 5 ja 6.

⁴¹³ Üksnes erandina võivad instantsikohtud näha ette oma otsuse kohese jõustumise ning seega ka kohustuslikkuse, HKMS §-s 99.

⁴¹⁴ Püsivuse seisukohast O. Mäenpää, Hallintooikeus, 2000, lk 384.

⁴¹⁵ HMS § 64 jj.

toimub pärast teatavakstegemist.⁴¹⁶ Veel kulgev kaebetähtaeg takistab kehtetuks tunnistamisest puudutatud isikul üksnes õiguspärase ootuse teket.⁴¹⁷ Kirjanduses on esitatud ka argument, et enne vaidlustamatust ja sellega kaasnevat õiguspärase ootuse teket ei saa haldusakt olla siduv akti andnud haldusorganile, sest kuni selle hetkeni ei saa soodustatud isik veel tugineda õiguskindluse põhimõttele, mis õigustaks lähtuma halduse üksikaktist kõrgemalseisvate üldnormide asemel.⁴¹⁸ Ka sellega ei saa nõustuda, kui lähtuda eespool aluseks võetud siduvuse mõistest, sest selle kohaselt ei eelda siduvus kellegi õiguspärasest ootust. Õigusvastase haldusakti siduvust õigustab tõesti esmajoones õiguskindluse põhimõte, kuid see põhimõte on abstraktsem ega väljendu ainuüksi peale vaidlustamatust tekkivas õiguspärasest ootuses, vaid ka riigivõimu vastuolulise tegutsemise keelus. Seni kui eelotsustusliku mõjuga haldusakti saab veel vaidlustada või kuni on alles käimas kohtumenetlus selle tühistamise üle, ei ole muidugi alati mõistlik tormata ummisjalu selle alusel järgnevaid otsuseid tegema. Tihti tasub oodata ära selguse saabumine selles, kas eelotsustuslik akt jääb püsima. Siiski ei anna alusakti vaidlustamine õigust peatada haldusmenetlust alusaktile tuginevate otsuste tegemisel. Sellist õigust ei tulene ka HMS §-st 41, nagu halduspraktikas on kohati arvatud.⁴¹⁹ Esmajoones on selles küsimuses määrav esialgne õiguskaitse — kui haldusakti kehtivus on otsustatud vaidluse ajaks peatada, on ka selle siduvus piiratud. Iseäranis juhul, kui esialgne õiguskaitse on jäetud kohaldamata motiivil, et vaidlustatud haldusakti edasise täitmise suhtes eksisteerib kaalukas huvi, on ilmne, et haldusaktist tuleb juhinduda vaatamata kohtumenetlusele. Ent see kehtib ka muudel juhtudel, kui kaebust ei ole veel esitatud, kui esialgset õiguskaitset ei ole veel taotletud või kui see on jäetud rakendamata

⁴¹⁶ Püsivust kaitsvad sätted laienevad sõnaselgelt kõikidele haldusaktidele ilma, et oleks seatud rakendamispõhanguid veel jõustumata või veel vaidlustatavate aktide suhtes. Pole ka ühtegi argumenti, miks tuleks muude tõlgendamismeetoditega selles küsimuses jõuda teistsugusele seisukohale kui see, milleni viib keeleline tõlgendus. See, et edasilükkava tingimuse või esialgse õiguskaitse tõttu on jõustumine edasi lükatud või kehtivus peatatud, ei pea vabastama haldusorganit haldusakti muutmisel oluliste asjaolude kaalumise kohustusest. Samal seisukohal M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 206; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 164.

⁴¹⁷ HMS § 67 lg 4 p 1. Ehitusloa puhul Tallinna RKK 2-3/1/05, p 24; maksuotsuse puhul seoses korduvreisijoni keeluga Tallinna RKK 2-3/15/05, p 12. Õiguspärane ootus ei saa olla sõltuvuses kaebetähtajast olukorras, kus on ilmselge, et haldusakti saaks vaidlustada vaid adressaat ise, kuid viimasel säärane kavatsus puudub, H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 163.

⁴¹⁸ P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 100.

⁴¹⁹ Ehitusloa andmisega viivitamise näitel Tallinna RKK 2-3/994/05, p 8.

muul motiivil.⁴²⁰ Küll aga on täitmiseks pädev haldusorgan hea haldustava ja efektiivse õiguskaitse põhimõttest tulenevalt kohustatud enne täitmisele asumist andma puudutatud isikule mõistliku aja esialgse õiguskaitse taotlemiseks. See võib olla keeruline olukorras, kus seadus näeb ette selgelt piiritletud tähtaja otsuse või täitetoimingute tegemiseks.

2. Muudetavus

Veelgi problemaatilisem kui vaidlustamatuse ja siduvuse seostamine on seada haldusakti siduvus sõltuvusse haldusakti muudetavuse ja kehtetuks tunnistamise piirangutest. Sageli ei ammendu muutmise võimalused ka lõpmatult pika aja jooksul.⁴²¹ Kirjanduses avaldatud vastupidised seisukohad tuginevad sarnasele loogikale, mida me vaatlesime vaidlustamatuse ja siduvuse seostamise puhul: leitakse, et haldusorgani jaoks ei saa haldusakt olla siduv, kui ta võib sellest vabaneda haldusakti kehtetuks tunnistamise või muutmise teel. Sellele piisab juba eespool toodud vastuväite mainimisest: ei teoreetilist ega ka üpris reaalselt võimalust vabaneda kohustusest ei saa samastada kohustuse tegeliku puudumisega. Haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalus ei anna selleks pädevale haldusorganile õigust eirata haldusakti suvalisel viisil. Kuigi haldusõiguse teoorias ja Eesti praktikaski tuntakse nn konkludentset ehk vaikivat kehtetuks tunnistamist,⁴²² tuleb ka sellisel juhul eelnevalt läbi viia asjakohane menetlus teavitades puudutatud isikuid haldusakti muutmise kavatsusest ja põhjustest, küsides asja kohta nende arvamust, kaaludes poolt ja vastuargumente ja motiveerides muutmist.⁴²³ Lisaks tuleb taas rõhutada kohtuotsuse ja haldusakti eripära. Kui ilmselgete ebatäpsuste parandamine kõrvale jätta, ei ole asja lahendanud kohtukoosseisul endal võimalik kuulutatud otsust muuta. Haldusakti muutmise suhtes ei teki aga reeglina absoluutseid piiranguid ka pika aja möödudes, see jääb põhimõtteliselt kaalutusõiguse küsimuseks, kuigi aja jooksul võib õiguspärane ootus süveneda ja rääkida kaalukamalt muutmise vastu. See, kas haldusakt on lõppkokkuvõttes võimalik kehtetuks tunnistada, sõltub kehtetuks tunnistamist toetava avaliku huvi või kolmanda isiku huvi kaalukusest. Sellega ei ole aga kehtiva haldusakti järgimise kohustusel mingit seost.

⁴²⁰ Maa tagastamise korraldus on ehitusloa andmisel siduv, vaatamata sellele, et tagastamiskorraldus on vaidlustatud, konkreetse näite puhul vaid tuvastamiskaebusega, Tallinna RKK 2-3/242/05, p 12.

⁴²¹ Põhjalikumalt M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 147, 155 jj.

⁴²² A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 367.

⁴²³ RKHK 3-3-1-51-01, p 2; 3-3-1-51-02, p 14; 3-3-1-36-04, p 17 jj.

III. Siduvus ja täitmine

Järgnevalt tuleb vaatluse alla haldusakti siduvuse seos akti täitmisega. Täitmise all on silmas peetud nii haldusaktist tuleneva ettekirjutuse järgimist adressaadi poolt (1) kui ka mittejärgmise korral sundtäitmist haldusorgani poolt (2).

1. Toimivus

H. Kelsen on seisukohal, et õigusnormi on võimalik kehtivaks lugeda vaid juhul, kui normi järgitakse inimeste poolt vähemalt teatud määral. Norm, mida mitte kusagil mitte kellegi poolt ei rakendata ega täideta ehk mis ei toimi üldse, ei ole kehtiv.⁴²⁴ Eesti õiguse kohaselt ei sõltu haldusakti kehtivus selle tegelikust täitmisest õigussubjektide poolt (toimivusest). Tühised on üksnes sellised haldusaktid, mille täitmine on objektiivselt välistatud, st mida ei ole kellegi võimalik ühelgi tingimusel täita. Tühisuse põhjuseks ei ole sellistel puhkudel aga mitte haldusakti faktiline mittetäitmine, vaid seaduses nimetatud raske õiguslik viga.⁴²⁵ Lubade kui soodustavate haldusaktidega seoses olgu märgitud, et haldusakti kehtivust ei mõjuta iseenesest ka see, kas adressaat kasutab sellest tulenevat õigust või mitte. Küll aga võib seadus näha ette loa lõppemise või kehtetuks tunnistamise võimaluse, kui loaga antud õigust ei ole mingi tähtaja jooksul realiseerima asunud.⁴²⁶

2. Sundtäidetavus

Üks haldusakti kehtivuse ilminguid on tema sundtäidetavus. Kehtivus määrab olulises ulatuses kindlaks täitetoimingute lubatavuse ja õiguspärasuse. Adressaadi poolt haldusakti vaidlustamata jätmine ja sellest tingitud õigusvastase haldusakti kehtimajäämine võib tähendada ka seda, et täitetoimingute hilisem vaidlustamine osutub perspektiivituks, ehkki haldusakti õigeaegsel vaidlustamisel oleks olnud eduväljavaateid. Haldusakti sundtäitmisele suunatud toiminguid (asendustäitmine, sunniraha, muu eriseadusest tulenev sunnivahend) on põhimõtteliselt küll võimalik vaidlustada ka siis, kui haldusakti ei ole vaidlustatud.⁴²⁷ See on aga perspektiivikas vaid juhul, kui õigusvastane on ka täitetoim-

⁴²⁴ H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 10.

⁴²⁵ HMS § 63 lg 2 p 5.

⁴²⁶ Vrd EHS § 25 lg 2 ja PES § 53 lg 3. Ka Saksa kohtupraktika kohaselt ei lõpeta haldusakti ühepoolne mittetäitmine selle kehtivust. Haldusakt tuleb lõppenuks lugeda vaid juhul, kui kõik haldusõigussuhte subjektid konsensuaalselt peavad haldusakti iganenuks ja olukorda uut regulatsiooni vajavaks. Vt koos viidetega algallikatele P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 196. Sellise praktika järele puudub Eestis vajadus. Taoline olukord on korrektsem lahendada haldusakti selgesõnalise muutmise, mitte vaieldava „aegumise” teel.

⁴²⁷ Asjades RKHK 3-3-3-2-03, p 9, ja 3-3-1-3-04, p 10 on rõhutatud, et haldusakti vaidlustamine ja täitetoimingu vaidlustamine on eraldi vaidlused.

ming, mitte ainult täidetav haldusakt. Küsimus on selles, et haldusakti õigusvastasus ei too igal juhul kaasa täitetoimingu õigusvastasust. HMS § 60 lg 1 ütleb otsesõnu, et kehtiv haldusakt on täitmiseks kohustuslik. Samuti on ATSS § 8 lg 1 kohaselt sundtäitmise eelduseks haldusakti kehtivus, mitte õiguspärasus.⁴²⁸ Ühtlasi saab kolmas isik, kes on huvitatud mõne ettekirjutuse või muu adressaadi jaoks koormava haldusakti täitmisest, esitada haldusorgani vastu kohustamiskaebuse, kui see viivitab sundtäitmisega põhjendamatult. Ka sellise kaebuse rahuldamisele ei saa akti adressaat vastu vaielda pelgalt argumentidega, et akt on õigusvastane.

Kehtivus on küll akti sundtäidetavuse üks eeldus, kuid kehtivust ja sundtäidetavust ei tohi samastada.⁴²⁹ Sundtäitmise lubamatus ei too kaasa kehtetust. Muud haldusakti õiguslikud tagajärjed, mille tekitamisele akt on suunatud, saabuvad sellele vaatamata. Selline olukord tekib ettekirjutuse aluseks olnud õigusnormi kehtetuks tunnistamisel. See asjaolu välistab sunnivahendi rakendamise,⁴³⁰ kuid kehtivuse automaatset äralangemist ei ole sel puhul ette nähtud. Küll võib see olla aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamisele.⁴³¹ Nii on võimalik olukord, kus maksuotsuse täitmiseks ei või küll kasutada sunnivahendeid, kuid „vabatahtliku” täitmise korral oleks sama maksuotsus maksu tasumise õiguslikuks aluseks. Sama kehtib juhul, kui halduskohus on peatanud haldusakti täitmise. Nimelt eristab HKMS § 12¹ lg 3 p 1 esialgse õiguskaitse korral haldusakti kehtivuse ja täitmise peatamist. Kummagi meetme rakendamisel ei ole haldusakt täidetav, kuid üksnes täitmise peatamine haldusakti kehtivust, s.o muid õiguslikke tagajärgi ei kõrvalda.⁴³² Seevastu vaidemenetluses võib vaideorgan HMS § 81 sõnastuse kohaselt peatada vaid haldusakti täitmise. Siiski on kaheldav, kas seadusandja soovis võimaldada vaidemenetluses kiireloomulist õiguskaitset vaid sundtäidetavate haldusaktide suhtes.⁴³³ See kahandaks vaidemenetluse tõhusust õiguskaitsevahendina. Enne HKMS täiendamist § 12¹ lg 3 p-ga 1 oli ka halduskohtumenetluses ette nähtud vaid haldusakti täitmise peatamine, kuid täitmise all peeti silmas laiemalt igasugust, nii adressaadi kui haldusorgani poolt haldusakti alusel tehtavat tegu.⁴³⁴ Laiemast tõlgendusest tuleb lähtuda ka vaidemenetluses. Sellele viitab muuhulgas täitmise peatamise või-

⁴²⁸ Hoopis omaette, nii haldusakti kehtivusest kui ka õiguspärasusest sõltumatu sundtäitmise piirang on ATSS § 8 lg 3 p-s 2 sätestatud keeld täita haldusakti, mille alusnorm on tunnistatud kehtetuks, vt lähemalt allpool § 6 B II 3.

⁴²⁹ H. J. Knack, VwVfG, 2004, § 43 änr 5.

⁴³⁰ ATSS § 8 lg 3 p 2.

⁴³¹ HMS § 61 lg 2. Vt RKHK 3-3-1-3-04, p 10; 3-3-1-56-04, p 8, 10; 3-3-1-64-04, p 14, 16; Tallinna RKK 2-3/43/05, p 11.

⁴³² K. Pikamäe, Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses — Juridica 2006, lk 172, 173.

⁴³³ HMS eelnõu (456 SE I) seletuskiri selle kohta pealt vaikib, § 195.

⁴³⁴ HKMS § 12 lg 5, kehtetu alates 1. jaanuarist 2002 — RT I 2001, 58, 355. Samuti 1993. a HKMS § 9 lg 3. Selle kohta RKHK 3-3-1-8-00.

malus avalikes huvides ja kolmandate isikute kaitseks. Need alused saavad olla aktuaalsed just adreassaati soodustavate haldusaktide paralüüseerimisel.⁴³⁵

Luba kui adreassaati soodustav haldusakt ei ole sundtäidetav. Samuti ei saa haldusorgan ATSS-s ette nähtud sunnivahendeid kasutada kolmanda isiku suhtes, kes takistab adreassaadil loast tulenevate õiguste kasumist (naaber, kes loob takistuse ehitusloaga lubatud hoone ehitamiseks; keskkonnakaitsjad, kes jõuga takistavad kaevandamisloa realiseerimist). ATSS alusel on sundtäidetav vaid isikule tehtud ettekirjutus, s.o adreassaati kohustav haldusakt.⁴³⁶

D. Vahekokkuvõte

Üldises plaanis leidis eelnevas käsitluses kinnitust töö üks põhihüpoteesidest, mille kohaselt siduvus on sõltuv haldusakti kehtivusest, mitte aga õiguspärasusest. Tegemist on Eesti haldusõiguse üldpõhimõttega, mis on tuletatav riigivõimu seaduslikkuse ja õiguskindluse põhimõtte tasakaalustamise teel. Seaduste ülimuslikkus haldusakti suhtes tuleb tagada õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise, mitte ignoreerimise teel. „Immuunsuse põhimõtte” piirid ja paikapidavus erinevates haldusõiguslikes kontekstides vajavad allpool veel lähemalt selgitamist.

⁴³⁵ Vrd diskussiooni esialgse õiguskaitse toime üle ka Saksamaal: K. Redeker, H.-J. von Oertzen, VwGO, 2000, § 80 änr 4; F. Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 1998, lk 540; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 126.

⁴³⁶ Vt ATSS § 4 lg 1.

III OSA. LOA SIDUVUSE PIIRID

Tuginedes eespool avatud loamenetluse ning haldusakti siduvuse aluspõhimõtetele, fokuseerib väitekirja järgnev osa tähelepanu lubade siduvuse tagajärgedele. Need väljenduvad ennekõike piirides, milleni loa siduvus ühes või teises olukorras ulatub. Kasulik on seejuures eristada isikulist, ajalist ja sisulist dimensiooni.⁴³⁷

§ 5. Subjektiivsed piirid

A. Adressaat

Kui tahes kitsaid piire üks või teine käsitus haldusakti siduvusele subjektiivses plaanis ka ei sea, peab haldusakt olema siduv vähemalt adressaadi jaoks, mistõttu sellel küsimusel ei ole põhjust pikalt peatuda.⁴³⁸ Eestis maksva legaalmääratluse kohaselt on adressaat isik, kellele (õigemini: kelle õiguste või kohustuste muutmisele)⁴³⁹ on haldusakt suunatud.⁴⁴⁰ Haldusakti siduvuse tekkimist ei mõjuta iseenesest see, kas adressaat osales haldusmenetluses.⁴⁴¹ Puudutatud isiku menetlusse kaasamine on akti formaalse õiguspärasuse, mitte kehtivuse eeldus.

Haldusakti jõustumine adressaadi jaoks siduvana tähendab, et adressaadil tekitab haldusaktis ette nähtud õigus või kohustus või tuvastatakse õiguslikult siduvalt tema õigusi või kohustusi mõjutav asjaolu ning et õigusest, kohustusest või asjaolust tuleb lähtuda sõltumata sellest, kas akti andmine oli õige või väär. Koormava haldusakti siduvus toob kaasa selle, et adressaat käitub aktiga peale pandud kohustust või õigustele seatud piiranguid eirates (maksuotsuses määratud maksusummat tasumata või lammutusettekirjutuses märgitud ehitist kõrvaldamata) õigusvastaselt. Õigusvastase käitumise edasised tagajärjed (sundtäitmine, lisasoodustustest ilmajätmine, kahjunõue, karistus jne) sõltuvad juba vastava valdkonna erinormidest. Siduvus ei kaasne aga vaid koormavate haldusaktidega. Akti siduvus väljendub ka selles, et reguleeritav õigussuhe muutub adressaadi, nagu ka teiste osapoolte jaoks konkreetsemaks.⁴⁴² Ennekõike loob soodustav

⁴³⁷ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, lk 234. Väiksem tähtsus on ruumilisel mõõtmel, sellest oli osaliselt juttu seoses transnatsionaalsete lubadega, eespool § 2 B II 2.

⁴³⁸ M. Randak peab seda tõde isegi banaalseks, *Bindungswirkung von Verwaltungsakten* — *JuS* 1992, lk 33. Ka eespool käsitletud sundtäidetavus on ennekõike adressaadi seotuse üks ilminguid ja sellega seonduvat ei ole siinkohal vajadust korrata.

⁴³⁹ Vrd ka A. Aedmaa jt, *Haldusmenetluse käsiraamat*, 2004, lk 65.

⁴⁴⁰ HMS § 11 lg 1 p 2 ja § 51 lg 1 koostoimes.

⁴⁴¹ Tallinna RKK 2-3/217/05, p 14.

⁴⁴² H. J. Knack jt, *VwVfG*, 2004, § 43 änr 9.

haldusakt adressaadile mõistagi õiguse mingiks tegevuseks või haldusorganilt mingi toimingu nõudmiseks. Niikaua kui luba õiguslikult eksisteerib, annab ta loa esemeks olevale tegevusele iseseisva konstitutiivse aluse, st kindlustab teatud ulatuses tegevuse õigusliku lubatavuse⁴⁴³ ning kaitseb adressaati loa tagasitõitmise nõuete eest. Kuid soodustavast haldusaktist, sh loast võivad adressaadi subjektiivsetele avalikele õigustele tuleneda ka piirangud, s.o täpsemad raamid lubatud tegevusele (ehitada lubatud ehitise maht, saastemäärad). Hilisemates menetlustes või menetlusstaadiumides, eelkõige haldusakti täitmise käigus ei saa adressaat tugineda väitele, et teda oleks haldusaktis tulnud kohelda soodsamalt, ja nõuda antud hüvede suurendamist ilma haldusakti muutmata (nt ehitada ehitusloa andmise aluseks olnud projektis ette nähtud kolmekorruselise hoone asemel muudetud projekti kohaselt neljakorruseline, väites, et detailplaneering oleks võimaldanud kohe taotleda ehitusluba neljakorruselise hoone jaoks).⁴⁴⁴ Samuti ei saa haldusakti kehtivusajal lähtuda pelgast lootusest, et tulevikus avardatakse adressaadi kasuks haldusaktist tulenevaid õigusi.⁴⁴⁵

B. Haldusorgan

I. Haldusakti andnud haldusorgan

Kohtumenetluses on reeglina välistatud mitte ainult kohtu poolt samas asjas, s.o sama vaidluseseme ja samade poolte vahel uue otsuse langetamine (*ne bis in idem*), vaid isegi sama asja (*res judicata*) uuesti arutusele võtmine.⁴⁴⁶ Haldusmenetluses seevastu puudub üldine keeld võtta juba otsustatud küsimusi asja lahendanud haldusorgani poolt uuesti arutusele.⁴⁴⁷ Haldusmenetluses võib suuremal määral kui kohtumenetluses ilmnedavalik huvi, mis õigustab küsimuse

⁴⁴³ K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 51.

⁴⁴⁴ Nii ei saa omandireformi käigus vara tagastamise või erastamise teel maa omanikuks saanud isik esitada pretensioone väljaspool tagastamisel või erastamisel kindlaksmääratud piire asuvate objektide omandiõiguse üleandmise suhtes, tuginedes väitele, et tegelikult oleks tulnud talle tagastada või erastada ka objekt koos selle aluse maaga, RKHK 3-3-1-9-02, p 2.

⁴⁴⁵ Detailplaneeringuga kindlaks määratud ehitusõiguse puhul, Tallinna RKK 2-3/217/05, p 20.

⁴⁴⁶ L. H. Levinson, The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently — Am.J.Comp.L. 46 (1998), lk 546, 568. Vrd erinevate seisukohtade kohta Saksamaal M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 119; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 45.

⁴⁴⁷ Vt Tallinna RKK 3-03-88, p 19; A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, lk 317. USA õiguses eristatakse seejuures asja korduva arutamise keeldu (*res judicata, claim preclusion*) ja uues menetluses konkreetsete küsimuste tõstatamise keeldu (*collateral estoppel, issue preclusion*), sealsamas, lk 316.

ümbervaatamist.⁴⁴⁸ HMS § 44 lg 1 sätestab eeldused, millal on menetlusosalisel õigus nõuda asja uut arutamist. Muudel juhtudel võib haldusorgan otsustada menetluse uuendamise kaalutlusõiguse kohaselt.⁴⁴⁹ Kohalikule omavalitsusele on meie õiguskorras koguni pandud üldine ja tähtajatu kohustus lahendatud asja uuestiarutamiseks, kui isik leiab, et varasema haldusaktiga on rikutud tema õigusi.⁴⁵⁰ Sama asja teistkordse arutusele võtmise keeld kehtib PS § 23 lg-st 3 tulenevalt vaid karistusliku iseloomuga haldussunnivahendite suhtes.⁴⁵¹ Muudel juhtudel peab asja korduva arutamise keeld tulenema eriseadusest. Nii on maksumenetluses kehtivate korduvrevisjoni piirangute⁴⁵² eesmärk ka korduva kontrollimise, mitte üksnes varasemast lahkneva otsuse välistamine.⁴⁵³ Loamenetluses üldist keeldu menetluse uuendamiseks ei ole. Loa andja võib põhimõtteliselt alati kaaluda väljaantud loa kehtetuks tunnistamist ja sellele täiendavate tingimuste lisamist (loa muutmist),⁴⁵⁴ samuti arutada uuesti loa andmist, millest varem on keeldutud.

Küll aga on haldusorganil haldusakti siduvusest tulenevalt ka ilma eriseaduses sätestatud lisapiiranguteta keelatud hilisemas tegevuses sattuda vastuollu enda varasemate otsustega — *venire contra factum proprium*, st hinnata hilisemates menetlustes teisiti varasemas haldusaktis juba otsustatud küsimust varasemat akti muutmata.⁴⁵⁵ PS § 3 lg 1 hõlmab esmapilgul avaliku võimu jaoks siduvate õigusaktidena vaid põhiseaduse, seadused ja Eestile siduva rahvusvahelise õiguse, samuti EL õiguse,⁴⁵⁶ kuid selles sättes tuleb näha ulatuslikuma halduse õiguspärasuse printsiibi väljendust, mis nõuab, et täitevvõim peaks kinni ka konkreetse juhtumi suhtes kehtivatest üksikaktidest — nii kohtuotsustest

⁴⁴⁸ Sealsamas, lk 317 jj koos viidetega kohtupraktikale.

⁴⁴⁹ Vt RKHK 3-3-1-36-04, p 11 jj; 3-3-1-80-04, p 11.

⁴⁵⁰ KOKS § 33 lg 1.

⁴⁵¹ Põhiseaduse tasandil ei ole oluline, kas karistust materiaalses mõttes kohaldatakse kriminaal-, vääртеo- või haldusmenetluses. Juhtimisõiguse peatamise kohta RKÜK 3-4-1-10-04, p 16 jj.

⁴⁵² MKS § 102 lg 3 ja 163 lg 3.

⁴⁵³ RKHK 3-3-1-48-04, p 11. Piirang saab aga tekkida vaid juhul, kui varasema kontrollimise tulemusena on tehtud ametlik maksuotsus või mitteformaalne otsustus, millest nähtub, et maksuhaldur ei näe maksukohustuslase tegevuses õigusrikkumist. Vrd Tallinna RKK 2-3/11/05, p 17; enne piirangu jõustumist tehtud ettekirjutuse kohta 2-3/222/05, p 11. Piirang ei kehti maksuotsuse tühistamise korral vaide- või halduskohtumenetluses, Tallinna RKK 2-3/15/05, p 12 jj.

⁴⁵⁴ Paljudes eriseadustes sisalduvad sellekohased sätted, nt EhS § 28; JäätS § 84 jj; KiS § 25 jj; VÕKS § 85 jj; VeeS § 9 lg 10¹, 11, 13 jj.

⁴⁵⁵ J. Ipsen, *Bestandskraft und Bindungswirkung* — *Die Verwaltung* (1984), lk 187; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 39, 45; O. Mäenpää, *Hallintoikeus*, 2000, lk 382; L. H. Levinson, *The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently* — *Am.J.Comp.L.* 46 (1998), lk 546.

⁴⁵⁶ PSTS § 2.

kui haldusaktidest.⁴⁵⁷ Kõrvalekaldumise keeld (teisisõnu eelotsustuslik ehk prejuditsiaalne toime) laieneb kõikidele hilisematele menetlustele, kus arutuse all oleva küsimuse ese on identne varasema menetluse esemega või kattub sellega osaliselt,⁴⁵⁸ st kerkib üles küsimus, mis on varasema haldusaktiga juba lahendatud (iseäranis mitmeastmelised ja paralleelsed menetlused). Niikaua kui haldusakt kehtib, on pädev haldusorgan kohustatud sooritama haldusaktis ette nähtud toimingud.⁴⁵⁹ Riigiabi määramise otsusest tuleneb kohustus toetuseks ette nähtud summa välja maksta, isiku avalikku teenistusse võtmise käskkirjast kohustus maksta palka jne. Niisamuti ei tohi haldusorgan takistada adressaadile haldusaktiga antud õiguse teostamist, kui see toimub lubatud piirides.⁴⁶⁰ Avalikõiguslikud load ei loo küll asutusele kohustust aktiivseks tegevuseks, kuid võivad välistada asutuse poolt loaga lubatud tegevusse sekkumise. Teisalt ei tohi asutus anda isikule ka haldusaktis ettenähtust suuremat soodustust, sest see võib kahjustada kolmandate isikute õigusi või avalikku huvi. Nii on pakkumismenetluse lõpptulemuste fikseerimise järel lepingu sõlmimisel keelatud teha pakkumise tingimustes muudatusi, sest see muudaks kogu pakkumismenetluse mõtteks ja looks korrupsiooniohu.⁴⁶¹

Erinevalt kohtust on haldusorgan üheaegselt nii otsuse langetaja kui ka ise reguleeritava haldusõigussuhte subjekt.⁴⁶² Kui adressaadile haldusaktiga antud õigus on haldusõigussuhtes suunatud haldusorgani vastu, siis tekitab akt samaaegselt õigusega ka haldusorgani kohustuse adressaadi ees. Täpsemalt on tegemist avaliku võimu kandja (riik, kohalik omavalitsus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, avalikke ülesandeid täitev eraisik) juriidilise kohustusega. Õiguse üldteooria vaatevinklist lähtudes vastab koormava haldusakti adressaadi kohustusele haldusõigussuhtes haldusorgani subjektiivne õigus nõuda kohustuse täitmist, ehkki haldusõigusteaduses ja praktikas ei ole valdavalt kombeks rääkida riigi subjektiivsetest õigustest. Taolisi positsioone nimetatakse pigem volitu-

⁴⁵⁷ Vrd samasugust arutluskäiku GG art 20 lg-st 3 lähtudes, M. Randak, Bindungswirkungen von Verwaltungsakten — JuS 1992, lk 33, 37; samuti P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 129.

⁴⁵⁸ Sealsamas, änr 44.

⁴⁵⁹ Haldusaktiga ette nähtud toimingute sooritamata jätmisel (tegevusetuse või viituse korral) võib õigustatud isik esitada vaide või halduskohtule kohustamiskaebuse (HMS § 72 lg 1 p 3, HKMS § 6 lg 2 p 2, RVastS § 6 lg 1), oluline on seejuures haldusakti jätkuv kehtivus Tallinna RKK, 2-3/36/05, p 11.

⁴⁶⁰ Vrd Inglise õiguse kohta, S. Schönberg, Legitimate Expectations in Administrative Law, 2000, lk 69. Lähemalt § 7 C III.

⁴⁶¹ Linnavara kasutusse andmise kohta RKEK 3-3-1-15-01, p 27 jj; riigihankemenetluse kohta RKHK 3-3-1-79-03, p 11. Korrupsioonist pakkumistingimuste muutmisel E. Andresen, teoses: P. Pruks (toim), Korrupsiooni piiramisest Eestis, 2002, lk 68.

⁴⁶² P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 89 jj.

seks või pädevuseks kodaniku suhtes mingite toimingute tegemiseks.⁴⁶³ Otsustused taoliste võimukandja „õiguste” tekitamiseks on asutuse jaoks mitmeski mõttes siduvad. Esiteks ei või asutus väljuda talle antud volituse piiridest, nt lõhkuda ehitise lammutamise ettekirjutuse asendustäitmisel objekte, mida ettekirjutus ei hõlmanud. Teiseks ei või riik reeglina tegevusetult pealt vaadata avalikku huvi või kolmanda isiku õigusi kaitsva haldusakti mittetäitmisega kaasnevaid õigusvastast käitumist.⁴⁶⁴

II. Muu haldusorgan

Eestis sätestab HMS § 60 lg 2 ls 2, et lisaks haldusakti andnud haldusorganile tuleb aktiga arvestada ka kõigil ülejäänud täitevvõimu asutustel. Ka teine haldusorgan, sõltumata sellest, kas ta haldusakti andmisel osales või mitte, peab respektseerima fakti, et haldusakt on antud (koosseisuline mõju),⁴⁶⁵ täitma talle kehtiva haldusaktiga peale pandud kohustust (kujundav mõju) ja respektseerima adressaadile antud õigusi, st mitte takistama nende teostamist (eelotsustuslik mõju).⁴⁶⁶ Riigihankemenetlust läbi viiv ostja peab näiteks leppima Riigihangete Ameti otsusega hankemenetluses antud haldusakti tühistamise kohta.⁴⁶⁷ Linnavalitsus peab ehitusloa andmisel arvestama linnavolikogu poolt kehtestatud planeeringuga jne. See ei tähenda kaugeltki, et suvaline haldusorgan võiks teisi asutusi meelevaldselt käsutada. Teise asutuse pädevusse sekkumisel ületaks haldusorgan reeglina⁴⁶⁸ enda pädevuse piire ja kui kompetentsi puudumises ei ole objektiivset põhjust kahelda, on haldusakt tühine. Muudel juhtudel on päde-

⁴⁶³ Vrd üldise subjektiivse õiguse ja subjektiivse avaliku õiguse mõiste kohta H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 16; R. Narits, *Õiguse entsüklopeedia*, 1995, lk 60, 62; K. Merusk, I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 52; H. Maurer, *Haldusõigus*, 2004, lk 104; B. Rüthers, *Rechtstheorie*, 1999, lk 42. On märgitud ka, et riigi subjektiivsed õigused kodaniku suhtes on valdavalt totalitaarse riigikorralduse juures, K. Merusk, I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 51. See ei tähenda aga, et õigusteoreetilisel tasandil ei saaks õigusriigis avalikul võimul olevaid volitusi vaadelda subjektiivsete õigustena.

⁴⁶⁴ Erandid võivad tuleneda õiguse ja reguleeritavate suhete keerukusest, proportsionaalsuse või oportuuniteedipõhimõttest, ressursside nappusest, olukorra destabiliseerimise vältimise vajadusest jne. Vt A. Voßkuhle, *Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandeln?* — *Die Verwaltung* 33 (1996), lk 511, 514. Legaliteedipõhimõttest seoses maksuõigusrikkumistega RKHK 3-3-1-54-01, p 1.

⁴⁶⁵ H. J. Knack jt, *VwVfG*, 2004, § 43 änr 15.

⁴⁶⁶ Vrd Saksamaa kohta sealsamas, § 43 änr 15; Inglismaa kohta S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000, lk 73 jj; USA kohta L. H. Levinson, *The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently* — *Am.J.Comp.L.* 46 (1998), lk 546, 572.

⁴⁶⁷ RHS § 65 lg 6 p 4.

⁴⁶⁸ Arvestada tuleb siiski ka võimalusega, et pädevused kattuvad, vt lähemalt § 7 D I.

vust ületades antud haldusakt võimalik haldusaktide muutmise reegleid arvestades kehtetuks tunnistada.⁴⁶⁹ Kui aga asutus on jäänud oma pädevuse piiridesse, ei tohi teised haldusorganid tema lahendit meelevaldselt eirata.⁴⁷⁰

Haldusakti siduvus ei saa piirduda vaid selle välja andnud haldusorganiga ka seetõttu, et haldusaktist tuleneva juriidilise kohustuse subjekt on haldusõigus-suhtes organi poolt esindatav avaliku võimu kandaja tervikuna, mitte vaid akti andnud üksus. Siduvus ei saa sõltuda sellest, kas otsuseid langetavad ulatusliku pädevusega hiigelasutuse erinevad allüksused või sama haldusekandja üksstei-sest organisatsiooniliselt lahutatud väiksemad ametkonnad.⁴⁷¹ Ammugi ei tohi haldusakti tähendus sõltuda asutuste ümberkujundamisest, ühinemisest või ja-gunemisest. Ent siduvust ei või mõjutada ka see, kas haldusakti andja ning sel-lega antud õigust riivav teine asutus kuuluvad sama või erinevate avaliku võimu kandjate struktuuri (nt see, kas mõlemad on riigiasutused; üks on riigiasutus ja teine on kohaliku omavalitsuse organ või hoopis iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik).⁴⁷² Haldusõigussuhte subjektiks olev avaliku võimu kandja ei tegutse iseenda, vaid avalikes huvides — omades suhtes üksikisikuga mandaati rahvalt kui riigivõimu algupäraselt kandjalt. Avaliku õiguse eripära võrreldes tsiviil-õigusega seisnebki selles, et esimese puhul ei reguleerita üksikisiku suhet teise üksikisikuga, vaid avalikkusega.⁴⁷³ Teiste täitevvõimu organite ja haldusekand-jate seotuse teoreetilisel põhjendamisel on tuginetud ka organitevahelisele pä-devusjaotusele.⁴⁷⁴ Seejuures lähtutakse teesist, et pädevusnormidel puuduks mõte, kui teised organid võiksid pädeva organi poolt langetatud otsuseid igno-reerida, st langetada pädeva organi poolt otsustatud küsimustes uusi otsuseid, käituda ise või sundida üksikisikut käituma nii, nagu pole varasema haldusakti-ga ette nähtud.⁴⁷⁵ Ehkki on erandeid, püüdleb iga pädevusnorm vaadeldava kä-sitluse kohaselt põhimõtteliselt kompetentsi eksklusiivsuse poole. Isegi seal, kus asutuste pädevused näivad kattuvat, tuleb üritada pädevust piiritleda teleoloogi-

⁴⁶⁹ Selleks on HMS § 68 lg 2 ls-te 1 ja 3 kohaselt pädevad nii haldusakti andnud organ kui ka organ, kelle pädevuses oleks kehtetuks tunnistatava haldusakti andmine.

⁴⁷⁰ Vrd M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 261.

⁴⁷¹ Sealsamas.

⁴⁷² M. Sachs on seevastu seisukohal, et haldusakt saab olla siduv vaid nende suhtes, kellele see on suunatud või keda ta puudutab ning ka teise haldusekandja organid on seotud vaid juhul, kui teine haldusekandja oli haldusakti andmisel puudutatud isikuks, teoses: P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 106 jj.

⁴⁷³ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 254. U. Becker aga leiab, et igal konkreetsel juhul tuleb selgitada tõlgendamise teel, kas haldusaktiga võeti kohustus vaid akti andnud asutuse taga seisnud avaliku võimu kandjale või on haldusaktil kõikehõlmav pädevuskonflikte välistav toime, Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration — VerwArch 87 (1996), lk 581, 610 jj.

⁴⁷⁴ K.-M. Ortloff, Inhalt und Bindungswirkungen der Baugenehmigung — NJW 1987, lk 1665, 1666; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 259 jj.

⁴⁷⁵ H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 297.

lise tõlgendamise teel.⁴⁷⁶ Kui aga pädevused tõepoolest kattuvad, on konkureerivad asutused seotud üksteise varasemate otsustega.⁴⁷⁷ Reguleerimispädevuse monopol ei tähenda samas, et muud asutused ei võiks pädeva asutuse tegevusvaldkonnaga seotud asjaolusid eelotsustuslikus korras tuvastada, küll aga toob teise organi haldusakti resolutsioon kaasa keelu küsimust uuesti reguleerida. Siiski ei ole pädevusnormid teise haldusorgani seotuse peamiseks aluseks. Siduv on ka ebapädeva organi haldusakt, kui pädevuse ületamine ei ole ilmselge.

Menetluses osalemine ei ole teise haldusorgani seotuse tekkimisel relevantne. Osalemine ei ole siduvuse eelduseks ja haldusmenetluse seadus üldseadusena ka ei nõua, et menetlusse tuleks kaasata haldusorgan, kelle pädevusvaldkonda võib menetluse tulemusena tehtav otsus riivata. Menetlust läbi viiv asutus peab kaasama vaid organi, kelle arvamus või kooskõlastus on eriseadusest tulenevalt nõutav. Teiste haldusorganite kaasamine sõltub menetluse läbiviija kaalutusõigusest.⁴⁷⁸

C. Kolmas isik

I. Üldised küsimused

Olles HMS § 61 lg 1 kohaselt siduv *erga omnes*, st igatihe jaoks, omab haldusakt märksa laiemat toimet kui kohtuotsus tsiviil- ja haldusasjades. Viimane on reeglina täitmiseks kohustuslik vaid *inter partes*, s.o menetlusosalistele ja nende õigusjärglastele.⁴⁷⁹ Seevastu Ühendriikides loetakse haldusotsus ennekõike siduvaks vaid asutuse ja adressaadi jaoks. Kolmandale isikule laieneb siduvus seal vaid juhul, kui viimane on menetlusse kaasatud ja menetlus ise vastab ausa ja õiglase protseduuri põhireeglitele.⁴⁸⁰ Saksa haldusõiguseski on traditsiooniliselt leitud, et haldusakti õigusjõud ei saa ei subjektiivses, ajalises ega objektiivses plaanis olla ulatuslikum kohtuotsuse seadusjõust, sest kohtus on menetluslikud garantiid tugevamad kui haldusmenetluses ning seega ei saa haldusakt olla siduv isiku suhtes, kes menetluses ei osalenud.⁴⁸¹ Sellega ei saa nõustuda.

⁴⁷⁶ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 261 jj.

⁴⁷⁷ Vrd RKHK 3-3-1-66-02, p 35 jj; J.-P. Schneider, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem (toim), Verwaltungskontrolle, 2001, lk 278.

⁴⁷⁸ HMS § 11 lg 1 p 4 ja lg 2.

⁴⁷⁹ TsMS § 457 lg-d 1 ja 2; HKMS § 97 lg 1. Erandiks on perekonna- ja põlvnemisasjad, vaidlused juriidiliste isikute organite otsuste üle, samuti vastutuskindlustuse asjad (TsMS § 457 lg-d 4—6). Kriminaal- ja väärtetoasjas jõustunud lahendit on kohustatud täitma kõik isikud Eesti Vabariigi territooriumil (KrMS § 409; VTMS § 200).

⁴⁸⁰ A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, lk 319.

⁴⁸¹ Nt J. Ipsen, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung 17 (1984), lk 169, 175. Kriitika selle suhtes M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 209 jj; 256 jj; T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 29.

Kolmanda isiku seotuse põhiprobleemi võiks sõnastada järgmiselt: kui haldusakti adreassaat A on haldusakti alusel õigustatud nõudma haldusakti andnud organilt O tegevust x, kas siis kolmas isik B saab haldusakti vaidlustamata vaidlustada tegevuse x? Kolmanda isiku juurdepääs toimunud menetlusele, samuti menetluse põhjalikkus ja nõuetekohasus ei saa selle küsimuse lahendamisel olla ainumääraavad. Selle asemel tuleb tähelepanu pöörata pigem haldusõigussuhetes tüüpiliselt kujunevale huvide kollisioonile. Kohtumenetluse ülesanne on ennekõike lahendada konkreetsete isikute õiguslikke vaidlusi. Kohtuotsuse täitmiseks piisab reeglina sellest, et otsusest juhindub ja otsuse täitmisega peab leppima vaidluse vastaspool (kostja või vastustaja). Haldusmenetlus seevastu viiakse läbi avalikes huvides ja see puudutab tihti arvukat hulka isikuid. Sageli ei reguleeri haldusaktid üksnes haldusakti andja ja adreassaadi bipolaarset suhet, vaid multipolaarseid haldusõigussuhteid üksikisiku ja ühiskonna vahel.⁴⁸² Load on selliste olukordade parimaks näiteks. Nagu eespool nägime, on paljude lubade eesmärk kaitsta kolmandaid isikuid loaga reguleeritava tegevuse tagajärgede eest ja konkretiseerida loa adreassaadi suhteid säärate kolmandate isikutega.⁴⁸³ Eesti kohtupraktika on kinnitanud, et detailplaneering ja ehitusluba ei reguleeri sugugi vaid kohaliku omavalitsuse ning arendatava kinnistu omaniku õigussuhet, vaid ka kinnistuomaniku või ehitusloa adreassaadi suhteid nii konkreetsete naabrite kui ka avalikkusega üldisemalt.⁴⁸⁴ Üksnes adreassaadi ja organi kahepoolse õigussuhte reguleerimisest oleks mitmekülsetes ja keerukates huvidekonfliktides sageli vähe kasu.⁴⁸⁵ Stabiiliseerunud oleks küll adreassaadi ja haldusorgani õigussuhe eraldivõetuna, kuid tekkinud kindlustunne oleks petlik, kui kolmas isik, kes haldusaktiga seotud ei ole, saaks edukalt nõuda haldusorganilt toimingut, mis haldusaktiga kooskõlas ei ole. Luba ei saaks täita oma funktsioone õigussuhete stabiliseerimisel, konfliktide lahendamisel ja ressurside jaotamisel.⁴⁸⁶ Et üldse rääkida haldusorgani seotusest, peab haldusakt olema määrav kõigi isikute jaoks, kes võiksid asuda esitama haldusorganile nõudeid käitumaks teisiti kui aktis ette nähtud.

II. Kaasamata kolmas isik

Kui vajalik kolmandate isikute seotus ka ei oleks, tekitab ometi kõhklosti menetlusse kaasamata isikute ning iseäranis nende isikute seotus, keda ei ole nende jaoks määravast haldusaktist (veel) teavitatud. Need probleemid on universaalse siduvuse puhul siiski ületatavad. Menetlusse kaasamata jätmine kui formaalne

⁴⁸² H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 327.

⁴⁸³ § 1 C I 4.

⁴⁸⁴ RKHK 3-3-1-67-01, p 2; 3-3-1-25-02, p-d 12 ja 25; 3-3-1-42-03, p 19.

⁴⁸⁵ Detailplaneeringu näitel RKHK 3-3-1-42-03, p 20.

⁴⁸⁶ Eespool § 1 C I 2, 4 ja 5.

viga ei välista siduvuse teket ka adressaadi jaoks ning ebaloogiline oleks kolmanda isiku puhul asuda teistsugusele seisukohale. HMS § 61 lg-st 1 tuleneb aga, et haldusakt on siduv üldse kõigi isikute jaoks, mitte pelgalt menetlusosaliste suhtes § 11 tähenduses. Praktelist tähendust menetlusosaliste ja seotud isikute ringi erinevusel pole. Õiguslik tähendus on siduvusel ikkagi vaid nende isikute jaoks, kellele siduvus võib tuua kaasa konkreetsemad õiguslikud tagajärjed. Samas on säärane puutumus enamasti juba piisav, et lugeda isik kolmanda isikuna menetlusosaliseks. HMS § 61 lg 1 laiem subjektiivne ulatus on põhjendatav ennekõike sellega, et ta aitab seotud isikute ringi määramisel vältida vaidlusi menetlusosalise mõiste piiritlemise üle.⁴⁸⁷ Märkida tuleb veel, et kõiki puudutatud isikuid ei ole ka parima tahtmise juures alati võimalik menetlusse kaasata, sest nende puutumus ei pruugi menetluse läbiviimise ajal olla ettenähtav ega -aimatav.⁴⁸⁸ Nt ei ole olemas mingit objektiivset piiri selle kohta, kui kaugel ümbruskonnas elav isik on käsitatav ehitatavast objektist, seega ka ehitusloast, puudutatud isikuna.⁴⁸⁹ Raskused puudutatud isikute ringi kindlakstegemisel ei pruugi sugugi piirduda vaid juhtudega, mil neid on palju ja mil on ette nähtud haldusakti teatavakstegemine avaldamise teel.⁴⁹⁰ Adressaat, kes ei ole teadlik kolmanda isiku puutumusest, alustaks kolmanda isiku õigusi riivavat tegevust ka siis, kui luba ei oleks kolmanda isiku jaoks siduv. Seega ei oleks loa relatiivne kehtivus sobiv vahend kolmanda isiku õiguste tagamiseks. Oluline on arvestada, et erinevalt adressaadist ja haldusorganist, ei teki kolmandal isikul haldusakti siduvuse tõttu kohustusi. Vastasel juhul oleks ka tema näol tegemist adressaadiga HMS § 11 lg 1 p 2 tähenduses. Kohustuse pealepanek, ilma et kohustuse kandjat sellest teavitataks, ei ole õigusriigis võimalik. Haldusaktist tulenevalt ahenevad kolmanda isiku võimalused haldusaktile tuginevate täiendavate otsuste ja toimingute vaidlustamiseks, kui haldusakti ennast ei vaidlustata. See, et kolmas isik peab siduvusest tulenevalt haldusakti tagajärgedega leppima ning et haldusakt muutub ka tema õigusliku positsiooni jaoks määravaks, ei ole tema enda juriidiline kohustus, vaid haldusorgani kohustuse kõrvalmõju. Mõistagi tuleb õigusriigis püüelda selle poole, et lisaks kohustustele informeeritaks isikut ka kaudsetest õiguste riivetest, kuid see ei pruugi olla adressaadi lõplike õiguste tekkimise eelduseks. Küll aga peab kolmandal isikul olema efektiivne võimalus pärast haldusaktist teadasaamist selle vaidlustamiseks ja õigusvastasuse korral reeglina sel viisil siduvusest vabanemiseks.⁴⁹¹ Kaebetähtaeg ei hakka kulgema

⁴⁸⁷ Saksamaal seevastu on haldusakt VwVfG § 43 lg 1 ls 1 kohaselt siduv vaid adressaadile ja puudutatud isikutele, selle kohta P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 87.

⁴⁸⁸ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 66, konkreetsemalt lubade kohta, sealsamas, lk 67 jj.

⁴⁸⁹ W. Brohm, Öffentliches Baurecht, 2002, lk 361, 559.

⁴⁹⁰ HMS § 31 lg 1 p 1.

⁴⁹¹ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 252.

enne, kui isikule on haldusakt teatavaks tehtud, ent õiguskindluse põhimõttest tulenevalt võib rahuldumata jääda ka muidu põhjendatud tühistamiskaebus, kui haldusakti andmisest on möödunud pikem ajavahemik ja adressaadil on saadud õiguse suhtes tekkinud kaitsmist vääriv usaldus.⁴⁹²

D. Kohus

Sõltumata õiguspärasusest peavad lahendatavasse asja puutuva haldusaktiga arvestama ka kohtud. Haldusakti kui üksikjuhtumit reguleerivat õigusakti⁴⁹³ ei saa taandada pelgalt üheks tõendiks kohtuasja lahendamise käigus kujunenud kogumis. Seda on aga teinud nt Riigikohtu tsiviilkolleegium märkides, et „[ü]ldjuhul on ettekirjutused ja muud haldusaktid tsiviilasja lahendamisel tõenditeks, mida kohus hindab tsiviilkohtumenetluse põhimõtteid järgides koos muude tõenditega. Ühelgi tõendil ei ole kohtu jaoks tsiviilkohtumenetluses ette kindlaksmääratud jõudu (TsMS § 95 lg 2). Kohus on tsiviilasja lahendamisel seotud üksnes varem tsiviilasjas samade poolte vaidluses tehtud jõustunud otsusega (TsMS § 94 lg 2, § 242 lg 2) ning osaliselt ka kriminaal- või vääртеomenetluses tehtud otsusega (TsMS § 94 lg 3).”⁴⁹⁴ Selles lahendis jäi tähelepanuta, et vaidluse all olnud Keskkonnainspeksiooni ettekirjutuse, nagu ka muude kujundavate haldusaktide funktsioon ei ole faktiliste asjaolude tõendamine, vaid õiguste ja kohustuste tekitamine. Faktilisel ehk tõenduslikul tasandil oli tsiviilkohtus varem tõesti seotud vaid varasema jõustunud lahendiga tsiviil-, kriminaal- või vääртеoasjas.⁴⁹⁵ Õiguslikul tasandil peab kohus olema seotud nii seadustega kui ka täitevvõimu määruste ja üksikaktidega, kui ta vaatab läbi asja, mille lahend sõltub kehtiva täitevvõimu aktiga loodud õigusest või kohustusest või nende piirangutest. Endiselt tuleks juhinduda seega tsiviilkolleegiumi varasemast seisukohast, et „[k]ohtuvõim ei saa täitevvõimu tehtud otsuseid muuta väljaspool korralist kaebemenetlust, milleks Eesti õiguskorras on halduskohtumenetlus”.⁴⁹⁶ Riigikohtu halduskolleegium asus juba 1995. aastal seisukohale, et üldkohtul ei ole tsiviilasja lahendamisel õigust jätta kohaldamata haldusakte (tolleaegseid ettevõtte asutamislube), kui need on antud seadusevastaselt, vaid need tuleb vaidlustada halduskohtus.⁴⁹⁷ Üldkohtul puuduvad ilma sellekohase eriregulatsioonita haldusakti kehtetuks tunnistamise või ümberhindamise volitused. Haldusakti tähelepanuta jätmine tähendaks haldusakti asemel uue otsuse

⁴⁹² RKHK 3-3-1-41-02, p 12.

⁴⁹³ Täpsemalt selle resolutsiooni, lähemalt § 7 A I.

⁴⁹⁴ RKTk 3-2-1-141-04, p 31.

⁴⁹⁵ Alates 1. jaanuarist 2006 kehtiva redaktsiooni kohaselt on ära langenud seegi tõendamise vabastamise alus.

⁴⁹⁶ RKTk 3-2-1-17-03, p 12.

⁴⁹⁷ RKHK III-3/1-8/95, p 2. Vt ka Tallinna RKK 3-04-66, p 13; 3-04-67, p 13 jj.

tegemist ja sõltuvalt olukorrast ka haldusakti vaikivat muutmist.⁴⁹⁸ Kuid ka halduskohus peab arvestama kehtiva haldusaktiga neis asjades, kus akti peale ei ole tühistamiskaebust esitatud. Nõnda on omandireformi asjades leitud, et kui õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise menetluses ei ole vaidlustatud pädeva komisjoni otsust vara võõrandamisaegse omaniku kindlakstegemise kohta, peavad sellest juhinduma nii vara tagastamist otsustav omavalitsusüksus kui ka selle otsuse peale esitatud kaebust läbivaatav halduskohus.⁴⁹⁹ Nõnda tuleb halduskohtul ka vaidluses maksuameti poolt esitatud maksuteate üle lähtuda kohaliku omavalitsuse poolt antud eelhaldusaktist maa maksustamishinna arvutamise kohta isegi siis, kui arvutamine toimus vääralt.⁵⁰⁰

Loa siduvus mõjutab ennekõike loa adressaadi tegevuse õiguspärasuse hindamist nii haldus- kui ka üldkohtute poolt. Need on ennekõike vaidlused hilisemate järelevalvemeetmete, sama tegevuse kohta käivate paralleellubade ja kolmandate isikute nõuete (nii tsiviil- kui avalik-õiguslike) üle.⁵⁰¹ Kriminaal- ja vääriteoasju lahendava kohtu ja kohtuvälise menetleja aktessoorsus haldusaktist on problemaatiline, sest karistamise põhiseaduslikest põhimõtetest tulenevalt saab süüteo koosseisule vastavaid asjaolusid tuvastada ja teo õiguspärasusele hinnangut anda vaid kohus (kohtuvälise menetleja) kõrgendatud osalusgarantiidega menetluses, mitte aga täitevvõimu asutus oluliselt vähem formaalses haldusmenetluses.⁵⁰² Küll aga saab haldusorgan isiku tegevust õiguslikult reguleerida ning iseenesest ei ole ka õigusvastase haldusakti järgimata jätmise eest karistamine võimatu. Teisalt tekib küsimus, mil määral võib õigusvastane haldusakt, sh luba isiku tegevust karistusõiguslikus mõttes legaliseerida. Kuna see küsimus on pigem karistusõiguslik, on selle käsitlemisest käesolevas töös loobutud.

I. Kohtu seotuse põhiseaduspärasus

Haldusakti siduvus kohtute jaoks ei tähenda täitevvõimu tungimist kohtuvõimu tegevusvaldkonda. Vastupidi, kui kohus asuks väljaspool selleks ette nähtud menetlust ümber hindama küsimusi, mis kuuluvad lahendamisele täitevvõimu poolt, sekkuks kohus teise võimuharu tegemistesse, rikkudes võimude lahususe

⁴⁹⁸ Küsimuse uuestilahendamise õigus võib aga olla antud eriseadusega, RKTK 3-2-1-17-03, p 13. Tsiviilasja lahendava kohtu seotust on otstarbekas lähemalt uurida koos haldusakti tsiviilõigusliku mõju objektiivse ulatusega, allpool § 7 E.

⁴⁹⁹ RKHK 3-3-1-40-00, p 3. Vt ka RKHK III-3/1-42/95, p III.1; III-3/1-44/95; planeeringu õigusliku tähendusega seoses RKHK 3-3-1-37-97, p 3.

⁵⁰⁰ RKHK 3-3-1-14-02, p 25.

⁵⁰¹ Vt nende probleemide sisulist aspekti, § 7 C—E.

⁵⁰² RKÜK 3-1-1-120-03, p 16.

põhimõtet.⁵⁰³ Tõsi, võimude lahususest on haldusotsuse siduvuse kontekstis saadud aru ka risti vastupidiselt. L. H. Levinson rõhutab, et „kahe horisontaalses suhtes [st üksteisele mittealluva] riigiorгани või -asutuse puhul saab kodanik eeldada vaid minimaalses ulatuses järjekindlust”. Ta leiab, et võimude lahususe põhimõttest tulenevalt ei saa kohus olla allutatud teistele võimuharudele, vaid üksnes konstitutsioonile.⁵⁰⁴ Eestis sätestab PS § 146 ls 2, et kohus mõistab õigust „kooskõlas põhiseaduse ja seadustega”. See põhiseaduse norm peidab endas tegelikult laiemat riigivõimu õiguspärasuse nõuet, mille kohaselt ei pea kohus lähtuma mitte ainult seadustest, vaid kehtivast õigusest tervikuna. Õiguskorra osaks on ka vaidluse esemeks olevat üksikjuhtumit reguleerivad haldusaktid. PS § 146 ls 2 eesmärk ei ole välistada asjassepuutuvatest haldusaktidest juhindumist vaidluse lahendamisel, vaid tagada kohtu otsustuslik sõltumatus. Pädevuse piires antud ja muudele kehtivuse eeldustele vastavast haldusaktist juhindumise nõue ei ole samastatav täitevvõimu poolt kohtu kallutamiselega erapooliku otsuse tegemisele. Kohtute seotus on haldusõigussuhte osaliste seotuse loogiline tulemus. Siduvusest asjaosaliste jaoks ei saaks rääkida, kui õigusemõistmisorganid ei võtaks pooltevahelisi suhteid kujundavaid haldusakte arvesse.⁵⁰⁵ Samas kui haldusakt ei ole mingil põhjusel, nt seadusest tuleneva eriregulatsiooni tõttu, õigussuhte osapoolde jaoks määrav, ei ole alust juhinduda sellest ka kohtul. Eeltoodu tõttu ei saa nõustuda M. Sachsi seisukohaga, et siduvuse tekkimist kohtute suhtes saab õigustada vaid haldusaktist tulenev õiguspärane ootus ja seetõttu ei saa siduvus tekkida enne haldusakti muutumist vaidlustamatuks.⁵⁰⁶ Siduvus peab tagama ka selle, et kohus isiku, samuti haldusorgani tegevuse üle õigust mõistes arvestaks samade õigusaktidega, millest peab juhinduma haldusorgan vaidlusaluses tegevuses.

Kuidas haakub siduvus kohtute suhtes PS § 152 lg-ga 1, mille kohaselt tuleb kohtul jätta kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseadusega? Kirjanduses on näiteks leitud, et kohus saab alati jätta „kohaldamata” varasema õigusvastase haldusakti, nt planeeringu.⁵⁰⁷ Pelgalt põhiseaduses kasutatud mõistetest lähtudes (grammatilise tõlgendamisega piirdudes) võiks tõesti järeldada, et „mis tahes õigusaktide” all on silmas peetud ka halduse üksikakte. Sellise tulemusega ei saa siiski leppida.

⁵⁰³ K.-M. Ortloff, *Inhalt und Bindungswirkungen der Baugenehmigung* — NJW 1987, lk 1665, 1667; H.-U. Erichsen (toim), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1998, lk 298; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 115.

⁵⁰⁴ L. H. Levinson, *The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently* — *Am.J.Comp.L* 46 (1998), lk 549, 551. Seevastu A. C. Aman ja W. T. Mayton, leiavad, et haldusotsuste siduvus kohtute suhtes on põhjendatud asutuse pädevusega, *Administrative Law*, 2001, lk 319.

⁵⁰⁵ P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 116.

⁵⁰⁶ Sealsamas, änr 115.

⁵⁰⁷ K. Merusk, *Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll*, 1997, lk 98.

Iseäranis konstitutsiooni tõlgendamisel ei tohi piirduda vaid mõistete uurimisega. Tõlgendus peab tagama ka põhiseaduse erinevate osade harmoonilise rakendamise ja põhiseaduse üldpõhimõtete, sh õiguskindluse põhimõtte realiseerumise.⁵⁰⁸ Põhiseaduse normide süstemaatikast ilmneb, et põhiseadusevastastest õigusaktidest juhindumise keeld ei ole absoluutne reegel, vaid põhimõte, mis tunneb ka erandeid. Õigusaktiks on ka kohtuotsus. PS 23 lg-s 3 sätestatud *ne bis in idem* põhimõtte keelab teistkordselt võtta arutusele süüdistust, milles isik on kord juba lõplikult süüdi või õigeks mõistetud. Sõltumata sellest, kas süüdi- või õigeksmõistmine toimus põhiseaduspäraselt, ei saa isikut uuesti vastutusele võtta. Kui korduv süüdistus esitatakse, tuleb kohtul varasema seadusjõus lahendiga arvestada. Õigusjõus olevate haldusaktide puhul küll puudub sellekohane sõnaselge põhiseaduse norm, kuid PS § 152 lg 1 kitsendavat tõlgendamist, st selle mittelaiendamist halduse üksikaktidele õigustavad õiguskindluse ja võimude lahususe põhimõtte. Haldusakti „kohaldamata jätmise” tähendaks juba langetatud otsustuse ümbervaatomist,⁵⁰⁹ sisuliselt haldusakti tühisust, kui aktiga reguleeritud küsimuse üle peaks kunagi puhkema õiguslik vaidlus.⁵¹⁰ Selline piiritlemine haakub halduskohtute ja Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu vahelise pädevusjaotusega.⁵¹¹ Asjassepuutuva õigusakti kohaldamata jätmise ei saa toimuda niisama lihtsalt, vaid sellega peab kaasnema põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine.⁵¹² Tavapärase haldusaktide põhiseaduslikkuse kontroll ei toimu ega saagi toimuda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Lisaks Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ülekoormamisele avaks see võimaluse halduskohtulikest kaebetähtaegadest möödaminekuks ja sellega õiguskindluse väga laialdaseks kahjustamiseks.⁵¹³ Seetõttu tuleb ka PS § 152 lg 2 tõlgendamisel õigusaktiks lugeda vaid üldaktid materiaalses mõttes. Sarnaselt Euroopa Kohtu praktikale võime Eestiski lähtuda reeglist, et isik, kellele on antud efektiivne võimalus haldusotsuse otseseks vaidlustamiseks, ei saa jääda lootma võimalusele vaidlustada seda kaudselt, nõudes selle kohaldamata jätmist vaidluses haldusotsusest tulenevate toimingute üle. Kaudse vaidlustamise doktriin on selgepiirilisemalt välja arendatud Inglise haldusõiguses, kus säärast võimalust tunnustatakse vaid pädevuse ületamise tõttu kehtetute haldusotsuste puhul. Pädevuse raames tehtud vigade korral on

⁵⁰⁸ T. Annus, Riigiõigus, 2001, lk 35 jj.

⁵⁰⁹ Nii ka Tallinna RKK 2-3/124/05, p 8. Vt ka p 11.

⁵¹⁰ Eesti põhiseaduse kommenteerijad on samuti seisukohal, et laiemas tähenduses on õigusaktiks võimalik küll lugeda „iga akt, mis kehtestab vähemalt ühe, kasvõi individuaalse normi”, kuid § 152 lg-s 1 on silmas peetud õigusakti kitsamas mõttes ning see hõlmab vaid õigustloovaid akte materiaalses mõttes, E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 634.

⁵¹¹ PSJKS § 4 lg 1; HKMS § 3 lg 1 p 1 ja lg 2.

⁵¹² PSJKS § 9 lg 1.

⁵¹³ Vt ka E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 635 jj.

rakendatavad vaid otsesed õiguskaitsevahendid (*certiorary* ehk tühistamiskae- bus või eriseadusest tulenev *appeal*). Erandiks on kriminaalasjad, kus kohtualu- ne peab alati saama tugineda süüdistuse aluseks oleva haldusotsuse õigus- vastasusele.⁵¹⁴

II. Siduvus riigivastutusalasjades

Liigset äziotaaži on siduvuse alases diskussioonis Saksamaal tekitanud väited, nagu oleks jõusse jäänud haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise korral tege- mist siduvusest mööda minekuga. Riigivastutusalasju lahendavad tsiviilkohtud, sh Saksa Ülemkohus on põhjendatult seisukohal, et haldusakti kehtivus ja õigus- jõud ei takista kuidagi sellega tekitatud kahju hüvitamist ega sellele eelnevat haldusakti õigusvastasuse tuvastamist.⁵¹⁵ Need vaidlused on olnud suuresti tingitud asjaolust, et ehitusloas nähakse Saksamaal ehitise õiguspärasust tuvastavat haldusakti ja ehitusloa sisulise õigusvastasuse tuvastamine eeldaks ka ehitise nõuetekohasuse hindamist. Kohati leitakse laiemaltki, et kohus ei saa kindlaks teha tuvastava haldusakti õigusvastasust, kui õigusvastasus on tingitud asjaolu ekslikust tuvastamisest, sest kohus asuks sellisel juhul tuvastava haldusaktiga otsustatud küsimust ümber hindama.⁵¹⁶ Minu arvates see nii ei ole. Sellega min- daks õigussuhete stabiilsuse kaitsel juba liiga kaugele ning seda efektiivse õiguskaitse põhimõtte arvelt. Haldusakt ise ei saa olla enda õiguspärasuse „ga- randiks”. Kahjunõude raames tuvastava haldusakti õigusvastasuse intsidentne sedastamine ei kahjusta õiguskindlust, sest tuvastamine kohtu poolt toimub ainult *inter pares* ja ainult konkreetsetes kahjuasjas. Haldusakt ise ei kaota oma kehtivust, haldusakti resolutsioonis tuvastatud asjaoludest tuleb muudes suhetes ka edaspidi juhinduda.⁵¹⁷ Haldusaktiga lahendatud küsimuse ümberotsustamist tuvastava haldusakti kontrollimisel seega ei toimu.⁵¹⁸ Haldusakti kehtivus ei piira kahjunõude esitamist ka Eestis, ehkki RVastS § 7 lg-st 1 üritatakse prakti- kas aeg-ajalt välja lugeda vastupidist. Haldusakti kehtetus ei ole rahalise kahju- nõude eeldus. Kahjunõuet välistavaks või piiravaks asjaoluks võib teatud tingi- mustel olla kahju välistava või kõrvaldava õiguskaitsevahendi kasutamata jät-

⁵¹⁴ P. Craig, *Administrative Law*, 2003, lk 687 jj.

⁵¹⁵ Seoses ehitusloaga, koos täiendavate viidetega K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, *Öffentliches Baurecht*, 2. kd, 1998, lk 132.

⁵¹⁶ Nt K.-M. Ortloff, *Inhalt und Bindungswirkungen der Baugenehmigung* — *NJW* 1987, lk 1664, 1670.

⁵¹⁷ Tuvastava haldusakti siduvusest lähemalt § 7 B II.

⁵¹⁸ Seetõttu ei kattu menetluse ese tuvastava haldusakti andmisel vaidlusesemega sama haldusakti peale esitatud kaebuse läbivaatamisel, P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 änr 121.

mine mõjuva põhjusega, mida ei saa haldusakti jätkuva kehtivusega kuidagi sa-
mastada.⁵¹⁹

E. Vahekokkuvõte

Load jt haldusaktid ei saa olla siduvad adressaadi ja haldusorgani jaoks ega täita oma stabiliseerivat funktsiooni ilma, et siduvus laieneks ka kolmandatele isikutele, menetluses mitteosalenud haldusorganitele ja kohtutele. Kõik haldusorganid on kohustatud arvestama haldusakti regulatsiooniga haldusmenetluse järgnevate otsuste tegemisel. Kolmandatele isikutele ei pane haldusakt peale kohustusi, küll aga võib riivata nende subjektiivseid õigusi, kitsendades võimalust vaidlustada adressaadi või haldusorganite tegevust loaga reguleeritud ulatuses. Aktiga haldusõigussuhte osalistele tekitatud õigustest ja kohustustest peavad lähtuma ka kohtud. Sellega on leidnud põhimõttelist kinnitust ka teine töö lähetealus — siduvuse absoluutsus subjektiivses plaanis.

§ 6. Ajalised piirid

A. Siduvuse algus

Üldreegli kohaselt hakkab haldusakt kehtima (jõustub)⁵²⁰ teatavastegemise või kättetoimetamise hetkest, kui haldusaktis ei ole selleks ette nähtud hilisemat tähtpäeva.⁵²¹ Ka EL institutsioonide otsused jõustuvad adressaadile teatavaks tegemisest.⁵²² Siduvuse algusega seoses tulevad järgnevalt lähema vaatluse alla

⁵¹⁹ Kalapüügiloa andmisest keeldumise näitel RKHK 3-3-1-11-02, p 16; kauplemisloa kehtivuse peatamise näitel RKHK 3-3-1-32-02, p 25; vt ka seoses maareformiga RKHK 3-3-1-14-02, p 19; 3-3-1-8-04, p 11. Kahjunõude rahuldamise eelduseks on haldusakti õigusvastatus. Selle saab kohus kindlaks teha kahjunõudega kaasaskäivalt, st kahjunõude esitamiseks ei pea haldusakti õigusvastatus olema eelnevalt kohtuotsusega kindlaks tehtud, RKHK 3-3-1-39-06, p 12.

⁵²⁰ Vrd HMS § 68 lg 3. Määruste puhul võrdsustab haldusmenetluse seadus otsesõnu „kehtima hakkamise” ja „jõustumise” (§ 93 lg 2). Jõustumiseks nimetatakse ka halduslepingu kehtimahakkamist (HMS § 101). Vt ka K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 109.

⁵²¹ HMS § 61 lg 1 ls 1. Sama ka KOKS § 23 lg 3, § 31 lg 5 ja § 57 lg 6 ls 1. Seevastu AdmMS § 78 lg 1 ls 2 kohaselt loeti kirjalik otsus „toimunuks” selle allakirjutamisega.

⁵²² EÜAL art 254 lg 3. S. Schönbergi hinnangul „eksisteerib” haldusotsus Inglise ja EL õiguses alates allakirjutamisest, kuid muutub teatavastegemisega asutuse poolt „tühis-
tamatuks”. Prantsusmaal jõustub haldusakt tema andmetel sõltumata teatavastegemi-
sest, Legitimate Expectations in Administrative Law, 2000, lk 77 jj.

kolm probleemi. Esmalt peatume sellel, millistel tingimustel saab haldusakti lugeda teatavaks tehtuks (I). HMS § 60 lg 2 kohaselt tekitab jõustumine ka õigusjõu, sh siduvuse⁵²³ kõigi isikute suhtes. Lähemat selgitamist vajab, kas ühe puudutatud isiku teavitamine loob koheselt siduvuse ka teiste, veel informeerimata isikute jaoks (II). Eespool viidatud regulatsiooni tõttu ei tohiks haldusakt, mille jõustumine on edasi lükatud hilisemale ajahetkele kui teatavakstegemine või mille kehtivus on esialgse õiguskaitse korras peatatud, veel kellegi suhtes siduv olla. Tekib küsimus, kas haldusorganid ja puudutatud isikud võivad säärastid välja antud, kuid jõustumata haldusakte täielikult ignoreerida (III).

I. Teatavakstegemine

Haldusakti teatavakstegemine võib sündida vormivabalt, kui seadus ei nõua haldusakti kättetoimetamist.⁵²⁴ Isikule ebasoodsate haldusaktide andmisel on siiski alati nõutav kättetoimetamine, s.o teatavakstegemine formaliseeritud ja dokumenteeritud vormis.⁵²⁵ Loa kui soodustava haldusakti võib adressaadile teatavaks teha vabas vormis. Kui aga luba piirab kolmanda isiku õigusi, siis tuleb luba või loa andmise otsus talle kätte toimetada.⁵²⁶ Kätte tuleb toimetada haldusakt, millega loa andmisest keeldutakse, sest keeldumine piirab reeglina loa taotleja õigusi.⁵²⁷ Samuti tuleb luba (loa andmise otsus) kätte toimetada adressaadile, kui see antakse talle ebasoodsamatel tingimustel võrreldes taotletuga (loodusressursi kasutamise õiguse andmine taotletust väiksemas kvantitatiivses mahus; loa adressaadi õiguste piiramine kõrvaltingimustega jne).

1. Teatavakstegemise tähtsus

HMS § 61 lg 1 ls 1 lähtub põhimõttest, et haldusaktist kui tahteavaldusest tulenevaid õigusi ega kohustusi ei saa adressaadil tekkida enne, kui tahteavaldus on adressaadini jõudnud. Vastasel juhul käitaks kohustava haldusakti adressaat õigusvastaselt, ilma et tal oleks mõistlikku võimalust sellest teadlik olla ja oma

⁵²³ Soomes seevastu vaid püsivuse tekke, s.o muutmispiirangute rakendumise, O. Mäenpää, *Hallintooikeus*, 2000, lk 384.

⁵²⁴ HMS § 62 lg 1. Lähemalt teatavakstegemise vormide kohta A. Aedmaa jt, *Haldusmenetluse käsiraamat*, 2004, lk 98 jj, 308 jj.

⁵²⁵ HMS § 62 lg 2. Kättetoimetamise mõiste kohta M. Ernits, *Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses* — *Juridica* 2004, lk 321, 322 koos põhjendatud kriitikaga varasemate määratluskatsete suhtes. Kättetoimetamine võib toimuda kas vahetult haldusorgani poolt allkirja vastu, posti teel tähtkirjaga või elektrooniliselt digitaalallkirja abil (HMS § 25 lg-d 1 ja 2). Teatud tingimustel loetakse haldusakt kättetoimetatuks ajalehes avaldamisega (HMS § 31). Vt ka MKS § 52 jj.

⁵²⁶ Tallinna RKK 2-3/715/04, p 6.

⁵²⁷ Eespool § 2 A I 1.

käitumist kujundada. Niisugune olukord on õigusriigis ilmselgelt lubamatu.⁵²⁸ Selle tõdemuseni võib jõuda PS § 3 lg 2 ls-s 2 väljendatud õigusriigi põhimõtte üht aspekti — seaduste avalikustamise nõuet — riigivõimu üksikaktide suhtes edasi arendades.⁵²⁹ Miks peaksid varjatud üksikotsused saama adressaadile kohustusi tekitada, kui üldaktide puhul on see välistatud? Vabariigi Valitsuse korralduste ja ministri käskkirjade jõustamine nende allakirjutamise päeval vastavalt VVS § 30 lg-le 5 ja § 52 lg-le 4 ei ole minu arvates põhiseaduspärane.⁵³⁰ Haldusakt kui haldusorgani tahteavaldus ei eksisteeri enne, kui tahe on väljendatud adressaadile või erandjuhul üldsusele. Otsuse esinemine üksnes avalduse tegija mõtetes või „sahtlis” ei ole õiguslikult tahteavaldus.⁵³¹ Lisaks eeltoodule ei ole asjakohatu viidata ka inimväärikuse tagamise nõudele. Isiku õiguste ja kohustuste reguleerimine, ilma et asutus oleks isikut informeerinud, on ilmselgelt solvav ja väärikust alandav.

2. Teatavakstegemise olulised tunnused

Selleks, et saaks rääkida haldusakti teatavakstegemisest, peab adressaadil olema mõistlik võimalus haldusaktiga tutvuda. Haldusakt ei ole veel teatavaks tehtud, kui see on küll üle antud postiasutusele, kuid viimane ei ole saadetist adressaadini toimetanud.⁵³² Teatavakstegemiseks ei piisa haldusakti põhimõttelisest kättesaadavusest asutuses teabenõude esitajale, selle kohta kande tegemisest asutuse dokumendiregistris, selle väljapanekust asutuse teadetetahvlile või Interneti-kodulehele. Seepärast ei tule reeglina kõne alla ka teatavakstegemine ajalehe kaudu. Seda moodust võib asutus kasutada *ultima ratio*’na vaid juhtudel, mil adressaadiga isikliku kontakteerumise vorme ei õnnestu rakendada.⁵³³ Erinevalt olukorrast, kus teatavakstegemisel esineb üksnes formaalseid puudusi,⁵³⁴ on teatavakstegemise täielik ärajäämine piisavalt ränk minetus, et välistada

⁵²⁸ Vt Riigikohtu seisukohad seoses maa maksustamishinna määramise otsuste teatavakstegemisega, RKHK 3-3-1-3-01, p 6; 3-3-1-49-03, p 16. Vt ka RKHK 3-3-1-60-01, p 3. Teatavakstegemise põhiseadusliku tähtsuse kohta M. Ernits, Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses — Juridica 2004, lk 321. Kriitiliselt iseseisvuse taastamise järgsete aastate praktika suhtes (jõustada haldusakte enne teatavakstegemist) K. Merusk, Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 1995, lk 23.

⁵²⁹ Vt ka M. Ernits, Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses — Juridica 2004, lk 321, 329.

⁵³⁰ Allakirjutamisega jõustuvad ka peaministri korraldus ja Eesti Panga nõukogu otsus (RTS § 5 lg 6). Seegi on problemaatiline, kui nende aktidega peaks reguleeritama halduseväliste isikute õigusi.

⁵³¹ Vrd D. Medicus, Bürgerliches Recht, 1999, lk 34, 35 jj. H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 149; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 81, 88. Seoses maksuotsustega, RKHK 3-3-1-49-03, p 16.

⁵³² H. J. Knack jt, VwVfG, 2004 § 43 änr 27 jj. Vrd RKHK 3-3-1-60-01, p 3.

⁵³³ RKHK 3-3-1-60-01, p 4, 6; 3-3-1-57-02, p 13 jj; 3-3-1-31-03, p 30.

⁵³⁴ HMS § 58, selle kohta eespool § 4 C I 3.

üldse haldusakti jõustumine. HMS § 60 lg 1 ls 1 ei sea haldusakti jõustumist sõltuvusse teatavakstegemise või kättetoimetamise õiguspärasusest, vaid üksnes teatavakstegemise või kättetoimetamise faktilisest toimumisest.⁵³⁵ Ei seadused ega õiguse üldpõhimõtted ei nõua siiski informatsiooni tegelikku jõudmist adressaadi teadvusse. Jõustumiseks piisab sellest, et riik on teinud adressaadi teavitamiseks omalt poolt kõik vajaliku, et isikul tekiks reaalne ja mõistlik võimalus aktiga tutvumiseks. Selle võimaluse kasutamine sõltub juba adressaadist endast. Vastasel juhul ei oleks haldusaktide jõustumist võimalik tagada, sest „sulgedes oma silmad ja kõrvad”, võiks adressaat lõpmatult takistada haldusakti teatavakstegemist.⁵³⁶ Selliste situatsioonide tarbeks on seadustes ette nähtud fiktsioonid, mil haldusakt loetakse teatavaks tehtuks, kuigi isik ei pruugi haldusaktist tegelikult teada saada.⁵³⁷ Kui asutusel puudub alus fiktsiooni rakendamiseks, nt akti avaldamiseks ajalehes, ei pruugigi avaldamine iseenesest olla õigusvastane, kuid teatavakstegemist ei saa lugeda toimunuks.⁵³⁸

Olukordades, mil adressaadile ei ole haldusakti teatavaks tehtud, kuid ta on haldusaktist teada saanud muul viisil, nt kolmanda isiku või mittepädeva asutuse kaudu, ei toimu reeglina haldusakti jõustumist. Pelgalt kuulduste põhjal ei ole õige nõuda ei kohustuste täitmist ega lubada õiguste teostamist. Kuulujutu, et on antud isikut kohustav haldusakt, võib „adressaat” jätta tähelepanuta. Asudes säärases olukorras teostama eeldatavasti välja anda otsustatud, kuid teatavaks tegemata loast tulenevat õigust, võtab adressaat endale ebameeldiva riski. Ent kui adressaat loast tulenevat õigust siiski kasutab ja loa andmise otsus on ka tegelikult langetatud, ei ole õiglane karistada isikut loata tegevuse eest. Seda võib illustreerida näitega ehitusloast, mis ei ole teatavaks tehtud taotlejale, küll aga projekti koostanud arhitektile, ehitusettevõtjale, kellelt omanik on tellinud hoone ehitamise, vms. Niisugustel juhtudel oleks õiglane tõdeda, et adressaadi teavitamine on toimunud kolmanda isiku kaudu. Sellist teavitamist ei saa lugeda korrektseks, kuid põhjendatud ei ole ka loa jõustumise välistamine.

⁵³⁵ Nende kahe olukorra piiritlemise kohta lähemalt I. Pilving, Menetlus- ja vormivead haldusakti kättetoimetamisel — *Juridica* 2004, lk 526. Vt ka Tallinna RKK 2-3/30/05. Teistsugusel seisukohal M. Ernits, Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses — *Juridica* 2004, lk 321.

⁵³⁶ Nt olukorrad, kus adressaat ei tühjenda oma kirjakasti või ei ava saabunud posti, RKKH 3-3-1-37-03; 3-3-1-10-04.

⁵³⁷ HMS § 26 lg 3.

⁵³⁸ Tallinna RKK 2-3/455/05, p 15 jj; 3-04-87, p 9 jj.

1. Kolmandad isikud ja haldusorganid

Nagu eespool⁵³⁹ nägime, ei saa haldusakt tekitada adressaadile õigusi või kohustusi ilma, et ta oleks ühtlasi siduv haldusorganite, kolmandate isikute ja kohtute suhtes. Ajalises plaanis tähendab see kõigi nimetatute jaoks siduvuse teket mitte nende endi, vaid adressaadi teavitamise hetkest.⁵⁴⁰

2. Mitu adressaati

Teistsugune on olukord adressaatide paljususe korral. Haldusmenetluse seadus ei ütle otsesõnu midagi haldusakti jõustumise kohta olukorras, kus ühel ja samal aktil on mitu adressaati (nt ehitusluba mitme isiku kaasomandis olevale kinnistule ehitamiseks, mitme ettevõtja poolt pakutava ohtliku toote müügi keelamine).⁵⁴¹ Tekib küsimus, kas haldusakt jõustub:

- tervikuna juba esimese adressaadi teavitamisel;
- tervikuna alles pärast kõigi adressaatide teavitamist;
- iga adressaadi suhtes erineval ajal, vastavalt nende teavitamise hetkele.⁵⁴²

Esimest tõlgendusvarianti tuleks PS § 3 lg 2 ls 2 valguses vältida. Teine alternatiiv oleks ebapraktiline ning takistaks paljudel juhtudel haldusaktiga adressaadile antud õiguste realiseerimist ja avalike ülesannete täitmist ilma, et sellest kellelegi kasu tõuseks. Kui mingil põhjusel ei õnnestu ühele adressaatidest mõistliku aja jooksul haldusakti teatavaks teha, siis ei jõustuks see ka teiste suhtes ning viimased ei saaks asuda teostama haldusaktist tulenevaid õigusi või avaneks neil põhjendamatu võimalus venitada oma kohustuste täitmisega. Vaadeldagem olukorda, kus järelevalveasutus peatab ohtlike asjaolude ilmnemise tõttu teatud päritoluga toidu käitlemise, adresseerides ettekirjutuse kõigile asjassepuutuvatele ettevõtjatele.⁵⁴³ Ei ole mõistlikku õigustust, miks ettevõtja, kellele on õnnestunud ettekirjutus teatavaks teha, võiks jätkata käitlemist seetõttu, et teisele ettevõtjale ei ole mingil põhjusel ettekirjutust veel kätte toimetatud. Seades kõigi adressaatide teavitamise haldusakti igasuguse jõustumise eelduseks, kahjustaksime õiguskindlust väga oluliselt, sest teavitatud adressaatidel on raske

⁵³⁹ § 5 C–D.

⁵⁴⁰ Vt ka A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 328 jj; samuti teenistuslike käskkirjade jõustumise kohta Tallinna RKK 2-3/763/05, p 6.

⁵⁴¹ Ka HMS eelnõu (456 I SE) seletuskiri vaikib selles küsimuses.

⁵⁴² Järgnevalt käsitlemisele tulevad lahendusvariandid ning argumendid nende poolt ja vastu on tuletatud kirjanduses kolmandate isikute suhtes haldusakti jõustumise kohta avaldatud arvamustest. Relatiivset kehtivust adressaatide suhtes peetakse pea enesestmõistetavaks, vrd H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 149; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 169.

⁵⁴³ ToiduS § 50 lg 2.

olla kursis sellega, kas teisi adressaate on informeeritud. Nõnda võiks kujuneda olukord, kus tegelikult veel jõustumata haldusakti kehtimahakkamist usaldanud isik avastab hiljem, et ta on õigust ennatlikult realiseerima asudes pannud toime süüteo.

Kõige tasakaalustatum lahendus on haldusakti relatiivne kehtivus adressaatide lõikes. See tähendaks, et haldusakt tekitaks õigusi või kohustusi vaid sellele adressaadile, kellele see on teatavaks tehtud. Relatiivne kehtivus eeldab aga, et erinevate adressaatide õigused ja kohustused on üksteisest lahutatavad. Kui see võimalik ei ole, nt kui haldusakt annab õiguse või tekitab kohustuse teha mingi tegu ainult ühiselt, siis saab haldusakti lugeda paratamatult jõustunuks alles pärast kõigi ühise õiguse või kohustuse subjektide informeerimist.⁵⁴⁴ Säärase olukorraga võib olla tegemist näiteks kaasomandis oleva ehitise lammutamiseks ettekirjutuse tegemisel, kui kaasomanik, keda ettekirjutusest ei ole teavitatud, ei ole andnud või ei anna tagantjärele lammutamiseks oma nõusolekut. Seevastu ehitusloa andmisel kaasomandis oleva ehitise lammutamiseks või ümberehitamiseks võib üks kaasomanikest asuda avaliku õiguse seisukohast töid teostama kohe pärast talle ehitusloa teatavaks tegemist, ootamata ära, millal ja kas üldse ehitusluba teistele kaasomanikele teatavaks tehakse, sest ainult tema on säärase loa adressaat.⁵⁴⁵ Ehitise kasutusluba jõustub iga teavitatud kaasomaniku suhtes eraldi. Oleks ebamõistlik keelata ehitise kasutamine kaasomanikul, kellele ei ole kohaliku omavalitsuse poolt veel kasutusluba teatavaks tehtud, kuid kes on kasutusloa andmisest teada saanud teise kaasomaniku kaudu. Sellises olukorras on mõistlik asuda seisukohale, et luba on ühe kaasomaniku kaudu tehtud teatavaks ja jõustunud ka teiste kaasomanike suhtes. Mõistagi ei võta see teistelt kaasomanikelt õigust tutvuda ka ise loa või selle andmise otsusega ning nõuda oma-avalitsusasutuselt selle ärakirja.

III. Jõustumata haldusakt

Kuna enne teatavakstegemist haldusakti tahteavaldusena ei eksisteeri ja reeglina kaasnevad teatavakstegemisega koheselt ka kehtivus ja siduvus, on rusikareeglina iga välja antud haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni siduv. Olukord, kus teatavaks tehtud haldusakt (veel) ei kehti, on võimalik järgmistel juhtudel:

- haldusakti tühisus;
- jõustumise edasilükkamine haldusakti kõrvaltingimusega;
- haldusakti kehtivuse peatamine.

⁵⁴⁴ P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 41 änr 43; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 210.

⁵⁴⁵ Kaasomanik ei tohi aga unustada, et ümberehitamiseks ja lammutamiseks peab tal lisaks ehitusloale olema ka teiste kaasomanike tsiviilõiguslik nõusolek (EhS § 12 lg 2 ls 2). Varasema sarnase õigusliku olukorra kohta RKHK 3-3-1-67-01, p 2.

Kontrollimaks, kas peab paika tees, et siduvus tekib alles koos jõustumisega, mitte juba teatavakstegemisega, tuleb järgnevalt selgitada, kas haldusakti regulatsioonil puudub neis situatsioonides tõepoolest õiguslik tähendus. Tühisuse tagajärgedel oleme eespool juba peatunud.⁵⁴⁶ Seega vaatleme järgnevalt jõustumise edasilükkamist (1) ja kehtivuse peatamist (2).

1. Jõustumise edasilükkamine

HMS § 53 lg 1 p 1 annab haldusorganile võimaluse haldusakti kehtivusaega piirata. Selle volitusega on hõlmatud ka haldusakti jõustumise edasilükkamine mingi sündmuse või tähtpäevani pärast akti teatavakstegemist. Jõustumise edasilükkamise korral ei teki teatavakstegemise ja jõustumise vahelisel ajal ehk hõljumisajal veel õiguslikke tagajärgi, mille loomisele haldusakt on suunatud. Haldusakt küll eksisteerib, kuid ei oma regulatiivset toimet. Jõustumata loa alusel tegutsemine kujutab endast omavoli, samaväärselt loata tegutsemisega. Probleemaatiliseks muutub olukord siis, kui võimuasutuste hilisem tegevus ei arvesta juba teatavaks tehtud, kuid veel jõustumata haldusakti mõjul adressaadil tulevikus eelduslikult tekkivate õigustega ja takistab nende hilisemat realiseerimist. Sellist olukorda võivad illustreerida kaks ehitisluba: L_a , millega isikul A lubatakse ehitada ehitise a, ja L_b , millega isikul B lubatakse ehitada ehitise b. Oletagem ka, et mingil põhjusel välistab ehitise b ehitamine või kasutamine ehitise a nõuetekohase ehitamise või muudab selle kasutamise ebamõistlikuks või võimatuks. Selline situatsioon võib olla tingitud nii tuleohutusnõuetest, insolatsioonitingimustest, müranormatiividest vms. Kui luba L_a tehakse 1. märtsil teatavaks, kuid selle jõustumine lükatakse 1. septembrini edasi, siis ei tohiks A-le vahepealsel ajal tekkida sellest loast mingeid õigusi. Ent kas ehitusjärelevalve asutus käitub siiski õiguspäraselt, andes vahepealsel ajal, nt 31. augustil välja loa L_b ?⁵⁴⁷ Lisaks formaalsele argumendile, et varasem luba ei ole veel jõustunud, on raske leida sisulist, asjaosaliste põhjendatud huvidest lähtuvat õigustust sellele, miks peaks ehitusjärelevalve asutusel olema võimalus vastuolulisteks otsusteks. Teise näitena olgu toodud puudustega hoonele antud tingimuslik kasutusluba, mille jõustumine on kõrvaltingimusega ette nähtud pärast puuduste kõrvaldamist. Oletagem, et puuduste kõrvaldamiseks on antud üheaastane tähtaeg. Rahuldavaks ei saa pidada olukorda, kus loa andnud järelevalveasutus teeb luba kehtetuks tunnistamata vahepealsel ajal omanikule hoopis ettekirjutuse hoone kui mittenõuetekohase ehitise kõrvaldamiseks. Vaatamata sellele, et haldusakt ei ole jõustunud, võib adressaadil haldusakti teatavakstegemisest tulenevalt tekkida põhjendatud alus loota, et haldusakt hiljem jõustub

⁵⁴⁶ § 4 C I I.

⁵⁴⁷ On selge, et kui varasem ehitisluba on juba jõustunud, on õigusvastane anda välja teisele isikule (teisel kinnistul) teine ehitisluba, mis esimese realiseerimise välistab, vt lähemalt § 7 D II; § 9 A IV.

ja ta saab asuda realiseerima selles ette nähtud õigusi, sest asutuse otsus on juba langetatud. Ehkki adressaat ei või hõljumisajal alustada loas reguleeritud tegevust ennast, ei ole tal keelatud teha ettevalmistusi: tellida projekte, sõlmida lepinguid ehitustöödeks, soetada materjali jne. Õiguspoliitiliselt vajaks haldusakti, iseäranis avalik-õigusliku loa adressaadi positsioon, vähemalt teatud juhtudel, ka hõljumisajal kaitset. Samas kui edasilükkava kõrvaltingimuse eesmärk ongi lükata jõustumine edasi asjaolude täiendava selginemiseni, et haldusorgan ei oleks liiga vara oma otsusega seotud, ei saa hõljumisajal haldusakti siduvust tekkida. Adressaadi õiguspärast ootust saab hõljumisajal kaitsta vaid selles ulatuses, milles tal on alust loota, et haldusakt jõustub.

Milline võiks aga sellistel puhkudel olla haldusorgani vastuolulise käitumise keelu teoreetiline põhjendus ja kas sellel on üldse mingit seost haldusakti siduvusega? Kirjanduses on arutletud, et jõustumata haldusakti siduvuse eitamine tähendaks selle võrdsustamist reaaltoimingute ja tühiste haldusaktidega.⁵⁴⁸ See argument on tautoloogiline, sest põhjendamist vajabki väide, et jõustumata haldusakt erineb vähemalt teatava siduvuse poolest reaaltoiminguist ja tühistest haldusaktidest. „Eelsiduvuse” põhjenduseks on toodud ka haldusakti muutmiskiirangute tekkimine kohe pärast haldusakti andmist, sõltumata jõustumisest.⁵⁴⁹ Nagu eespool selgitatud, ei ole õiguspärase ootuse kaitseks seatud muutmiskiirangute tekkimise siduvuse õiguslikuks aluseks ega eelduseks.⁵⁵⁰ Jõustumata haldusakti siduvust võiks põhjendada veel teesiga, et siduvus ei olegi seotud haldusakti kehtivuse ja jõustumisega, vaid kaasneb juba teatavakstegemisega. See positsioon ei oleks kooskõlas HMS § 60 lg 2 ls-ga 1. Võiks ka arutleda, et kõrvaltingimus ei lükka edasi haldusakti kehtivuse kõiki aspekte. Siin takerduk-sime aga vastuoludesse, millest oli eespool juttu seoses haldusakti „välise kehtivuse” mõistega.⁵⁵¹ Järgmine võimalus — tulevikus tekkiv kehtivus — tekitaks siduvuse juba hõljumisajal. Selline lahendus eeldab, et õiguslik tagajärg (siduvus) võib ajaliselt eelneda selle tekkimise aluseks olevale juriidilisele faktile (haldusakti jõustumine). Põhimõtteliselt ei ole selles midagi võimatut. Juriidilise fakti ja tema õigusliku tagajärje seos on õiguslik, mitte füüsiline. Igasugune tagasiulatuva jõud seisnebki hilisema sündmuse mõjul varasemate õiguslike tagajärgede tekitamises. Tulevikus eeldatavalt toimuvad või toimuda võivad sündmused mõjutavad vägagi isikute varasemaid õigusi ja kohustusi. Tegu võib näiteks olla karistusõiguslikult õiguspärane või õigusvastane, sõltuvalt sellest, kas on ette näha, et see põhjustab süüteo koosseisule vastava tagajärje või mitte. Nõnda on ka haldusorgani tegevuse õiguspärasus võimalik seada sõltuvusse

⁵⁴⁸ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 218.

⁵⁴⁹ H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 168 jj.

⁵⁵⁰ § 4 B ja C II 2.

⁵⁵¹ § 3 A II.

sellest, kas on ette näha, et see mõjutab tulevikus eeldatavalt jõustuvast haldusaktist isikule tulenevaid õigusi.

2. Kehtivuse peatamine

Vastavalt HMS §-le 81 ja HKMS § 12¹ lg 3 p-le 1 võivad vaideorgan ja halduskohus peatada esialgse õiguskaitse korras haldusakti kehtivuse. Samas võib pädev haldusorgan peatada haldusakti kehtivuse ka väljaspool õiguskaitsemenetlust vastavalt üldistele haldusakti muutmise sätetele⁵⁵² või eriseadustes sisalduvatele normidele.⁵⁵³ Õiguskaitsemenetluses on haldusakti peatamise eesmärk vältida kaebaja või vaide esitaja õiguste pöördumatut kahjustamist. Väljaspool õiguskaitsemenetlust toimub adressaati soodustavate haldusaktide, sh lubade ja alternatiivsete regulatsiooniinstrumentide peatamine ennekõike adressaadi tegevuses ajutise iseloomuga puudustest lähtuva ohu vältimiseks. Haldusakti kehtivuse peatamise toime on sarnane selle edasilükkamisega, kuid selle vahega, et peatamise korral on haldusakt enamasti juba jõustunud. Kehtivuse taastumine on peatamise korral tavaliselt lükatud edasi määramata ajaks kuni mingi sündmuseni (kaebuse rahuldamata jätmine, adressaadi tegevuses puuduste kõrvaldamine vms). Seetõttu on ka huvidekonflikt ja selle õigusteoreetiline lahendus haldusakti peatamisel sarnane jõustumise edasilükkamise puhul vaadelduga. Kehtivuse peatumine kõrvaldab põhimõtteliselt ka siduvuse haldusõigussuhete subjektide suhtes.⁵⁵⁴ Kuid ka siin tuleb asuda seisukohale, et haldusorgan ei või täielikult ignoreerida haldusakti, mille kehtivus võib tulevikus taastuda. Kui õigusvastaselt püstitatud ehitisele antud kasutusluba vaidlustatakse ja see peatatakse esialgse õiguskaitse korras, ei ole ehitusjärelevalve asutusel õigust anda kasutusloaga vastuolus olevaid haldusakte, kuni kasutusluba pole täielikult kehtetuks tunnistatud.⁵⁵⁵

⁵⁵² HMS § 64 lg 1.

⁵⁵³ Nt ToiduS § 11, LTTS § 19². Lähemalt A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 375 jj.

⁵⁵⁴ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 208 jj. Vrd RKHK 3-3-1-13-04, p 14: „Õigusakti kehtivuse peatamise õiguslik tähendus on oma olemuselt sarnane õigusakti kehtetuks tunnistamise tähendusega selle vahega, et peatamine on ajutine, kehtetuks tunnistamine aga lõplik. [...] Sarnaselt õigusakti kehtetuks tunnistamisega vajavad isikud ka ajavahemikul, mil õigusakti kehtivus on peatatud, selgust, kas õigusakti tuleb täita või mitte. Õiguselguse ja õiguskindluse kaitseks tuleb Riigi Teatajas avaldada ka esialgse õiguskaitse määrus, millega peatatakse Riigi Teatajas avaldatud õigusakti kehtivus.”

⁵⁵⁵ Kooskõlas HKMS § 12² lg 2 ls-ga 4 on kohtul võimalik akti kehtivuse peatamise tagajärgi täpsustada.

B. Siduvuse lõpp

Kuna siduvuse aluseks on haldusakti kehtivus, on loogiline eeldada, et siduvus kaob koos kehtivuse lõppemisega. Lahkame järgnevalt seaduses sätestatud haldusakti kehtivuse äralangemise aluseid, selgitamaks, mil viisil ja millises ulatuses need akti siduvust mõjutavad (I). Seejärel tuleb vaatluse alla Saksa erialakirjanduses esitatud tees, et siduvus võib kaduda ka akti andmise aluseks olnud faktilise ja õigusliku olustiku muutumisega (II).

I. Kehtivuse lõppemine

Vastavalt HMS § 61 lg-le 2 lõppeb haldusakti kehtivus:

- kehtetuks tunnistamisega vaidemenetluses või tühistamisega haldusprotsessis;⁵⁵⁶
- kehtetuks tunnistamisega haldusakti andnud või muu pädeva haldusorgani poolt väljaspool õiguskaitsemenetlust;⁵⁵⁷
- tähtaegses haldusaktis ette nähtud kehtivustähtaja möödumisel;⁵⁵⁸
- haldusaktist tuleneva kohustuse täitmisel või õiguse täielikul ärakasutamisel;
- muudel seaduses sätestatud juhtudel.⁵⁵⁹

1. Kehtetuks tunnistamine

Erinevatel alustel akti kehtivuse lõppemisel on kohati erinevad õiguslikud tagajärjed. Õiguskaitsemenetluses tunnistatakse haldusakt kehtetuks algusest peale (tühistatakse), seega tagantjärele loetakse, et ta ei ole kunagi kehtinud.⁵⁶⁰ Väljaspool õiguskaitsemenetlust seevastu võidakse haldusakt tunnistada kehtetuks nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt (*ex nunc* ja *ex tunc*). Siin võib hetkeks, millest alates haldusakti kehtivus loetakse kadunuks, olla põhimõtteliselt iga ajamoment enne või pärast kehtetuks tunnistamise otsuse (*actus contrarius*) tegemist. Ükski kehtetuks tunnistatud haldusakt ei ole tulevikku suunatult enam täitmiseks kohustuslik ega oma õigusjõudu,⁵⁶¹ seega ka mitte siduvust. Aktiga

⁵⁵⁶ HMS § 85 p 1; HKMS § 26 lg 1 p 1.

⁵⁵⁷ HMS § 64 jj.

⁵⁵⁸ HMS § 53 lg 1 p 1.

⁵⁵⁹ Nt ehitusloa puhul ehitustööde mitteamustamisel kahe aasta jooksul (EhS § 25 lg 2). Vrd kõigi aluste kohta Saksamaal VwVfG § 43 lg 2, selle kohta P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2004, § 43 änr 180 jj; EL õiguse kohta sealsamas, § 43 änr 180a.

⁵⁶⁰ Mõistete kohta RKHK 3-3-1-21-03, p 14; A. Aedmaa, Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine — Õiguskeel 2001, nr 5, lk 34; *id* jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 343. Olgu märgitud, et H. Maureri õpiku tõlkimisel on kõnealuseid termineid kasutatud teistsuguses tähenduses, vt Haldusõigus, 2004, lk 183.

⁵⁶¹ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 343.

peale pandud kohustuste täitmist haldusõigussuhte osalised enam üksteiselt nõuda ei saa. Haldusakti ei saa enam aluseks võtta hilisemates haldusmenetlustes, sh täitemenetlustes, ning haldusorgan võib põhimõtteliselt teha vastupidise sisuga otsuseid võrreldes kehtetuks tunnistatuga ega pea tegema haldusaktis ette nähtud toiminguid.⁵⁶² Tagasiulatav kehtetuks tunnistamine võib mõjutada lisaks eelnevale ka juba õigussuhtes toimunud sündmusi ja tehtud toiminguid. Kui kehtetuks tunnistamise ajaline ulatus küündib haldusakti alusel toimingute sooritamise hetkeni, langeb toimingute alus tagasiulatavalt ära. See annab asutusele volituse täita toimingute tagasi ja isikule õiguse nõuda soovi korral tagasi-täitmist.⁵⁶³ HMS § 69 kohaselt tuleb tagasiulatavalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel juba omandatud asi, saadud raha või muu soodustus tagastada või hüvitada alusetu rikastumise sätete kohaselt.⁵⁶⁴ Vaid edasiulatav kehtetuks tunnistamine ei ole akti varasemate tagajärgede kõrvaldamiseks piisav.

Haldusakti varasema õigusliku tähenduse hindamisel valmistab tõsiseid raskusi küsimus, mil määral mõjutab tagasiulatav kehtetuks tunnistamine, iseäranis tühistamine, aktist lähtunud isiku või haldusasutuse varasema tegevuse õiguspärasust. Kui tegevuse õiguspärasus sõltus haldusakti siduvuse tõttu selle kehtivusest ja kehtivuse kõrvaldatakse tagasiulatavalt, st loetakse, et akt ei ole kunagi kehtinud, tuleks ühest küljest järeldada, et haldusakti alusel toimunud tegevus muutub õiguslikust seisukohast tagasiulatavalt õigusvastaseks. Teisalt ei saa HMS §-de 60 ja 61 kohaselt eitada fakti, et tegevuse toimumise hetkel, s.o enne tühistamisotsuse jõustumist, oli haldusakt veel olemas ja kehtis, seda tuli täita ning haldusakti täitnud isiku või asutuse tegevus oli seega tollal tegelikult veel õiguspärane.⁵⁶⁵ Paradoksi lahendamiseks tuleb silmas pidada, et haldusakti, nagu iga õigusakti, kehtivuse tagasiulatav kõrvaldamine saab olla vaid õiguslik fiktsioon, mitte varasemate sündmuste toimumise ja asjaolude kunagise eksistentsi valelik eitamine.⁵⁶⁶ Tühistamine ei võrdsusta seni kehtinud haldusakti tühistamisega.⁵⁶⁷ *Actus contrarius*’el on konstitutiivne, mitte deklaratiivne tähendus.⁵⁶⁸ Tühistamine kõrvaldab tagasiulatavalt õigusliku tagajärje, mille tekitamisele

⁵⁶² Tallinna RKK 2-3/36/05, p 11 jj.

⁵⁶³ RVastS § 11 lg 1, HKMS § 26 lg 1 p 1. Vrd S. Schönberg, kes märgib, et tagasitäitmine on tagasiulatava kehtetuks tunnistamise loogiline järeldus, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000, lk 65 jj.

⁵⁶⁴ Üksikisiku rikastumisel eraõiguse ja avaliku võimu kandja rikastumisel riigivastutuse sätetele vastavalt. Õiguskord võib haldusakti tagasiulatava kehtetuks tunnistamisega siduda muidki tagajärge, nt AÕSRS § 10 lg 5 ja § 11 lg 5 näevad maa esmakinnistamise aluseks oleva korralduse tühistamisel ette õiguse nõuda puudutatud isikult kinnistusraamatu kande parandamiseks nõusolekut.

⁵⁶⁵ RKHK 3-3-1-21-03, p 14; RKTk 3-2-1-32-05, p 9; 3-2-1-12-06, p 17, 19.

⁵⁶⁶ H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 13.

⁵⁶⁷ RKHK 3-3-1-21-03, p 14.

⁵⁶⁸ H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1992, lk 281.

haldusakt oli suunatud, ennekõike õiguse või kohustuse,⁵⁶⁹ kuid haldusõigus-suhte subjektide kohustus nende muudatustega oma käitumises arvestada saab tekkida alles pärast tühistamise hetke. Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud haldusakti alusel sooritatud tegu muutub tagantjärele (s.o *actus contrarius*'e jõustumise hetkel) õigusvastasteks.⁵⁷⁰ Tühistamise tagasiulatuva jõu näol on seega tegemist pigem ebaehtsa ja osalise kui ehtsa ja absoluutse tagasiulatuva jõuga, st ei reguleerita otseselt varasema tegevuse õiguspärasust, vaid selle tegevuse praegusi tagajärgi. Ehitusloa tühistamisel kõrvaldatakse ehitusloast adressaadile tulenenud õigused tagasiulatuvalt, kuid siiski ei saa keegi tagantjärele eitada fakti, et kuni tühistamiseni ehitusluba kehtis ja ehitamine toimus loa alusel, mitte omavoliliselt. Teistsugune tulemus oleks õiguskindluse põhimõttega karjuvas vastuolus, see võiks avada võimaluse adressaadi tegevuse suhtes ettenägematute karistusõiguslike süüdistuste esitamiseks, kahjunõueteks jne. Loa adressaadilt ei saa enda tegevuse õiguspärasuse hindamisel nõuda, et ta arvestaks õigusliku olukorra hilisema muutmise võimalusega. See käib nii üldnormide kui ka üksikaktide kehtetuks tunnistamise kohta tulevikus. Seega ei saa loaomaniku senise tegevuse õiguspärasuse seisukohast olla vahet, kas luba tunnistatakse kehtetuks algusest peale või vaid edasiulatuvalt. Riigikohtu halduskollegium on rõhutanud, et haldusakti tühistamise tagasiulatuva mõju tähendus seisneb ennekõike selles, et tühistamine võimaldab haldusakti vahepealsete tagajärgede osas tagasi täita,⁵⁷¹ nt nõuda loa alusel valminud ehitise lammutamist. Kui ehitusluba tunnistatakse pärast ehitise valmimist kehtetuks vaid edasiulatuvalt, jääks ehitusluba varem toimunud ehitamist endiselt reguleerima, senist ehitamist tuleks ka peale kehtetuks tunnistamist käsitada õiguspärasena ja see välistaks kolmanda isiku restitutsiooninõude.

Eeltoodud mõttekäik osutub aga problemaatiliseks olukorras, kus avalik võim on teinud tühistatava haldusakti alusel vahepeal täiendavaid toiminguid või andnud täiendavaid akte ning isik taotleb nende suhtes tähtaegselt õiguskaitset. Vaadelgem kaasust, kus linnavolikogu kehtestab 1. juunil detailplaneeringu, mis võimaldab A-le kuuluvale kinnistule ehitada korterelamu. Selle alusel annab linnavalitsus 15. juunil sama hoone jaoks ehitusloa. 1. juulil esitab naaber-

⁵⁶⁹ Samuti muud regulatiivsed tagajärjed, nt kui tagantjärele tunnistatakse varasema haldusakti kehtetuks tunnistatud hilisem haldusakt tagasiulatuvalt kehtetuks, tuleb varasem akt ka vahepeal ajal lugeda kehtinuks. Vrd tagasiulatuva kehtivuse peatamise kohta, RKHK 3-3-1-13-04, p 18.

⁵⁷⁰ Teisisõnu „alusetuks”, A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 329. Tühisuse ja tühistamise vahekorrd jäi ebaselgeks „Loksa valijameeste” kaasuses, RKKP 3-4-1-11-06, p-d 14, 15. Antud juhul olid vaidlusalused linna valimiskomisjoni otsused komisjoni otsustusvõime puudumise tõttu minu arvates tühised. Kui sarnases situatsioonis aga oleks linnakomisjoni otsused alguses siiski kehtinud ja alles hiljem tühistatud, ei oleks neid saanud võrdsustada tühistega. Linnakomisjoni otsuste alusel tehtud toimingud oleksid muutunud õigusvastasteks tagantjärele.

⁵⁷¹ RKHK 3-3-1-21-03, p 14; RVastS § 11 lg 1. Nõnda ka HMS § 69.

kinnistu omanik N nii planeeringu kui ka ehitusloa peale tühistamiskaebused, kusjuures ehitusloa osas põhjendab ta kaebust just argumendiga, et see on antud õigusvastasele ja samuti tühistamisele kuuluvale planeerimisotsusele tuginedes. Kui asuda siin seisukohale, et planeeringu varasema kehtivuse tõttu oli ehitusloa andmise hetkel veel õiguspärane ja et viimane ei kuuluks seetõttu tühistamisele, muutuks õiguskaitse ehitusloa suhtes ebamõistlikult raskeks, kui mitte võimatuks. Tihti ei piisaks isegi planeeringu viivitamatust vaidlustamisest ja selle suhtes esialgse õiguskaitse taotlemisest, sest ehitusloa võidakse välja anda enne, kui kõiki puudutatud isikuid on jõutud detailplaneeringu kehtestamisest teavitada. Puudutatud isikul peab olema võimalik vaide- või halduskohtumenetluses alusakti tühistamist taotledes taotleda tulemuslikult ka järelakti tühistamist. Vaide- või halduskohtumenetluses peab alusakti tühistamisega⁵⁷² tagantjärele tekkiv järelakti õigusvastasus olema piisav järelakti tühistamiseks.⁵⁷³ Vastasel juhul ei ole efektiivne õiguskaitse võimalik.⁵⁷⁴ Õiguskindlust järelakti tühistamine vaide- või halduskohtumenetluses enamasti ei kahjusta, sest vaidlustamine toimub reeglina lühikese tähtaja jooksul. Erandina, kui vaide või kaebuse esitamine on siiski toimunud andestatava viivitusega, on haldusakt võimalik jätta õiguspärase ootuse kaitse motiivil tühistamata.⁵⁷⁵ Kuna aga haldusmenetluses haldusorgani poolt alusakti kehtetuks tunnistamisele ega selle taotlemisele tähtaegu sätestatud ei ole, ei saa nt planeeringu tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine ega muutmine tuua kaasa omakorda ehitusloa kui sellele tugineva

⁵⁷² Rangelt võttes ei ole järelakt veel isegi alusakti tühistava kohtuotsuse tegemisel õigusvastane, vaid muutub õigusvastaseks alles otsuse jõustumisel. Samas otsuses järelakti õiguspärasust hinnates saab kohus siiski lähtuda sellest, et järelakt muutub otsuse jõustudes õigusvastaseks. Kui alus- ja järelakt vaidlustatakse erinevate kaebustega, tuleks menetlused liita (TsMS § 374), kui kohtualluvus seda võimaldab, vastasel juhul tuleks järelakti üle peetavas vaidluses menetlus peatada (TsMS § 356 lg 1).

⁵⁷³ Üldine põhimõte on küll, et halduskohus kontrollib akti õiguspärasust selle andmise hetke seisuga. Hilisem üldnormide muutmise (ka retroaktiivne) ega asjaolude muutumine ei muuda tühistamiskaebust põhjendatuks (HMS § 54), vt ka RKHK 3-3-1-56-02, p 10, RKÜK 3-3-1-46-03, kohtunik J. Põllu eriarvamus, p 10. RVastS § 3 lg 1 ja HKMS § 26 lg 1 p 1 ei välista siiski järelakti tühistamist, kui see muutub alusakti tühistamise tõttu tagantjärele õigusvastaseks. Algselt absoluutseks peetud põhimõttest, et tühistamiskaebuse puhul on õiguspärasuse kontrollimisel „määravaks ajahetkeks” akti andmise hetk, on erandeid tehtud ka Saksamaal, P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 44 änr 17 jj, 34; K. Redeker, H.-J. von Oertzen, VwGO, 2000, § 108 änr 16.

⁵⁷⁴ Kõne alla tuleks vaid kahju hüvitamine, kuid kogu kahju ei pruugi olla võimalik rahast väljendada ega tõendada. Liiatigi peab puudutatud isikul olema võimalus nõuda järelakti tagajärjel alles tekkida võiva kahju ärahoidmist, mitte ainult selle hilisemat kõrvaldamist.

⁵⁷⁵ RKHK 3-3-1-41-02, p 12.

järelakti tagasiulatuvat kehtetuks tunnistamist.⁵⁷⁶ Õiguskindluse kahjustamise oht on siin tunduvalt suurem, samas ei saa ega tohigi haldusakti muutmine haldusmenetluses olla sama kaugeleulatuvate tagajärgedega kui vaie või halduskohtulik kaebus, sest sellega soodustataks vaide- ja kaebetähtaegadest möödaminekut. HMS § 66 lg-d 2 ja 3 kaitsevad seetõttu haldusmenetluses tugevamalt kõigi järelaktide püsivust, mis olid „andmise hetkel õiguspärased”. Haldusmenetluses, v.a vaidemenetluses kehtetuks tunnistatava haldusakti õiguspärasuse hindamisel tuleb järelikult lähtuda haldusakti andmise ajal kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast, mitte tagantjärele tekkinud õigusvastasusest.⁵⁷⁷ Seega ei muutu haldusakti tagasiulataval kehtetuks tunnistamisel selle alusel tehtud haldusotsused ega üksikisiku teod õigusvastaseks algusest peale, vaid nende õiguslik alus kaob tagantjärele ja see võib muuta nad tagantjärele õigusvastaseks.

Ainuüksi menetluse uuendamine, mille tulemusena võidakse haldusakt kehtetuks tunnistada, ei kõrvalda veel haldusakti siduvust ega ühtki selle komponenti. Ta loob jätkuvalt adressaadile subjektiivseid õigusi ja adressaat võib nõuda akti täitmist, sest seadus ei tee menetluse uuendamise korral erandit HMS §-st 60.⁵⁷⁸ Et täitmist vältida, võib kõne alla tulla haldusakti peatamine uuendatud menetluse läbiviimise ajaks, kui kahtlused haldusakti õiguspärasuse suhtes on tõsised.⁵⁷⁹ Sarnaselt kehtetuks tunnistamisega kaob siduvus ka haldusakti kehtivuse peatamisega ja haldusakti resolutiivosa muutmisega äramuudetud osa ulatuses.⁵⁸⁰

2. Kehtivusaja möödumine

Haldusaktile kehtivustähtaja määramine kujutab endast kehtivuse piiramist kõrvaltingimusega, sarnaselt jõustumishetke edasilükkamisele. Ka kehtivuse lõpp võib olla seotud kindla kuupäevaga, ajavahemikuga⁵⁸¹ või kindlalt saabuva või saabuda võiva sündmusega. Kuigi haldusakti kehtivustähtaja möödumisel edasine siduvus kaob, tuleb arvestada, et see toimub vaid edasiulatuvalt. Tagasi-

⁵⁷⁶ Vrd H.-U. Erichsen, kes märgib, et haldusakti õiguspärasuse eelduste hilisemal äralangemisel puudub vajadus tunnistada haldusakt kehtetuks mineviku suhtes, teoses: *id* (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 332.

⁵⁷⁷ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 350, 354 jj. Sellisel seisukohal VwVfG § 48 (õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamine) kohaldamisel valitsev arvamus ka Saksamaal, ehkki uemal ajal on kõlanud ka kaalukaid häáli vastupidise seisukoha toetuseks, lähemalt P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 48 änr 63 jj; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 331.

⁵⁷⁸ Tallinna RKK 2-3/944/05, p 8; teistsugusel seisukohal Tallinna RKK 2-3/51/05, p 27.

⁵⁷⁹ HMS § 64 lg 1 ls 2, § 66 lg 1. Vt Tallinna RKK 2-3/36/05, p 13 jj.

⁵⁸⁰ Vrd HMS § 64 lg 1 ls 2.

⁵⁸¹ Nt KiS § 23.

ulatuvalt jääb haldusakt juba sooritatud toimingute õigusliku alusena ja õigus-suhte reguleerijana alles. Nt tähtajaliselt sotsiaal- või ettevõtlustoetuse määramisel ei teki riigil pärast tähtaja möödumist tagasinõudeõigust juba makstud toetuste suhtes. Järelikult avaldab ka sellisel juhul kehtivuse kaotanud haldusakt varem väljakujunenud suhete osas endiselt isikute jaoks siduvat mõju.

3. Haldusakti realiseerumine

Ka haldusaktist tuleneva kohustuse täitmisel või õiguse ärakasutamisel⁵⁸² lõpeb kehtivus vaid edasiulatuvalt. Vastasel juhul võiks tekkida olukord, kus maksumaksja saab pärast maksuotsusega tasumisele määratud summa ärakasmist nõuda summa tagastamist põhjendusega, et maksuotsuse kehtivuse lõppemisega seoses on ära langenud ka makse õiguslik alus.⁵⁸³ Haldusakti kehtivuse lõppemine õiguste ärakasutamisel või kohustuste täitmisel, nii nagu see on praegu ette nähtud HMS § 61 lg-s 2, ei pruugi olla parim lahendus.⁵⁸⁴ Kõnealuse regulatsiooniga on püütud saavutada seda, et ei isikult ega haldusorganilt ei saaks pärast haldusaktiga peale pandud kohustuse lõplikku täitmist vastaspool uuesti nõuda sama kohustuse täitmist, nt ühekordse maksuotsuse alusel korduvalt sama maksusumma tasumist.⁵⁸⁵ Kaheldav on, kas kehtivuse lõpetamine on kohane vahend selle eesmärgi saavutamiseks. Sama kohustuse korduva täitmise nõudmine peab olema välistatud ka siis, kui haldusaktist tuleneb lisaks täidetud kohustusele ka muid, realiseerumata õigusi ja kohustusi, mistõttu haldusakt ei ole veel HMS § 61 lg 2 alusel kehtivust kaotanud. Tõsi, võib väita, et haldusakti kehtivus on sellisel juhul lõppenud osaliselt ja seetõttu ei saa enam nõuda just selle kohustuse täitmist, küll aga esitada muid nõudeid. Taoline konstruktsioon võib teoreetiliselt isegi paika pidada, kuid praktikas oleks haldusakti kehtiva ja vahepeal kehtetuks muutunud osa piiritlemine üpris keeruline. Samas on korduvalt ühe ja sama kohustuse täitmise nõudmine niikuinii välistatud. Isegi, kui kohustust tekitava haldusakti kehtivus säiliks, lõppeks kohustuse täitmisega kohustus ise, samuti sellele korrespondeeruv subjektiivne õigus. Korduvalt ei saa ju nõuda ka vahetult seadusest tuleneva ühekordse kohustuse täitmist, ehkki seaduse kehtivus täitmisega ei lõppe.⁵⁸⁶ Nii või teisiti on välistatud üksikisiku poolt juba täidetud kohustuse sundtäitmisele pööramine,⁵⁸⁷ nagu ka haldusorga-

⁵⁸² HMS § 61 lg 2 teokoosseisu kolmas ja neljas alternatiiv.

⁵⁸³ Vrd distsiplinaarkaristuse kohaldamise otsuse täitmise kohta Tallinna RKK 2-3/184/05, lk 4.

⁵⁸⁴ Samas „ammendub” haldusakt end täitmisel ja õiguse ärakasutamisel ka VwVfG § 43 lg 2 kohaselt.

⁵⁸⁵ HMS eelnõu (456 SE I) seletuskiri, § 174, p II.

⁵⁸⁶ H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 261. Täitmise kohta öeldu käib ka täitmise surrogaatide, nt tasaarvelduse kohta, sealsamas. Vt seadusest tuleneva haldusorgani kohustuse täitmise kohta Tallinna RKK 2-3/62/04, p 18.

⁵⁸⁷ ATSS § 8 lg 1 ls 1.

ni vastu juba sooritatud toimingu suhtes kohustamisnõude esitamine.⁵⁸⁸ Loa kehtivuse lõppemine pärast loast tuleneva õiguse realiseerimist oleks mitmel juhul problemaatiline. Kohtupraktika on kinnitanud, et ehitusloa ei muutu pärast ehitise valmimist ainetuks, tal säilib õigussuhteid stabiliseeriv (kohtute hinnangul kohati ka tuvastav) funktsioon.⁵⁸⁹

4. Kehtivuse lõppemine seadusest tulenevalt

Eriseadused võivad näha ette täiendavaid haldusakti kehtivuse äralangemise aluseid. Kui see ei ole vastuolus õiguskindluse põhimõttega ja selleks on põhjendatud vajadus,⁵⁹⁰ võib seadusandja lugeda kehtetuks ka varem välja antud haldusaktid ning seda suvalisest hetkest alates või seada kehtivuse sõltuvusse täiendavatest, varem sätestamata tingimustest. Haldusakti mõju ja tagajärjed tuleb sellistel juhtudel kindlaks teha lähtuvalt sellest, kas mingi ajavahemiku osas jäi haldusakt kehtima ning kas ta võib selles ulatuses olla jätkuvalt mingite seni püsivate tagajärgede õiguslikuks aluseks.⁵⁹¹

II. Asjaolude ja alusnormide muutumine

Saksa erialakirjanduses ja kohtupraktikas on kohati asutud seisukohale, et lisaks kehtivuse lõppemisele kaob haldusakti siduvus ka haldusakti andmise aluseks olnud asjaolude või õigusliku raamistiku muutumisel pärast akti andmist. Mõistagi ei saa sellise järelduse suhtes olla vastuväiteid, kui seadus seob mingi asjaolu tekkimisega haldusakti kehtivuse lõppemise. Siinkohal on aga silmas peetud hoopis situatsiooni, kus vastav eriregulatsioon puudub ja haldusakt jääb kehtima, kuid muutuvad asjaolud, mida asutus haldusakti andmise otsustamisel hindas.

1. Eelotsustusliku mõju kadumine

M.-J. Seibert osutab, et haldusakt reguleerib vaid kindlat üksikjuhtumit — haldusakti andmise käigus tuvastatud õiguslikku ja faktilist olukorda. Olukorra muutumisel ei ole enam tegu selle juhtumiga. Seetõttu kaduvat aluseks võetud

⁵⁸⁸ RVastS § 6 lg 1.

⁵⁸⁹ RKHK 3-3-1-25-02, p 25; 3-3-1-42-03, p 14; Tallinna RKK 2-3/1/05, p 23. Vrd aga RKHK 3-3-1-33-05, p 15, kus välistatakse ehitusloa tühistamine pärast ehitise valmimist.

⁵⁹⁰ Arvestada tuleb, et haldusakti „legislatiivne kehtetuks tunnistamine” kujutab endast kõrvalekallet võimude lahususe põhimõttest, mistõttu saab tegemist olla vaid väga kaalutletud eranditega, P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 190.

⁵⁹¹ Vt nt MKS § 163. Vt ka kaabelvilubade kehtivuse lõppemise kohta seoses uue seaduse jõustumisega, RKHK 3-3-1-36-02, p 10 jj.

asjaolu äralangemisel haldusakti prejaditsiaalsus ehk määravus järgnevate haldusmenetluste suhtes. Õigusjõud ei takistaks seega hilisemate otsuste tegemisel arvestamast vahepealseid olulisi muudatusi asjaoludes või õigusaktides.⁵⁹² Näiteks inimesel puude tuvastamise otsus kaotaks siduvuse hilisemates otsustes pensioni- või maksusoodustuste kohta, mille juures puue omab õiguslikku tähendust, kui tagantjärele on puue kadunud. Ning vastupidi, kui puue on pärast puude tuvastamisest keeldumise otsust vahepeal tekkinud, tuleks kõigis järgnevates menetlustes lähtuda muutunud olustikust, mitte jõus olevast negatiivsest tuvastusotsusest. Mitmed teised autorid leiavad, et olukorra muutumine võib haldusaktist tulenevaid õigusi ja kohustusi mõjutada vaid haldusakti ametliku muutmise kaudu.⁵⁹³ Viimane seisukoht on veenvam. Asjaolude muutumine, ammugi mitte juba otsuse tegemise ajal esinenud, kuid tollal veel varjatuks jäänud faktide hilisem ilmumine, ei tähenda, et tegemist ei oleks sama üksikjuhtumiga, mida varasem ja seni kehtiv haldusakt reguleerib. Õigesti märgib M.-J. Seibert, et prejaditsiaalsus eeldab lahendatavate küsimuste identsust eelneva ja uue haldusakti puhul. Ent lahendatavaks küsimuseks ei ole haldusakti puhul mitte juhtumi faktilised asjaolud ega selle suhtes kohaldatavad õigusnormid, vaid õigused ja kohustused, mille tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele on haldusakt ise suunatud.⁵⁹⁴ Just regulatsioon, mitte selle kehtestamisel kindlaks tehtud faktilised asjaolud, toovad kaasa akti siduvuse. Haldusakti andmisel tuvastatud tehioolud ja haldusakti reguleerimisese langevad kokku vaid tuvastavate haldusaktide ja nende andmisest keeldumise otsuste puhul. Tuvastav haldusakt on aga haldusülesannete täitmisel pigem erandiks kui reegliks. M.-J. Seibert arendab aga siduvuse lõppemise teesi välja just tuvastava haldusakti kohta toodud näidetest, lugedes kohustavad, keelavad ja lubavad aktid enamjaolt erandlikeks. Ta keskendub ka peamiselt vaid siduvusele teiste haldusorganite suhtes järgnevates haldusmenetlustes. See on aga kõigest üks siduvuse tahk. Samas mõõnab ta, et toodud näidete puhul ei ole tegemist mitte niivõrd varasema prejaditseriva mõju äralangemisega, vaid uue olustiku väljumisega taoliste haldusaktide siduvuse objektiivsetest piiridest, kuna reguleerimisemed on erinevad.⁵⁹⁵ Seetõttu vaatlemegi nii tuvastava haldusakti kui ka keeldumisotsuse

⁵⁹² Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 222 jj. Samal seisukohal P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 95.

⁵⁹³ Koos viidetega kohtupraktikale ja täiendavale kirjandusele M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 225, viited 82 jj; mõju puudumine kehtivusele (*Wirksamkeit*) H.-J. Knack jt, VwVfG, 2004, § 43 änr 33.

⁵⁹⁴ Seda märgib ka M.-J. Seibert ise, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 230. Siduvuse lõppemine on Seiberti käsitluses seda vastuolulisem, et ta peab lisaks haldusakti lõppregulatsioonile siduvaks ka haldusakti andmisel tuvastatud olulisi asjaolusid, lähemalt § 7 A I 3.

⁵⁹⁵ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 228.

eripära allpool siduvuse sisulisi piire käsitledes.⁵⁹⁶ Siinkohal uurime lähemalt asjaolude muutumise mõju tavapärastele, st konstitutiivsetele haldusaktidele.

Olgu näitena toodud ettekirjutus lammutada elamule loata tehtud juurdeehitus, mis varjab naabrile valguse ja vaate. Mõju naabrile oli ettekirjutuse tegemisel olulise tähtsusega asjaolu. Kui enne ettekirjutuse täitmist ehitab naaber omakorda enda elamu ümber nii, et lammutamisele kuuluva juurdeehituse mõju kaob või väheneb olulisel määral, siis peaks M.-J. Seiberti jt käsitluse kohaselt ettekirjutuse siduvus lõppema. Eestis ei ole HMS § 61 lg 2 kohaselt sellistel puhkudel ettekirjutuse täitmise kohustuse automaatseks äralangemiseks õiguslikku alust. Selgitada tuleb siiski, kas regulatsioonis ei või olla lünk. HMS normistiku süsteem seda ei kinnita, sest just taoliste juhtude tarbeks on ette nähtud § 44 lg 1 p 1 ja § 65 lg 3.⁵⁹⁷ Nende sätete järele puuduks siduvuse iseenesliku kadumise korral vajadus. Tõlgendades HMS § 61 lg-t 2 ka teleoloogiliselt, näeme, et ettekirjutuse jätkuv siduvus ei kahjusta ebamõistlikult kellegi õigusi ega huve, sest edasise täitmise vältimiseks on ettekirjutus võimalik kehtetuks tunnistada. Ettekirjutuse siduvuse äralangemine aitaks teatud määral vähendada bürokraatiat, sest puuduks vajadus kohustuse kõrvaldamiseks täiendava haldusakti vormistamiseks. Haldusakti andmine ei ole aga taolises situatsioonis ebamõistlik, pigem vastupidi. Kui on ilmselge, et olukorra muutumine tingib ettekirjutuse kehtetuks tunnistamise, siis ei tohiks otsuse tegemine suurt aja ja muude ressursside kulu endaga kaasa tuua. Kui aga vahepealsete sündmuste mõju ettekirjutuse jätkuvale siduvusele on keerulisem hinnata, siis on ka kaalutletud haldusotsuse⁵⁹⁸ tegemine selgelt kohasem kui ettekirjutuse adressaadi ühepoolne hinnang muutunud asjaoludele. Enamgi veel, kui adressaati koormav haldusakt on tekitanud kolmandale isikule õiguspärase ootuse, siis ei tulene ka HMS § 65 lg-st 3 enam absoluutset haldusakti kehtetuks tunnistamise nõuet, vaid akti kehtetuks tunnistamise kaalumisel tuleb arvestada ka kolmanda isiku huve.⁵⁹⁹ Õiguspärast ootust ei oleks kaalumise teel võimalik kaitsta, kui siduvus

⁵⁹⁶ § 7 B II ja III.

⁵⁹⁷ Eeltoodut kinnitab ka RKHK 3-3-1-32-05, p 17. Selles vaidluses määrati maareformi käigus teenindusmaa lõhkematerjalilaole, pidades silmas omaniku tollal kehtinud lõhkematerjaliluba. Kohtumenetluse käigus loa tingimused muutusid, mistõttu omanikule oleks piisanud ka väiksemast teenindusmaast ning kolmandale isikule oleks seega saanud jätta rohkem maad. Kolleegium märkis, et erastamisotsuse õiguspärasust tuleb hinnata selle tegemise hetke seisuga ja asjaolude muutumisega seotud küsimused peab asutus üldjuhul lahendama haldusmenetluse uuendamise teel. Kui aga kohalikule omavalitsusele on ette näha, et vaatamata kehtivale loale ehitise kasutamine erinõuetega laona peagi lõpetatakse, ei tohi ta maareformi korraldamisel lähtuda pelgalt ehitise kasutamiseks antud lubadest, vaid peab silmas pidama ka prognoositavat olukorda tulevikus, sealsamas, p 18.

⁵⁹⁸ Seoses vangla julgeolekuabinõude kohaldamise vajaduse võimaliku muutumisega, Tallinna RKK 2-3/33/05, p 9.

⁵⁹⁹ Seoses planeeringutega Tallinna RKK 2-3/217/05, p 16.

kaoks iseenesest. Tõsi, haldusorganil võib vajaduse säilimisel olla võimalus ettekirjutust korrata, kuid sellisel juhul ei saaks enam rääkida bürokraatia vähenemisest. Teiseks võib ettekirjutuse kordamine olla välistatud või raskendatud aegumise või muude õiguslike või praktiliste takistuste tõttu (nt adressaat hoiab menetlusest kõrvale). Olukorras, kus asjaolud on märkimisväärselt muutunud ja adressaati koormava ettekirjutuse kehtetuks tunnistamist ei ole jõutud veel taotleda või otsustada, tuleb asutusel vältida ettekirjutuse enneaegset sundtäitmist, kui selleks ei ole kiireloomulist vajadust. Hea halduse põhimõtte kohane oleks tegelikult isegi see, kui ehitusjärelvalve asutus peataks ise seniks ettekirjutuse täitmise, kuni ta on jõudnud muutunud asjaoludele anda omalt poolt lõpliku hinnangu.

Siduvuse iseeneslik kadu viiks selgelt ebarahuldavate tulemusteni ka lubade puhul. Faktiline muutus ei saa loast tulenevaid õigusi mõjutada ainuüksi seetõttu, et asjaolu varasema esinemise korral oleks tulnud jätta luba andmata. Välismaalasele Eestisse abikaasa juurde elamaasumiseks antud elamisloast tulenev riigis viibimise õigus ei tohiks lõppeda iseenesest koos abielu lõppemisega. See peaks andma üksnes aluse kaaluda elamisloa kehtetuks tunnistamist.⁶⁰⁰ Kehtetuks tunnistamise võivad välistada mitmed täiendavad asjaolud, nt lapse elamine Eestis. Teine näide: kui pärast kaevandamisloa andmist rajatakse karjääri lähedale elamurajoon, siis ei saa elanikud väita, et loast tulenev õigus kaevandamiseks on asjaolude muutumise tõttu lõppenud, ehkki kaevandamisloa oleks suure tõenäosusega võinud jääda andmata, kui elamud oleks oma kohal olnud juba enne karjääri rajamist. Kui peale ehitusloa andmist muudetakse seadust ja keelatakse tervise kaitse eesmärgil seni nõuetele vastanud projektis ette nähtud ehitusmaterjali või konstruktsiooni kasutamine, siis oleks samuti proportsionaalne, et pädev asutus kaalub projekti edasist saatust õiguskindluse ja asjakohaste huvide seisukohast, tunnistades ehitusloa kehtetuks vaid kaaluka vajaduse korral. Kohtutes on olnud vaidlusi ka detailplaneeringu siduvuse üle pärast asjaolude muutumist. Ühes sellises oli detailplaneeringuga ette nähtud kiriku ehitamine koos naaberkinnistule kavandatud pühapäevakooli hoonega. Mõlemad kinnistud kuulusid samale usuühingule. Vahepeal aga loobuti koolihoone ehitamise mõttest ja selleks ette nähtud naaberkinnistu võõrandati. Kirikule aga taotleti kooskõlas planeeringuga ehitusloa, mille naaberkinnistu uus omanik vaidlustas. Ta leidis, et kirik tuleks ehitada oluliselt teistsugusel kujul kui detailplaneeringus on ette nähtud, sest asjaolud on vahepeal märkimisväärselt muutunud. Koolihoone asemel on uus omanik nimelt nõuks võtnud hoopis korterelamu püstitamise. Tallinna Ringkonnakohtu arvates ei toonud asjaolude muutumine kaasa detailplaneeringu siduvuse lõppemist, ehkki detailplaneeringut ei oleks omal ajal sellisel kujul kindlasti kehtestatud, kui juba toona oleks selle omanik soovinud krundile elamut ehitada.⁶⁰¹ Planeeringute stabiilsuse va-

⁶⁰⁰ VMS § 12¹ lg 8 p 2.

⁶⁰¹ Tallinna RKK 2-3/217/05, p 14.

jalikkust õiguskindluse kaitseks on rõhutanud ka Riigikohus.⁶⁰² Ehkki detailplaneering koostatakse nimelt lähiaastate ehitustegevuse kavandamiseks,⁶⁰³ ei saa ta kaotada „lähiaastate möödumisel” automaatselt kehtivust, sest taoline ajaline määratlus on liialt laialivalgus ja ilma pädeva organi poolt läbi viidud kohase menetlusega ei ole võimalik hinnata, kas asjaolud on muutunud piisaval määral, et kaaluda üles planeeringu jätkuvale elluviimisele lootva isiku huve. Kinnistumomaniku muutunud huvide või muude uute asjaoludega arvestamine peab toimuma uue detailplaneeringu kehtestamise vormis.⁶⁰⁴

Haldusakti täitmise seoses oli juba juttu sellest, et vaatamata haldusakti kehtimajäämisele võivad lõppeda sellest tulenevad õigused ja kohustused.⁶⁰⁵ Seda tuleb ette ka haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral õigusjärgluse puudumisel või haldusakti esemeks oleva asja hävimisel, samuti haldusaktist tuleneva õiguse või kohustuse aegumisel.⁶⁰⁶ Haldusakti kehtivust need sündmused ei mõjuta.⁶⁰⁷ Õiguste või kohustuste lõppemisel võib haldusakt kaotada suure osa oma praktilisest tähendusest, kuid ennatlik oleks seda samastada siduvuse täieliku kaoga, sest õigused ja kohustused ei lõppe tagasiulatuvalt. See, kas isik enne oma eksistentsi lõppu käitus õiguspäraselt või õigusvastaselt või kas haldusorgan tema õigusi järgis või rikkus, võib omada ka hilisemat tähtsust. Nt kui ametnik tekitas enne oma surma õigusvastaselt teenistusandjale kahju, võib asutus esitada kahjunõude pärijate vastu, ehkki pärijad mõistagi ei astu teenistussuhtes kadunu asemele. Ametniku õigused ja kohustused teenistussuhtes on isikuga lahutamatu seotud, kahjunõue aga ei ole.

Seega haldusakti andmisel tuvastatud asjaolude ja aluseks olnud õigusnormide muutumine ei saa reeglina kõrvaldada haldusakti siduvust. Üldreeglist võivad aga olla võimalikud mõned reservatsioonid.

2. Tagantjärele tekkiv võimatus

Esmalt tuleks täpsustada, kas siduvus säilib sündmuste vahepealse arengu korral ka siis, kui selle tagajärjel muutub haldusakti täitmine tagantjärele võimatuks.⁶⁰⁸

⁶⁰² RKHK 3-3-1-42-03, p 20.

⁶⁰³ PlanS § 9 lg 1.

⁶⁰⁴ Tallinna RKK 2-3/217/05, p 15; 2-3/944/05, p 8. Ka maa erastamine ja sihtotstarbe kandmine maakatastrisse ei too kaasa detailplaneeringu kehtivuse lõppemist, Tallinna RKK 2-3/650/05, p 11.

⁶⁰⁵ Eespool I 3.

⁶⁰⁶ Nt MKS § 31 lg 3 p 4, § 128 lg 2 p 4.

⁶⁰⁷ Saksa õiguse ja kohtupraktika kohaselt lõppeb taolistel juhtudel ka haldusakti kehtivus, haldusakt n-ö ammendub, vt P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 196 jj; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2000, lk 173 jj. Eesti seadus „haldusakti ammendumise” instituuti ei tunne ja selleks puudub ka vajadus, sest õigused ja kohustused lõppevad niikuinii.

⁶⁰⁸ Teistsugusel seisukohal H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2000, lk 174.

Kui võimatus on tekkinud kohustuse eseme, nt lammutamisele määratud ehitise täielikust hävimisest, siis lõppeb kohustus. Objektivne võimatus võib aga tekkida ka muudel juhtudel. Oletagem, et ettevõtjale tehti ettekirjutus kõrvaldada tema poolt põhjustatud õlireostus rannas, kuid ebasoodsate ilmastikuolude tõttu levib reostus meres laiali selliselt, et seda on praktiliselt võimatu likvideerida, ehkki reostus on endiselt olemas. Haldusakti tühiseks lugemine HMS § 63 lg 2 p 5 alusel ei ole sellistel juhtudel võimalik, sest kogu tühisuse kontseptsiooniga oleks vastuolus tühisuse tekkimine pärast haldusakti andmist — tühisus on kehtetu algusest peale. Mõeldavam oleks analoogia, mille kohaselt tagantjärele tekkiv võimatus tingib edasiulatava kehtetuse. Vaidluste vältimiseks kehtivuse üle tuleks siingi, nagu tühisuse aluste puhul, lähtuda ilmselguse kriteeriumist, mis praktikas välistaks paljudel juhtudel akti iseenesliku kehtetuks muutumise. Seni võimaliku teo võimatuks muutumise üle esineb juba eos suurem vaieldavuse oht kui algusest peale võimatute haldusaktide puhul. Seetõttu tuleb ka siin asuda seisukohale, et hiljem tekkiv võimatus paneb haldusorganile kohustuse haldusakti muutmiseks, ei kõrvalda aga automaatselt kehtivust ega siduvust.

3. Sundtäidetavuse lõppemine

Adressaadi jaoks kohustusliku ettekirjutuse aluseks oleva õigusnormi kehtetuks tunnistamisel langeb sõltumata ettekirjutuse enda kehtimajäämisest ja põhimõttelisest siduvusest ära ettekirjutuse sundtäidetavus. Sellekohane norm ATSS § 8 lg 3 p-s 2 välistab sõnaselgelt küll vaid asendustäitmise ja sunniraha rakendamise täitmisabinõudena. Ent „Kohtla-Järve Soojuse” asjas on Riigikohus väljendanud veendumust, et tegemist on haldustäiteõiguse üldpõhimõttega, mis käib kõigi koormavate haldusaktide ja kõigi haldustäitevahendite kohta.⁶⁰⁹ Üldine põhiseadusevastaseks tunnistatud normile tugineva haldusakti sundtäitmise keeld eksisteerib valitseva arvamuse kohaselt ka Saksamaal.⁶¹⁰ See viib edasi mõttele, et lisaks sundtäitmisele võib alusnormi äralangemine mõjutada ka teisi siduvuse aspekte.

a) Siduvuse täiendavad piirangud

Hilisemas „Stromiksi” kaasuses ongi Riigikohtu halduskolleegium selgesõnaliselt pidanud vajalikuks ATSS § 8 lg 3 p-st 2 „avastatud” üldpõhimõtet edasi

⁶⁰⁹ RKHK 3-3-1-3-04, p 10. Nii ka Ü. Anton, Haldussund kui haldustäide — *Juridica* 1998, lk 389, 391. Ka Saksa Kõrgema Halduskohtu praktikast võib tuua näite, kus leiti, et lammutusettekirjutuse aluseks olnud maastikukaitse eeskirja tühistamine välistab ettekirjutuse edasise sundtäitmise, BVerwGE 6, lk 321 (vt M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 238).

⁶¹⁰ Analoogia VwGO § 183 ls-ga 2, mis sätestab sarnases situatsioonis halduskohtu otsuste täitmise keelu, vt F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, J. Pietzner (toim), *VwGO* (2005. a oktoobri seisuga), § 183 änr 51.

arendada, leides, et lisaks sundtäitmise keelule tuleb haldusakti aluseks oleva õigustloova akti põhiseadusevastaseks tunnistamisel tühistada ka haldusakt ja lõpetada selle alusel edasiste toimingute sooritamine ning teha seda ilma adreessaadi taotlust ära ootamata. Pärast alusnormi põhiseadusevastaseks tunnistamist akti alusel tehtud toimingud tuleb ühtlasi tagasi täita.⁶¹¹

Riigikohtu seisukoha juures on oluline tähele panna, et selle rakendumise eeldus on kitsam kui ATSS § 8 lg 3 p 2 enda teokoosseis, sest jutt ei ole enam mitte alusnormi igasugusest äralangemisest, vaid üksnes põhiseadusevastaseks tunnistamisest. Teiseks ei anna ainuüksi ühe või teise isiku, sh haldus-, tsiviil- või süüteoasja läbivaatava kohtu seisukoht, et alusnorm on põhiseadusevastane, veel alust haldusakti kehtivust ja siduvust kitsendada. Piirangud tekivad vaid juhul, kui haldusakt on juba Riigikohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud. Silmas tuleb pidada kolme erinevat tagajärge, mis halduskolleegiumi arvates mainitud olukorraga kaasnevad: kehtetuks tunnistamise kohustus, akti alusel edasiste toimingute sooritamise keeld ja nende tagasitäitmise kohustus keelu rikkumise korral. Kehtetuks tunnistamise kohustus tulenes antud kaasuses üheselt ka HMS § 65 lg-st 3,⁶¹² ehkki Riigikohus sellele ei viita. HMS § 69 näeb ka ette sellise haldusakti tagasitäitmise. Riigikohtu edasiarenduse kohaselt langeb lisaks sellele iseenesest ära ka haldusorgani õigus teha haldusakti alusel täiendavaid otsuseid ja toiminguid ning teiste haldusõigussuhte subjektide (adressaadid, kolmandad isikud) kohustus viimastega leppida, s.o akti eelotsustuslik mõju edasiste menetluste suhtes. Tegemist on haldusakti õigusvastasusest sõltumatu kehtivuse põhimõtte märkimisväärse, kuid vähemalt teatud piirides kindlasti põhjendatud kitsendusega. Olukorras, kus asutus on kohustatud haldusakti tingimusteta kehtetuks tunnistama, ei saa õigustada vahepealsel ajal haldusakti jätkuvat elluviimist. Akti kehtivus tuleks kuni kehtetuks tunnistamiseni vähemasti peatada. Siduvuse osaline äralangemine tagab puudutatud isiku kaitse siiski tõhusamalt. Edasine praktika peab näitama, kas eelotsustusliku mõju välistamine saab olla absoluutne reegel. „Stromiksi” lahendi kontekstiks oli tegemist kahepoolse haldusõigussuhtega, kus haldusakti jätkuval täitmisel oleks olnud adreessaadi jaoks koormav mõju. Kui põhiseadusevastase normi alusel antud haldusakt on aga vähemalt mõne üksikisiku jaoks soodustav ja viimasel on sellega seoses tekkinud kaitsmistvääriiv usaldus, võib kehtetuks tunnistamine, iseäranis selle tagasiulatav mõju osutada kaheldavaks. Leian, et soodustatud isiku õiguspärase ootuse kahjustamise ohu esinemisel on asutus alusnormi äralange misel kohustatud küll haldusmenetluse uuendama ja haldusakti kehtetuks tunnistamist kaaluma, kuid ta peab arvestama seejuures ka soodustatud isiku ootustega. Viimased võivad domineerima jääda iseäranis olukorras, kus alus-

⁶¹¹ RKHK 3-3-1-64-04, p 17 jj.

⁶¹² Selle sätte alusel kuuluvad alusnormi äralangemisest arvates kehtetuks tunnistamisele kestvalt isiku õigusi piiravad haldusaktid. Pole kahtlust, et korraldus, mis kohustab isikut jätkuvalt makset tegema, on kestvalt õigusi piirav.

normi põhiseadusvastasus on vaid formaalne. Haldusorgani poolt akti alusel toimingute tegemise keelu kõrval ei selgitanud Riigikohus täiendavalt, mis juhtub alusnormi põhiseadusevastaseks tunnistamise korral haldusakti siduvuse muude aspektidega, mh kas sellises olukorras võib adressaat kuni loa kehtetuks tunnistamiseni realiseerida loast tulenevaid õigusi. Küll aga rõhutas kolleegium, et akti kehtivus põhiseadusevastasuse tuvastamise tõttu iseenesest ära ei kao ja tühiseks akti lugeda ei saa ning see välistab nt akti alusel varem tasutud summade tagasinõudmise alusetu rikastumise sätetele tuginedes.⁶¹³ Sellest tuleb järeltada, et muud siduvuse ilmingud säilivad.

Alusnormi äralangemisega kaasnevat sundtäitmise keelu põhimõtet ei tohi piiramatult laiaks venitada. See ei või viia põhiseadusevastase haldusakti siduvuse täieliku eitamiseni, seega sisuliselt tühisuseni. Ohtudele, mis sellega kaasneksid, on töös juba viidatud.⁶¹⁴ Tuleb arvestada, et ATSS § 8 lg 3 p 2 ise ei ole absoluutne. Sellest seadusega erandite tegemist on Riigikohus aktsepteerinud.⁶¹⁵ Samuti on põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas korduvalt rõhutatud, et Riigikohtu poolt põhiseadusevastase õigustloova akti kehtetuks tunnistamisel puudub tagasiulatuv mõju.⁶¹⁶ Enamgi veel, Riigikohus võib põhiseadusevastase õigustloova akti kehtetuks tunnistamise koguni edasi lükata.⁶¹⁷ Halduskolleegium on seejuures rõhutanud, et „seadusandja [on] sellise regulatsiooni kehtestamisel lähtunud eeldusest, et pikka aega kehtinud õigustloova akti kohtuotsusega tühiseks tunnistamine tooks haldusõiguslikes suhetes kaasa ühiskonnale liialt koormavaid tagajärgi — õiguskindluse kahjustamise ning kuluka restitutsiooni võimalikkuse ja vajalikkuse”.⁶¹⁸ Tühisusega võrreldavad tagajärjed, iseäranis restitutsiooninõuded⁶¹⁹ kaasneksid ka põhiseadusevastase õigustloova akti alusel antud haldusaktide massilise tagasiulatuva kehtetuks tunnistamisega. Seetõttu saab Riigikohtu tuletatud haldusakti kehtetuks tunnistamise kohustus olla retroaktiivne vaid kuni alusnormi põhiseaduslikkuse järelevalve korras kehtetuks tunnistamise hetkeni, mitte võrdsustada tühistamise kohustusega. Haldusorgani kohustus tunnistada akt kehtetuks ei pea aga tingimata viima juba

⁶¹³ RKHK 3-3-1-64-04, p-d 15 jj, 20.

⁶¹⁴ Ennekõike § 4 C I 2.

⁶¹⁵ Nt seoses MKS § 163 lg-ga 2¹ RKHK 3-3-1-3-04, p 11, 16. Vt ka Tallinna RKK 2-3/307/05, p 19; 2-3/309/05, lk 7.

⁶¹⁶ RKPK 3-4-1-10-00, p 37; 3-4-1-3-04, p 42. Sellega ei haaku aga 1. jaanuaril 2006 jõustunud TsMS § 702 lg 2 p 7, võimaldades teisele hiljem põhiseadusevastaseks tunnistatud normile tuginedes tehtud lahendeid. Vähemalt halduskohtumenetluses võib nii ulatuslik kohtuotsuse seadusjõu piirang osutada õiguskindluse rikkumise tõttu põhiseadusevastaseks.

⁶¹⁷ PJKS § 58 lg 3.

⁶¹⁸ RKHK 3-3-1-56-04, p 8; 3-3-1-64-04, p 14.

⁶¹⁹ RVastS § 11 lg 1; HMS § 69.

pikka aega tagasi toimunud rikkumiste heastamiseni.⁶²⁰ Sellega on kooskõlas Riigikohtu täpsustus, et adressaadi enda poolt enne põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse jõustumist täidetud haldusakti ei tule kehtetuks tunnistada ega tagasi täita.⁶²¹ Samas ei võtnud Riigikohus seisukohta juhtumite suhtes, kus põhiseadusevastane haldusakt oli enne põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse jõustumist täidetud mitte adressaadi enda, vaid haldusorgani poolt, sh haldussundi kohaldades. Eeltoodu valguses saab aga järeldada vaid seda, et ka säärane haldusakt ei kuulu tagasitaitmisele, sest kehtetuks tunnistamine toimub vaid *ex nunc*, mitte varasemaid täitetoiminguid mõjutavalt.

b) Normi kehtetuks tunnistamise ajaline ulatus

Pöördudes ATSS § 8 lg 3 p 2 tuletiste juurest tagasi normi enda juurde, tuleb selgitada veel, kas sundtäitmise välistab alusnormi igasugune kehtetuks tunnistamine või on vajalik, et see toimuks tagasiulatavalt, vähemalt kuni ettekirjutuse tegemise hetkeni. Kuna valdava seisukoha järgi puudub põhiseaduslikkuse järelevalve otsusel tagasiulatav jõud, ent „Kohtla-Järve Soojuse” kaasuses välistati just varasemate maksuotsuste sundtäitmine, võiks sellest järeldada, et sundtäitmine on välistatud ka üksnes alusnormi edasiulatava kehtetuks tunnistamise korral. Selles, et seadusandja oleks ATSS-s sellist tagajärge soovinud või et see tuleneks õiguse üldpõhimõtetest, on alust kahelda. Alusnormi võib seadusandja tunnistada edasiulatavalt kehtetuks ka paljudel muudel motiividel kui selle põhiseadusevastasus, ebamõistlikkus vms. Sundtäitmist tingiv norm võidakse kehtetuks tunnistada ka seetõttu, et küsimust asutakse reguleerima muul viisil — nt ettekirjutuse ja haldussunni asemel süüteokoosseisu ja karistamise teel.⁶²² Varasemate ettekirjutuste suhtes ei oleks uusi karistusi PS § 23 lg 2 tõttu võimalik kohaldada. Kui välistada samas ka seniste täitmata ettekirjutuste sundtäitmine, võib ettekirjutus jääda üldse sanktsioonita, ehkki selle vajalikkuses ja õiguspärasuses ei pruugi olla kahtlust. Seetõttu arvan, et kui seadusandja poolt seaduse kehtetuks tunnistamisel ei nähtu parlamendi tahet varasematesse haldusaktidesse sekkumiseks, siis ATSS § 8 lg 3 p 2 ei rakendu. Õigustloova akti kehtetuks tunnistamisel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on tegemist spetsiifilise olukorraga, sest alusnormi põhiseadusevastasuse tõttu oli ka täidetav haldusakt õigusvastane. Vältimaks loogilist vastuolu eeltooduga oleks kohane möönda, et põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud otsustel on ATSS § 8 lg 3 p-st 2 tulenevalt siiski piiratud tagasiulatav jõud — nimelt järeleaktide sundtäidetavuse suhtes.

⁶²⁰ Vrd F. Schoch, E. Schmidt-Aßmann, J. Pietzner (toim), VwGO (2005. a oktoobri seisuga), § 183 änr 55 jj.

⁶²¹ RKHK 3-3-1-64-04, p 17.

⁶²² Aktuaalse näitena võib viidata juhtimisõiguse äravõtmise regulatsiooni muutmisele, vt LS § 77³ lg-d 3 jj.

C. Vahekokkuvõte

Olles sõltuv haldusakti kehtivusest, järgivad haldusakti siduvuse piirid reeglina ka ajaskaalal akti kehtivuse alguse ja lõppemise momente. Ajaline nihe tekib akti jõustumise edasilükkumise ja kehtivuse peatamise korral. Ilmneb, et esialgse kõrvalekaldumiskeelu võib kaasa tuua ka akti kindel või tõenäoline kehtimatahakkamine tulevikus. Ajalises plaanis on rakendatav ka subjektiivse siduvuse absoluutsuse tees, v.a adressaatide paljususe korral, kui nende õigused ja kohustused on üksteisest lahutatavad. Siduvus kaob reeglina vaid akti kehtivuse lõppemisel. Edasiulatav kehtetuks tunnistamine võib säilitada varasema siduvuse. Tagasiulatav kehtetuks tunnistamine muudab akti alusel juba sooritatud toimingud õigusvastaseks (alusetuks), kuid mitte algusest peale, vaid akti kehtetuks tunnistamise hetkest, võides avada võimalused nende tagasitäitmiseks. Akti aluseks olnud õigusnormide ja asjaolude muutumine siduvust iseenesest ei kõrvalda. Erandina lõpetab alusnormi äralangemine sundtäitmise lubatavuse. Alusnormi kehtetuks tunnistamine põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses võtab haldusorganilt võimaluse ka muudeks toiminguteks isikut koormava akti puhul. Seega ilmnevad ajalises plaanis mõningad kõrvalekalded kehtivuse ja siduvuse seotuse teesist.

§ 7. Objektiivsed piirid

Et siduvuse ulatus ja selle erinevad mõjud saaksid end sisulisest küljest reljeefsemalt ilmutada, on erialakirjanduses kombeks vaadelda haldusakte nende osade, haldusaktide liikide ja haldusmenetluse erinevate etappide ning erinevate menetluste, sh haldusmenetluse ja tsiviilprotsessi omavahelistest seostest lähtudes. Nõnda on toimitud ka järgnevates peatükkides. Tuleb märkida, et loa siduvuse objektiivse külje tuumast (konstitutiivse haldusakti määravusest õigussuhte subjektidele, haldusorgani kõrvalekaldumise keelust) on eelnevate teemade puhul juba korduvalt juttu olnud. Järgnev käsitlus ei keskendu seetõttu enam niivõrd tüüpulukordadele, vaid üritab ennekõike markeerida siduvuse objektiivseid piire vaieldavamates situatsioonides.

A. Siduvus haldusakti osade lõikes

I. Resolutsioon ja motiivid

1. Üldised küsimused

Tsiviil- ja haldusprotsessis on kohtuotsuse seadusjõu käsitlustele omane resolutiivosa ja motiivide õigusliku tähenduse vastandamine. TsMS § 457 lg 1

ja täna kehtiva HKMS § 96 kohaselt on jõustunud kohtuotsus kohustuslik menetlusosalistele osas, milles otsuse resolutsiooniga lahendatakse hagi või vastuhagiga esitatud nõue.⁶²³ HMS § 60 lg 2 ls-test 1 ja 3 näeme, et ka haldusakti erinevatel osadel — resolutsioonil ja motiividel — on erinev õiguslik tähendus: resolutsioon on kõikidele puudutatud isikutele ja asutustele igas asjakohases olukorras siduv, motiividel on iseseisev õiguslik tähendus vaid seaduses sätestatud juhtudel. Kuigi Saksamaal sätestab VwVfG § 43 lg 1 ls 2, et haldusakt jõustub sellise sisuga, nagu ta on teatavaks tehtud, on õigusteadlaste enamus seisukohal, et siduv on vaid resolutsioon, mitte motiivid.⁶²⁴ EL institutsioonide otsuste puhul on asutamislepingu art 249 lg-s 4 küll ette nähtud, et nad on tervikuna siduvad, kuid kas seejuures on silmas peetud ka motiivide siduvust, on kaheldav. Pigem tundub põhjendatum seisukoht, et terviklikku siduvust on rõhutatud hoopis vastandina sama artikli 3. lõikes reguleeritud direktiivi siduvusele, mis hõlmab vaid direktiivi eesmärki.⁶²⁵

Siduvuse piirdumine resolutiivosaga tuleneb haldusakti kui üksikjuhtumit reguleeriva tahteavalduse olemusest. Sisulise määratluse kohaselt on resolutsioon haldusakti reguleerimiseseme kohta tehtud lahend — „õiguslikult siduv korraldus, tahteavaldus (või mitu üksteisega kooskõlastatud tahteavaldust), mis on suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele”.⁶²⁶ Siduvus tekib vaid tahteavaldusel endal, regulatsioonil.⁶²⁷ Haldusakti põhjendus ei ole rangelt võttes tahte-

⁶²³ Nii ka ZPO § 322 Saksamaal, vt W. Zeiss, Zivilprozeßrecht, 1997, lk 214. HKMS § 97 lg 1 ja 2 varasema redaktsiooni kohaselt olid protsessiosalistele pealtnäha siduvad nii kohtuotsuse täitmisele kuuluv osa kui ka motiivides tuvastatud asjaolud. Riigikohtu korduvas praktikas aga selgitati, et siduvus asjaoludega ei olnud tollalgi absoluutne ega mõõdapääsmatu, vaid et vaidluse taaspühkemisel võis kohtuotsuses tuvastatud asjaolude ümberlükkamiseks esitada tõendeid ka uues kohtasjas, RKHK 3-3-1-42-02, p 10; 3-3-1-94-04, p 22. Vt ka Tallinna RKK 2-3/1/05, p 13. Otsuse „täitmisele kuuluva osana” oli Riigikohtu hinnangul HKMS § 97 lg-s 1 peetud silmas vaid resolutsiooni, RKHK 3-3-1-27-06, p 12. Tühistamisotsuse mittetäitmisena tuleks siiski käsitada ka olukorda, kus haldusorgan annab haldusakti uuesti välja samadel motiividel, mis varasemas otsuses juba olid õigusvastaseks tunnistatud ilma, et asjaolud oleks vahepeal muutunud, vt K. Redeker, H.-J. v. Oerzen jt, VwGO, 2000, § 121 änr 7.

⁶²⁴ Koos täiendavate viidetega nt P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 56 jj; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 302; K.-M. Ortloff, Inhalt und Bindungswirkungen der Baugenehmigung — NJW 1987, lk 1665, 1666. On ka vastupidiseid seisukohti, mille puhul loetakse siduvaks kõik, mis vähegi haldusakti andmise käigus välja selgitatakse, vt T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 49.

⁶²⁵ Vrd P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 84; T. Oppermann, Euroopa õigus, 2002, lk 185 jj; EuK C-310/97 — „AssiDomän”, p 54 jj.

⁶²⁶ H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 121.

⁶²⁷ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, lk 232.

avalduse osaks, vaid selgitus tahte kujunemise tagamaade kohta.⁶²⁸ HMS § 60 lg 2 ls-st 3 tulenevalt ei saa haldusakti andmisel väljaspool resolutsiooni tuvastatud asjaoludele teistes menetlustes ega õigussuhetes otseselt tugineda ei adressaat, avaliku võimu asutused ega kolmandad isikud. Kui keegi on maksuotsuse tegemisel, ehitise kasutusloa andmisel vms juhul loetud ekslikult mingi vara omanikuks, siis ei too see kaasa omandi üleminekut nimetatud isikule.⁶²⁹ Kui õige omanik jätab taolise haldusakti vaidlustamata, ei teki talle sellest takistusi enda omandiõiguse tõendamiseks ega realiseerimiseks muudes menetlustes. Vastupidine lahendus paneks puudutatud isikud väga raskesse olukorda. Motiivide siduvuse korral oleks üpris keeruline hinnata, millistes õigussuhetes võib tuvastatud asjaolu hiljem omada tähtsust.⁶³⁰ Küll aga ei ole põhjust välistada haldusakti põhjenduste kasutamist muudes menetlustes ühe tõendina, mida asjaolude tuvastamisel tuleb kogumis hinnata koos teistega.⁶³¹ Anglo-ameerika õigustraditsiooni eeskujul tuleks seejuures arvestada varasema menetluse kvaliteediga (iseäranis ärakuulamisõiguse tagamisega), samuti sellega, kas tõendamiskoormus ja tõendite lubatavus varasemas menetluses ühildub aktuaalse menetluse standarditega.⁶³²

2. Reguleerimis- ja kontrolliese

Haldusakti siduva ja mittesiduva osaga seoses on otstarbekas kasutada mõisteid „reguleerimisese” ja „kontrolliese”. Viimased ei ole esimeste sünonüümid, vaid

⁶²⁸ Põhjendamise eesmärk ei ole õiguste ja kohustuste reguleerimine, vaid haldusakti kontrollitavuse ja läbimõelduse tagamine, vt A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 299 jj. Vrd ka W. Hoffmann-Riem, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem (toim), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, lk 22. Siduvad ei ole ka haldusakti motiivides toodud informatiivsed selgitused seadusest tulenevate kohustuste kohta, Tallinna RKK 2-3/59/05, p 18.

⁶²⁹ Ehitusloa kohta Tallinna RKK 2-3/242/05, p 10; kinnipeetava üleviimise kohta ühest vanglast teise, Tallinna RKK 2-3/210/05, lk 3 jj.

⁶³⁰ Vrd T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 41, 45 jj.

⁶³¹ Sõltumata motiividesse kirjapandust üritatakse mõnikord kohatut siduvust omistada ka haldusakti andmise faktilisele, leides, et ainuüksi sellega on siduvalt kindlaks tehtud ka akti aluseks olevad faktilised asjaolud, sest ilma nende asjaoludeta ei oleks tohtinud akti välja anda. Näiteks kui kellelegi on tehtud ettekirjutus omavolilise ehitamise lõpetamiseks, ei ole sellega siduvalt kindlaks tehtud omavolilise ehitamise fakt, vaid on üksnes tekitatud tegevuse lõpetamise kohustus. Hilisemas võimalikus süüteoasjas saab isik takistamatult esitada tõendeid, et ehitamist reguleerivad norme ei rikutud. Sarnasel seisukohal sanktsioonide kohaldamise aluse osas ka EuK C-274/04 — „ED & F Man Sugar”, p 17 jj, kus rõhutatakse, et määruse 3665/87/EMÜ alusel sanktsiooni määramisel peab liikmesriigi asutus kontrollima seda, kas ettevõtja on tegelikult taotlenud ettenähtust suuremat eksporditoetust; tuginemist varasemale sissenõudmisotsusele ei saa lugeda piisavaks.

⁶³² Vt A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, lk 319.

tähistavad siduvale ja mittesiduvale osale vastavaid asjaolusid, õigusi ja kohustusi. Reguleerimisesemeks on reguleeritav küsimus: üldjuhul tegevus, milleks adressaadile antakse subjektiivne õigus või milleks teda kohustatakse, tuvastava haldusakti puhul resolutsioonis tuvastatav asjaolu. Kontrolliesemeks on asjaolud, millest lähtudes haldusakt antakse, mida akti andmiseks läbiviidud menetluses tuleb uurida. Võib ka öelda, et kontrolliesemele vastab haldusakti andmise aluseks oleva volitusnormi teokoosseis,⁶³³ reguleerimisesemele aga alusnormis ette nähtud õiguslik tagajärg. Tinglikult on akti reguleerimise protsessiõigusliku vaidluse eseme (kaebuse või hagi eseme) vaste haldusmenetluses.⁶³⁴

3. „Intsidentselt” tuvastatud asjaolud

Saksa erialakirjanduses ja kohtupraktikas on kohati leitud, et kui ka kõik haldusmenetluses kindlaks tehtud asjaolud ei ole siduvad, võib haldusorgan omal algatusel ja valikul, s.o ilma konkreetse volitusnormita, neile siiski siduvuse omistada, kui selleks on mõjuv põhjus. M.-J. Seiberti arvates muutub asjaolu tuvastamine sellisel juhul haldusakti reguleerimiseseme osaks. Ta leiab, et see on muuhulgas vajalik menetlusökonoomia tagamiseks, nagu ka õiguskindluse ulatuslikumaks kaitseks. Nii välistaks pensioni määramisel tuvastatud asjaolude siduvus selle, et ühe pensioni aluseks oleva fakti muutumisel (nt tervisliku seisundi halvenemine) saaks hinnata ümber ka kõik teised asjaolud (teenistusstaaz, palgaaste jne). Samas on Seibert sunnitud mõnna, et on keeruline kindlaks teha, millised tuvastatavad faktid on reguleerimisesemega hõlmatud ja millised mitte. Ta pakub välja, et korralduse aluseks olevad asjaolud tuleb siduvaks lugeda juhtudel, mil „asjaoluga on sisuliselt seotud mingid täiendavad tagajärjed”, mis ei piirdu ainult konkreetse antava haldusaktiga. Selle kohaselt oleks ehitusloa andmisest keeldumisel kindlaks tehtav vastuolu projekti ja materiaalse ehitusõiguse vahel määrava tähtsusega ka võimaliku lammutusettekirjutuse tegemisel, kui ehitis vaatamata keeldumisele siiski püstitatakse.⁶³⁵ Eestis oleks kirjeldatud seisukohast lähtumine selgelt HMS § 60 lg 2 ls-ga 3 vastuolus.⁶³⁶ Isegi kui lugeda teatud asjaolude fikseerimine vaikumisi haldusakti resolutsiooni

⁶³³ Vrd ehitusloa kohta K. H. Friauf, „Latente Störung” — DVBl 1971, lk 713, 721.

⁶³⁴ Vrd TsMS § 363 lg 1 p 1. Vaidluse eseme kohta saksa tsiviilprotsessiõiguses, W. Zeiss, Zivilprozeßrecht, 1997, lk 122 jj.

⁶³⁵ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 310, 312 jj, 324 jj, 467 jj. Teistsugusel seisukohal H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 182; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 57; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 298.

⁶³⁶ Küll on aga kohtupraktikas nt leitud, et elamisloal on tuvastav toime. Vt Tallinna RKK 2-3/104/05, p 9, mille kohaselt elamisloa andmisel tehakse kindlaks, kas välismaalasel on välislepingust tulenev õigus Eestis viibimiseks. HMS § 52 lg 1 p-s 2 on ka ette nähtud üldine volitus haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude õiguslikult siduvaks tuvastamiseks eelhaldusaktiga, lähemalt allpool C II.

osaks, on tegu tulemusega, mida viidatud sättes nimme püütakse vältida. Nõustuda saab vaid sellega, et kui haldusakti resolutiivosas on tõepoolest väljendatud haldusorgani selgesõnalist tahet mingi asjaolu õiguslikult siduvalt kindlaks teha, võib see resolutsioon ka volitusnormi puudumisel olla kehtiv, eeldusel, et taolise tuvastusega ei ületa asutus ilmselgelt oma pädevust. Küll on aga säärane tuvastus õigusvastasuse tõttu tühistatav. Õiguskindluse kaitseks M.-J. Seiberti jt seisukohast juhendumine vajalik ei ole: haldusaktide püsivust on võimalik tagada ennekõike muutmispiirangutega. Pensioni ümberarvutamise näites toodud tagajärgede vältimiseks on HMS § 44 lg-t 4 ja § 66 lg 2 p 2 võimalik tõlgendada ka selliselt, et asjaolu või õigusnormi muutumisel tohib haldusakti muuta kitsalt vaid selles ulatuses, mis on vajalik teisenenud olukorra arvessevõtmiseks. Ka juhul, kui muud asjaolud ei ole õiguslikult siduvalt tuvastatud, ei tohi asutus ulatuslikumalt varasemat haldusakti muuta, kui selleks ei ole iseseisvat alust või kui see kahjustaks soodustatud isiku õiguspärast ootust.

4. Tagajärjed ja reguleerimise

Kui haldusaktis või selle aluseks olevas seaduses puudub selgesõnaline täpsustus, võib puhkeda vaidlus selle üle, mil määral „legaliseerib” akt tema reguleerimiseemeks oleva tegevuse tagajärjed. Eelkõige keskkonda mõjutavate lubade puhul kipub üles kerkima küsimus, kas kahjulike järeلمite ilmnemisel võib järelevalveasutus vaatamata loa kehtivusele lugeda tegevuse õigusvastaseks, selle keelata ning rakendada sanktsioone (hüvitus- ja kõrvaldamisnõuded, haldussund, karistused jne) või annab luba õiguse tegevuseks „iga hinna eest” ja adressaadi õigusi hiljem sellega seoses piirata ei tohi. Õiguspoliitiliselt taandub küsimus sellele, kas tegevuse tagajärgi iseloomustava faktilise määramatuse tingimustes garanteerida loa adressaadile kindlam positsioon investeringute kaitseks või asetada talle täisvastutus oma tegevuse eest.⁶³⁷ Ühtset, igas olukorras sobivat lahendust sellele dilemmale ei ole. Ükski luba ei ole adressaadi jaoks täiesti universaalne kaitsekilp ega lunasta ette ära kõiki tagajärgi.⁶³⁸ Et aga luba saaks üldse mingitki stabiliseerivat funktsiooni täita, ei saa ka avaliku võimu sekkumine olla piiramatu. Seadusandja võib loakohustusi kehtestades kasutada mitmeid erinevaid strateegiad ja nendevahelisi pooltoone. Ta võib sätestada reservatsiooni, et loa andmine annab õiguse reguleeritavaks tegevuseks vaid tingimusel, et sellega ei kaasne üht või teist tagajärge. Ta võib aga ka väärtustada adressaadi vabadusõigusi kõrgemalt, määrates, et luba garanteerib püsiva õiguse sõltumata sellest, et avalik huvi või mõni kolmas isik mõõdukalt määral kannatavad.

⁶³⁷ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994, lk 199, 238; K. Sach, *Genehmigung als Schutzschild?*, 1994, lk 76 jj; R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), *Prävention und Vorsorge*, 1995, lk 248 jj.

⁶³⁸ Sealsamas, lk 249, 259.

Loa tähenduse selgitamiseks tuleb esmalt piiritleda selle kontrolliese. Kui vaidlusalune loa tagajärg väljub kontrollieseme piiridest, teisisõnu tagajärje tekimise võimalusest ei sõltu loa andmine (asutus ei saanud tagajärjele viidates loa andmisest keelduda), ei saa tagajärg olla hõlmatud ka haldusakti reguleerimiseselega.⁶³⁹ Sellisel juhul ei legaliseeri akt tagajärge. Mingi tagajärje suhtes haldusmenetluses läbiviidava uurimise ulatuse kahandamisega seadusandja poolt kaasneb haldusakti siduvuse sisulise ulatuse redutseerumine. Loa reguleerimisese ei saa õigusriigis olla laiem kui kontrolliese, sest asutus ei saa õigussuhet reguleerida „kinnisilmi”, ilma regulatsiooni tagajärge uurimata. Ehitusloa andmisel ei tule nt kontrollida asjaolu, kas loa taotleja on arendatava kinnisasja omanik või kas tal on muu tsiviilõiguslik positsioon, mis võimaldab tal kinnistut ehitamiseks kasutada. Sellest ei järeldu aga kaugeltki, et adressaat võiks kinnistule ehitada omaniku tahte vastaselt. Otse vastupidi, ehitusluba jääb kinnistu tsiviilõigusliku kasutusõiguse suhtes neutraalseks: ehitusluba kõrvaldab vaid avalik-õigusliku preventiivse keelu, mitte ei anna tsiviilõiguslikku maakasutusõigust. Kui aga vaidlusalusele tagajärjele tuleb loamenetluses hinnang anda, st tagajärg on loa kontrolliesemega hõlmatud, ei järeldu sellest veel automaatselt tagajärje legaliseeritus. Võimalik on ka vahepealne reguleerimismeetod, mille puhul tuleb kahjuliku tagajärje ilmumise korral loa andmisest keelduda, ent määramatuse tingimustes võib asutus anda loa tingimusega, et adressaat teeb kõik võimaliku tagajärje vältimiseks ning katkestab tegevuse otsekohe, kui oht peaks süvenema. Sellisel juhul on tagajärg hõlmatud küll loa kontrolli-, mitte aga reguleerimiseselega. Sama kehtib ka loa andmise hetkel ettenägematute tagajärgede kohta.⁶⁴⁰ Kokkuvõtteks: loa reguleerimisesele kuuluvad need tagajärjed, mille kindel või tõenäoline ilmumine omab loa andmise kaalumisel küll tähtsust, kuid mille puhul asutus otsustab, et need ei ole piisavad adressaadi tegevuse keelamiseks.⁶⁴¹

Lisaks sellele, et seadusandja võib välistada küsimuse üldse haldusakti kontrolli- ja reguleerimisese, võib ta näha ette selle kontrollimise vaid osaliselt — lähtudes vaid ühest või mõnest seadusest, mis paljude seast mingit tegevust reguleerivad. Loa andmisel tegevuse tagajärje õiguspäraseks lugemine ühe seaduse alusel ei pruugi tähendada, et tagajärg on lubatav ka teiste normide valguses, millest selle konkreetse loa andmine ei sõltu. Tagajärje hõlmatus reguleerimiseselega võib seega nõuda õige tõsist alusnormide, läbiviidud loamenetluse ja loaotsuse kui tahteavalduse uurimist.

⁶³⁹ Sealsamas, lk 255 jj. Ehitusloa ja selle alternatiivinstrumentide kontrolliesemest, A. Seidel, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Nachbarschutz, 2000, lk 143.

⁶⁴⁰ Keskkonnavastutuse direktiivi (2004/35/EÜ) art 2 kasutab legaliseeritud tagajärgede piiritlemisel konstruktsiooni „kahjulikku mõju, mis on põhjustatud ettevõtjate sellistest tegudest, millele asjakohased asutused on andnud selgesõnalise loa”.

⁶⁴¹ Nt asutus otsustab anda kaevandamisloa vaatamata tolmusaaste intensiivistumisele.

II. Reguleerimiseseme kindlakstegemine

Isegi kui jätta kõrvale tuvastatud asjaolude ja tagajärgede siduvuse probleemistik, on haldusmenetluses reguleerimiseseme piiritlemine nõrgema formaliseerituse ja sageli ka menetlust käivitava avalduse puudumise tõttu oluliselt komplitseeritum kui kohtumenetlustes hagi või kaebuse eseme defineerimine.⁶⁴² Haldusakti vormistus, s.o teksti liigendus põhjendavaks osaks ja reguleerivaks vormeliks, kui see üldse on korrektselt teostatud, ei saa olla ainumäärav kriteerium, vaid üksnes vaheteo lähtealus. Võib juhtuda, et põhjendusse satub lauseid, millele asutus on tegelikult tahtnud anda siduva tähenduse, ning vastupidi, resolutsioonis võib ette tulla pelgalt selgitava või kirjeldava iseloomuga avaldusi.⁶⁴³ Reguleerimisesele tuleb kindlaks teha kirja pandu sisu alusel. Selleks on tarvis haldusakti tõlgendada.⁶⁴⁴

Haldusakti tõlgendamisel on põhimõtteliselt rakendatavad tsiviilõiguslike tahteavalduste tõlgendamise reeglid,⁶⁴⁵ ent mitmete avalikule õigusele iseloomulike täiendustega.⁶⁴⁶ Kuna haldusakt puudutab tihti avalikkuse või suure hulga kolmandate isikute õigusi, saab üldjuhul lähtuda vaid asutuse tahtest, mida keskmine mõistlik inimene võib haldusaktist välja lugeda, mitte sellest, mida ametnik sisimas soovis, isegi kui adressaadile võis sisemine tahe olla teada või aimatav. Kuna privaatautonomia asemel kehtib avaliku võimu asutuse tegevuse suhtes seaduse reservatsiooni põhimõte, on haldusakti tõlgendamisel seadusel, sh põhiseadusel ja sellega tagatud põhiõigustel⁶⁴⁷ suurem roll kui tsiviilõiguses. Kui akti tekst seda vähegi võimaldab, tuleb alati eelistada sellist tõlgendust, mis on enam põhiseaduse ja teiste seadustega kooskõlas. Loamenetluses on tavaline see, et otsuse resolutiivosa piirdub vaid seisukohaga, kas vastavat tüüpi luba anda või mitte.⁶⁴⁸ Millised õigused täpsemalt loaga kaasnevad loast endast sageli ei selgu. Selline haldusakt ei ole siiski tingimata ebaselge HMS § 63 lg 2 p 5 mõttes, kui loa sisu on tuletatav selle aluseks olevatest üld-

⁶⁴² M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 306 jj.

⁶⁴³ Detailplaneeringu siduvad regulatsioonid krundi ehitusõiguse kohta võivad sisalduda ka seletuskirjas, kui asutus on soovinud selle „õigusaktina kehtestada”, RKHK 3-3-1-25-02, p 13.

⁶⁴⁴ F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (toim), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, lk 233; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 314 jj. Ühenduse institutsioonide otsuste kohta, R. Streinz (toim), EUV/EGV, 2003, lk 2199.

⁶⁴⁵ TsÜS § 75.

⁶⁴⁶ Haldusakti tõlgendamise kohta üldiselt P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 35 änr 43.

⁶⁴⁷ Nt ei tohi haldusaktidega ehitamise reguleerimisel jätta tähelepanuta naabrile põhjustatavaid negatiivseid mõjutusi. Iseküsimus on aga see, kas reguleerida mõjutused detailplaneeringu või ehitusloaga, RKHK 3-3-1-42-03, p 16, 18.

⁶⁴⁸ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 334.

normidest. Seadusandja tahte, mida ta soovib näha loa reguleerimisesemena, võivad viidata esmajoones järgmised sätted: reguleerimiseseme selgesõnalised täpsustused ja piirangud, loa legaaldefiniitsioon, reguleeritava tegevuse kirjeldus, loakohustuse õiguslik alus, loa andja ja adressaat, sätted kolmandate isikute ja teiste asutuste menetlusse kaasamise kohta, materiaaõiguslikud nõuded reguleeritavale tegevusele, loa andmise sisulised eeldused, formaalsed keeldumise alused,⁶⁴⁹ loa taotlemisel nõutavad andmed ja dokumendid, loa kehtetuks tunnistamise alused, sätted menetluse põhjalikkuse, uurimise ulatuse, menetlustähtaegade jms kohta.

Haldusaktiga isikule peale pandavad kohustused peavad õiguskindluse ja õiguskaitse tagamiseks olema selgesõnalised — põhjendatud kõhkluste korral tuleb neid tõlgendada kitsendavalt. Seevastu haldusaktiga antud õigusi ei saa igal juhul adressaadi kasuks laiendavalt tõlgendada, iseäranis, kui see kahjustaks kolmanda isiku huve. Kui loakohustuse eesmärk on kaitsta kolmandat isikut adressaadi tegevusega kaasnedu võivate tagajärgede eest, ei saa loa tõlgendamisel lähtuda vaid asutuse ja adressaadi tunnetusest. Kuna kolmas isik peab saama end kaitsta loa võimalike kõrvalmõjude eest, peab talle olema antud võimalus saada mõistlike pingutuste tulemusena aru sellest, millised tegevused ja nende tagajärjed on loaga hõlmatud ja tuleks vajadusel vaidlustada koos loaga ning millistele on hiljem võimalik esitada vastuväiteid muudes menetlustes.⁶⁵⁰ Preventiivse loakohustuse olemusest tuleneb loakohustusele allutatud tegevuse või selle tagajärje mittelegaliseerituse presumpatsioon, kui vastupidine ei nähtu haldusaktist veenvalt.⁶⁵¹ Probleem ei kuulu haldusakti reguleerimisesemesse, kui see on juba lahendatud varasema haldusaktiga, kui selle reguleerimiseks on ette nähtud mõne hilisema haldusakti andmine või kui seda ei saa üldse haldusaktiga lahendada. See puudutab iseäranis sama projekti kohta paralleelselt või üksteise järel antavaid lube,⁶⁵² aga ka nt detailplaneeringu ja ehitusloa vahekorra.⁶⁵³

⁶⁴⁹ Loa andmise sisuliste eeldustena on siinkohal silmas peetud asjaolusid, mis iseloomustavad lubatavat tegevust, tegevuse arendajat või resultaati ennast. Formaalsed keeldumise alused seonduvad loa taotleja käitumisega loa andmise menetluses, nt valeandmete esitamine.

⁶⁵⁰ R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 257.

⁶⁵¹ L. Giesberts, M. Reinhardt (toim), Umweltrecht (2006), BImSchG § 4 änr 94.

⁶⁵² Allpool D I.

⁶⁵³ Naabritevahelised huvide konfliktid tuleb lahendada esmajoones detailplaneeringuga, kui seda pole aga tehtud või kui detailplaneering jätab ehitusjärelvalve asutusele mänguruumi, siis tuleb sama ülesande täitmist jätkata ehitusloa andmisel, RKHK 3-3-1-42-03, p 19; Tallinna RKK 2-3/1/05, p 15. Segadust võivad tekitada ka mitu üksteise järel antud ehitusluba: esmalt kinnistul asuva senise hoonestuse lammutamiseks ning seejärel uue hoone püstitamiseks. Nt avalikkuse tähelepanu pälvinud juhtum, kus osutus vaieldavaks, kas luba ajaloolise väärtusega hoone rekonstrueerimiseks hõlmas ka õigust

Sekundaarne, kuid siiski arvestatav roll on reguleerimiseseme piiritlemise juures akti andmisel läbi viidud menetlusel: loa saamiseks esitatud taotlusel,⁶⁵⁴ menetluses uuritud ja kontrollitud asjaoludel, haldusorgani poolt menetluse kestel haldusakti tähenduse kohta antud selgitustel, vaheotsustel,⁶⁵⁵ asjaosaliste poolt ärakuulamise käigus esitatud ettepanekutel ja seisukohtadel, kollegiaalorgani sisemistel aruteludel jne. Lubade formaalse õiguspärasuse üks element on reeglina see, et asutus võib loa välja anda vaid adressaadi taotluse alusel. Sellises olukorras ei tohi loa regulatsiooni maht ületada taotleja mahtu. Eeldades, et asutus soovis tegutseda selle nõudega kooskõlas, on loa ulatuse selgitamiseks võimalik uurida ka taotlust koos lisamaterjalidega.⁶⁵⁶ Kui asutus on tõsiselt tegelema mingi asjaolu uurimisega, viitab see sellele, et asjaolu on tõenäoliselt diskretsiooni teostamisel arvesse võetud, mistõttu sama asjaolu ei saa hiljem enam õigustada haldusaktist kõrvalekaldumist.⁶⁵⁷ Ehkki akti motiivid ise ei ole siduvad, võib ka neis sisalduda vihjeid asutuse regulatiivse tahte selgitamiseks. Põhjendustest võib muuhulgas selguda, kas asutus peab loa andmist õigeks, hoolimata tegevuse kahjulikust mõjust, või arvestab asutus sellega, et vaatamata loale peab adressaat vältima kahju tekitamist.

B. Siduvus haldusakti liikide lõikes

I. Kujundav haldusakt

Nn kujundavad ehk konstitutiivsed haldusaktid, mille hulka reeglina kuuluvad ka load, on haldusaktide peamiseks liigiks. Neile on esmajoonel iseloomulik vahetu õiguste andmine või kohustuste pealepanek haldusõigussuhte subjektile, samuti õiguste või kohustuste muutmine ja lõpetamine.⁶⁵⁸ Oleme eespool haldusõigussuhte subjektide ja haldusakti osade lõikes kujundava haldusakti siduvust üldisemal tasemel piisavalt uurinud, mitmete spetsiifiliste probleemide kä-

demonteerida hoone tarindeid, RKHK 3-3-1-23-06, p 12. Teises asjas ei hõlmanud algne lammutamisluba kinnistupiiril asuvat müüri, küll aga nähti selle lammutamine ette hilisemas ehitusloas uue hoone püstitamiseks, Tallinna RKK 2-3/1/05, p 18.

⁶⁵⁴ Sealsamas, lk 255; ehitusloa puhul vrd V. Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, 2005, lk 316 jj; H. Sauter jt, *Landesbauordnung für Baden-Württemberg*, 2. kd (2003), § 58 änr 6 jj, 33.

⁶⁵⁵ Nt kohaliku omavalitsuse kehtestatud arhitektuursed eritingimused ja projekteerimistingimused ehitusloa tõlgendamisel, Tallinna RKK 2-3/365/05, lk 7.

⁶⁵⁶ Vrd M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 314 jj; K. Sach, *Genehmigung als Schutzschild?*, 1994, lk 70 jj; A. Schmehl, *Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt zwischen Stabilität und Flexibilität*, 1998, lk 41 jj.

⁶⁵⁷ Tuleb arvestada, et kontrolliesemest väljuvate asjaolude uurimine on õigusvastane, sest see võib viia menetluse põhjendamatu venimiseni, Tallinna RKK 2-3/130/05, p 12.

⁶⁵⁸ Vt nt M. Randak, *Bindungswirkung von Verwaltungsakten* — *JuS* 1992, lk 33 jj.

sitlemine seisab veel ees. Seetõttu siinkohal ma mujal esitatud kordama ei hakka. Selle asemel vaatleme järgnevalt keelduvate ja tuvastavate haldusaktide siduvuse eripära. Keelduv haldusakt tuleb negatiivse otsusena sageli ette ka loamenetluses, tuvastav toime võib erandina olla ka loa endal, samuti loamenetluses tehtavatel vaheotsustel.

II. Tuvastav haldusakt

Lisaks kujundavatele haldusaktidele tunneb haldusõigus ka tuvastavaid haldusakte. Nende resolutiivosa sisuks on õiguslikku tähendust omava või omada või-va asjaolu või üldnormist konkreetsel juhul tuleneva õigusliku olustiku, subjektiivse õiguse, õigussuhte vms kindlakstegemine.⁶⁵⁹ Tuvastava haldusakti võib anda ainult seaduses sätestatud volitusnormi olemasolul.⁶⁶⁰ Vastasel juhul oleks asutustel väga lihtne minna mööda HMS § 60 lg 2 ls-s 3 sätestatud, omistades meelevaldselt siduvuse suvalistele asjaoludele. Õigussuhetes tuleb reeglina juhinduda tegelikult esinevatest asjaoludest, mitte võimuorganite varem antud hinnangutest. Tuvastava haldusakti andmise võib seaduses ette näha siis, kui mõnda keerukamat asjaolu on võimeline paremini kindlaks tegema mõni konkreetne asutus⁶⁶¹ või kui asjaoluga seoses on tarvis luua pikemaks ajaks õiguslik stabiilsus. Nii ei ole mõeldav, et sünnipärane Eesti kodanik peaks pidevalt ükskõik millise asutusega suheldes tõendama üha uuesti oma päritolu. Isikutunnistuse või Eesti kodaniku passi väljaandmisel tuvastatakse kodakondsus õiguslikult siduvalt.⁶⁶² Tuvastav haldusakt on ka puude raskusastme määramine ja lisakulude kindlakstegemine arstliku ekspertiisi komisjoni või ekspertarsti poolt.⁶⁶³ Seni, kuni komisjoni või arsti otsus kehtib, peab puuetega inimestele sotsiaaltoetusi määramise pensioniamet sellest juhinduma.⁶⁶⁴ Samuti on tuvastav haldusakt maa maksustamishinna arvutamine (määramine). Siin ei tehta kindlaks mitte faktilist asjaolu, vaid üldisematest õigusaktidest tulenev tagajärg, mis ühtlasi on täiendavate haldusaktide andmise aluseks.⁶⁶⁵ Tuvastav haldusakt on

⁶⁵⁹ Vrd H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 138; H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 278.

⁶⁶⁰ HMS § 54, vt HMS eelnõu (456 SE I) seletuskiri, § 173 p II.

⁶⁶¹ S. Wittkopp, Sachverhaltsermittlung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht, 1999, lk 204.

⁶⁶² Vrd passi kehtetuks tunnistamise kohta, Tallinna RKK 2-3/214/05, p 8.

⁶⁶³ PISTS § 2² lg 1.

⁶⁶⁴ Kohtupraktikas on täpsustatud, et arstliku ekspertiisi komisjoni poolt tuvastatud töövõime kaotusprotsendil on piiratud siduvus. See hõlmab vaid haldusmenetlused pensioni määramisel, mitte aga tsiviilprotsessi tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks, Tallinna RKK 3-04-66, p 13 jj; 3-04-67, p 13 jj; vrd aga Tartu RKK 2-3/197/03.

⁶⁶⁵ RKHK 3-3-1-40-99, p 4; 3-3-1-3-01, p 3 jj; 3-3-1-33-03, p 9 jj; 3-3-1-41-03, p 9 jj.

ka sünni- ja surmaakt,⁶⁶⁶ kaitseväeteenistuseks kõlblikuks tunnistamine, toote nõuetekohasuse tõendamiseks antud vastavussertifikaat jne.

Tuvastava haldusakti siduvus seisneb selles, et aadressaat ja asutus peavad järgnevas tegevuses lähtuma kindlaks tehtud faktilisest või õiguslikust olukorrast.⁶⁶⁷ Haldusorganitel on keelatud hilisemates menetlustes võtta oma otsuse aluseks fakte, mis ei ole tuvastava haldusaktiga kooskõlas. Nii nagu haldusaktid üldse kehtivad ja on siduvad sõltumata õiguspärasusest, tuleb ka tuvastavas haldusaktis kindlaks tehtud asjaoludest lähtuda sõltumata sellest, kas tuvastatu tegelikult vastab tõele.⁶⁶⁸ Sisu poolest ebaõige tuvastus küll ei muuda reaalselt olematut olevaks ega vastupidi, vaid kohustab isikuid endast juhinduma, sõltumata sellest, milline on „tegelik” olustik. Tegelikust olustikust saab aga rääkida vaid tinglikult, sest kindlaks tehtav asjaolu võib olla vägagi hinnanguline.

HMS § 60 lg 2 ei anna selget vastust, milline on tuvastava haldusakti õiguslik mõju.⁶⁶⁹ Selle lõike teise lause kohaselt on haldusakti resolutiivosaks vaid „haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa”. Näib nagu hõlmaks see sõnastus vaid kujundavaid haldusakte, sest tuvastava haldusaktiga „ei määrata kindlaks” õigusi ega kohustusi, vaid tuvastatakse fakte.⁶⁷⁰ Tegemist saab olla siiski vaid ebaõnnestumisega normi sõnastamisel.⁶⁷¹ Haldusmenetluse seaduse kujunemisloost ei nähtu seadusandja tahet välistada tuvastavate haldusaktide andmine või nende siduvus. Ka kohtupraktikas on tuvastavate haldusaktide siduvust tunnustatud.⁶⁷² Enamasti ei ole tuvastava haldusakti andmisel tegu pelgalt asjaolu mehhaanilise konstateeringuga, vaid hinnangulise otsustusega.⁶⁷³

⁶⁶⁶ Abieluaktil ja nimemuutmisaktil seevastu on konstitutiivne tähendus. Erinevalt nimemuutmisaktist ei „omista” riik sünniaktis lapsele nime, vaid teeb kindlaks vanemate pandud nime. Ebasüüdsa nime registreerimisest keeldumise võimalus ei lükka seda seisukohta ümber. Kuni korrekse nime panekuni jääb nimi sellisel juhul lihtsalt ametlikult tuvastamata.

⁶⁶⁷ Vt nt Tallinna RKK 2-3/24/05, p 14. Vrd M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 193.

⁶⁶⁸ Sealsamas, lk 194.

⁶⁶⁹ Otsesõnu on õiguslik siduvus seaduses ette nähtud tuvastava eelhaldusakti puhul, HMS § 52 lg 2 p 2.

⁶⁷⁰ Tuvastava haldusakti siduvuses on kaheldud ka seetõttu, et teda on võimalik hiljem muuta, H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 130 jj. Seda argumenti on juba eespool käsitletud (§ 4 C II 2).

⁶⁷¹ Sellele viitab ka sama lõike ls 3, milles rõhutatakse, et siduvus puudub motiivides tuvastatud asjaoludel.

⁶⁷² Üldiselt Tallinna RKK 3-04-66, p 13; ÖVVTK komisjonide „subjektiotsuste” kohta RKHK 3-3-1-32-97, p 1; Tallinna RKK 2-3/24/05, p 14.

⁶⁷³ H.-U. Erichsen (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 278. Vrd „deklaratiivsete otsuse” kohta, S. Schönberg, Legitimate Expectations in Administrative Law, 2000, lk 65. H. Maurer on seisukohal, et seadusest tulenevat kohustust kindlaks tegeval

Vaatamata kujundavate ja tuvastavate haldusaktide dihhotoomia teoreetilisele selgusele, ei ole praktiline vahetegu sugugi lihtne, sest üldnormidest tulenevate õiguste või kohustuste tuvastamine võib vägagi sarnaneda uute õiguste ja kohustuste tekitamisele. Maksuotsustki käsitatakse kord kujundavana, kord tuvastavana.⁶⁷⁴ Samuti nagu kujundav haldusakt võib ka tuvastav haldusakt tekitada õiguspärase ootuse.⁶⁷⁵ Seega on põhjust kaitsta nii kujundavate kui ka tuvastavate haldusaktide siduvust.

III. Keeldumisotsus

Isiku poolt taotletud haldusakti andmisest või toimingust keeldumise otsuste siduvus väljendub selles, et pädev asutus ei tohi hiljem teha vastupidist otsust, s.o haldusakti anda või toimingut sooritada ilma, et varasem keeldumine tunnistataks kehtetuks. Sellega kaitseb siduvus kolmandate isikute õiguskindlust, kelle jaoks haldusakti andmine mõjuks koormavalt. Keeldumisotsuse siduvus annab asutusele ühtlasi võimaluse loobuda uue taotluse esitamise korral selle sisulisest analüüsist ja piirduda viitega juba varasemale keeldumisele. Selliselt koormab keeldumise siduvus haldusakti andmisest huvitatud isikut, säästes samas administratsiooni ressursse. Keeldumisotsuste siduvust on püütud mitmete argumentidega välistada. Samuti on vaieldav siduvuse kujunemise mehhanism ja selle täpsemad piirid.

1. Siduvuse võimalikkus

Saksa Kõrgem Halduskohus on ehitusloa andmisest keeldumise otsuse siduvuse välistanud viitega põhiõigustele ja efektiivse õiguskaitse vajadusele.⁶⁷⁶ Need põhimõtted nõudvat, et vaatamata esimese keeldumisotsuse vaidlustamata jätmisele peab isikul olema võimalus tõstatada omandiõiguse jätkuva piiramise küsimus vähemalt üks kord kohtumenetluses. Neid argumente on kirjanduses õigusega kritiseeritud,⁶⁷⁷ sest esmase keeldumise tähtaegse vaidlustamise võimalus tagab piisavalt efektiivse õiguskaitse ja selle täiendavale laiendamisele seab piirid nii õiguskindluse põhimõtte kui ka halduse efektiivsuse nõue. Kui

haldusaktil on isegi „teatav loov mõju”, kuid ta ei muuda materiaalõiguslikku olukorda, Haldusõigus, 2004, lk 138.

⁶⁷⁴ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 89 jj; vrd mak-
suteate kui tuvastava haldusakti kohta L. Lehis, Tulumaksuseadus, 2000, lk 796.

⁶⁷⁵ Seetõttu ei tohi tuvastava haldusakti kehtetuks tunnistamine toimuda meelevaldselt, „subjektiotsustega” seoses RKHK 3-3-1-51-01, p 4; Tallinna RKK 2-3/51/05, p 20 jj.

⁶⁷⁶ BVerwGE 48, lk 271, 276.

⁶⁷⁷ Nt J. Ipsen, Verbindlichkeit, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung 1984, lk 169, 191 jj; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 117 koos täiendavate viidetega.

aga kohtu arutus õiguskaitsevajaduse osas paika peaks, tuleks teistegi haldusaktide siduvust oluliselt kärpida, kui kaalul on kellegi põhiõigused. Puutumus põhiõigustega on haldusmenetluses pigem reegel kui erand. Keeldumisotsused *per se* ei ole riive intensiivsuse poolest silmatorkavamad võrreldes muude haldusaktidega. Ei pea paika ka argument, nagu välistaks vaidlustamata jäänud keeldumisotsuse siduvus põhivabaduste teostamise „igavesest ajast igavesti”. Põhimõtteliselt esineb ka pärast kaebetähtaja möödalaskmist alati võimalus esialgse haldusmenetluse uuendamiseks, kui selleks on kaalukad põhjused.⁶⁷⁸ Keeldumise vaidlustamise (kohustamiskaebuse esitamise) tähtajal⁶⁷⁹ on mõtet vaid juhul, kui sellest ei saa mööda minna haldusorganile uue samasisulise taotluse esitamise teel.⁶⁸⁰ Kohtute seotusest⁶⁸¹ tuleneb, et ka halduskohus ei saa kohustamiskaebust rahuldada ilma, et ta samaaegselt tühistaks haldusorgani poolt tehtud keeldumisotsuse.⁶⁸² Kui keeldumisotsust ei ole võimalik tühistada nt kaebetähtaja möödalaskmise tõttu, on kohustamiskaebus põhjendamatu, sest jõus on haldusakt, mille resolutsiooni kohaselt puudub kaebajal õigus vaidluslusele soodustusele.

2. Reguleerimiseseme ulatus

On avaldatud ka seisukohti, et keeldumisotsuste reguleerimisesemeks on vaid konkreetse taotluse suhtes seisukoha võtmine, millel ei ole tulevikku suunatud mõju järgmiste taotluste suhtes. Uue avalduse esitamisel, kuigi ta võib olla eelmisega samasisuline, on selle kohaselt tegemist juba uue otsustamist vajava küsimusega. Sellest järeldatakse, et korduva taotluse läbivaatamiseks puudub vajadus varasemat menetlust uuendada ja taotluse rahuldamiseks puudub vajadus varasemat keeldumisotsust tühistada. Isikul puudub selle käsitlemise kohaselt ko-

⁶⁷⁸ Ka Inglise õiguses loetakse keeldumisotsus siduvaks, kuid seda tuleb asjaolude muutumise korral muuta, S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000, lk 73 jj.

⁶⁷⁹ HKMS § 9 lg 2.

⁶⁸⁰ Vrd M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 511 jj. Tähtaegadest möödahiilimise probleemi lahendamiseks võiks kõne alla tulla ka formaalselt hilisema keeldumise peale esitatud kaebuse tõlgendamine (HKMS § 19 lg 7 ls 2) nõnda, et see loetakse sisuliselt esmase keeldumise vaidlustamiseks. See on aga poolik lahendus, sest kui haldusorgan otsustabki korduva taotluse rahuldada, ei ole kolmandal isikul, kelle õiguspärasust võidi sellega rikkuda, muuhulgas tema kaitseks kehtestatud kaebetähtajast enam kasu. Teisalt on taoline kaebuse tõlgendus just siis kaheldav, kui keeldumisotsuse reguleerimise piirduks vaid konkreetse taotluse hindamisega.

⁶⁸¹ Vt § 5 D.

⁶⁸² RKHK 3-3-1-6-02, p 20. Kui sama haldusakti andmisest on korduvalt keeldutud ja hilisemad keeldumisotsused on tehtud haldusmenetluse uuendamise tulemusena, piisab vaid viimase otsuse tühistamisest, töövõimetushüvitise maksmise näitel Tallinna RKK 2-3/146/05, p 7 jj.

guni võimalus menetluse uuendamist nõuda, sest keeldumine ei piira kestvalt tema õigusi.⁶⁸³ Eeltooduga ei saa nõustuda. Keeldumisotsuse reguleerimiseesemeks on küsimus, kas isikul on õigus nõuda soovitud haldusakti andmist või toimingu sooritamist. Haldusorgan langetab oma otsuse avalduse sisu, selle eseme, mitte avalduse kui dokumendi saatuse kohta. Kui haldusorganilt varem taotletud tegevus ei piirdu vaid teatud ajavahemikuga, millest uus taotlus väljub, siis käib uus taotlus sama eseme kohta, mis varasemgi. Ehitusloa andmisest keeldumisel teeb asutus otsuse projekti preventiivsest piirangust mitte vabastada. Selle kava suhtes on negatiivne otsus langetatud määramata ajaks, mitte ajutiselt kuni järgmise taotluse esitamiseni. Seevastu toimetulekutoetuse maksimise otsustamine käib ainult ühe kuu kaupa,⁶⁸⁴ mistõttu keeldumine ei mõjuta järgmistel kuudel esitatavaid taotlusi. Varasema keeldumisotsuse siduvuse piiridest väljub ka uus ehitusloa taotlus, kui projekti on oluliselt muudetud. Haldusmenetluses langetatavat keeldumisotsust ei ole põhjust vaadelda teisiti kui hagi (kaebuse) rahuldamata jätmist kohtumenetluses. Vaidluse eset ei piiritleta kohtumenetluses üksnes menetluse käivitamiseks esitatud avaldusega, vaid selle sisuga (kaebuse või hagi ese ja selle alus). Problemaatiliseks muutub kohtu- ja haldusmenetluse võrdlus siiski osas, mis puudutab taotluse alust. Kui asutus selgitab keeldumisotsuse tegemisel kitsalt välja vaid selle, et puudub taotluses märgitud õiguslik alus nõutud toimingu sooritamiseks, siis ei ole põhjust lugeda keeldumist siduvaks uue taotluse suhtes, kus sama toimingu sooritamist soovitakse teisel alusel.⁶⁸⁵ Olukorra muudab segasemaks haldusmenetluses kehtiv uurimispõhimõte, mille kohaselt võib asutus olla kohustatud kontrollima taotluse rahuldamist koheselt ka muudel alustel kui see, mis taotluses märgitud. Siin tuleb haldusakti ja varasema menetluse uurimise teel selgitada, kas tegelikult langetas asutus negatiivse otsuse kõigi aluste või ainult taotluses märgitu suhtes.

Nagu koormavate haldusaktide puhul üldiselt, ei kao ka keeldumisotsuste puhul nende siduvus ainuüksi aluseks olevate asjaolude või õigusnormide muutumise tulemusena. Kui keeldumisotsus välistab siduvuse tõttu jätkuvalt uue taotluse rahuldamise, tuleb see lugeda kestvalt õigusi piiravaks haldusaktiks ning isikul tekib asjaolu või õigusnormi soodsas suunas muutumise tulemusena alus nõude haldusmenetluse uuendamist.⁶⁸⁶

⁶⁸³ A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 353. Samal seisukohal ka M.-J. Seibert tehes reservatsiooni osalise keeldumise suhtes, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 530 jj.

⁶⁸⁴ SHS § 22¹ lg 1.

⁶⁸⁵ Elamisloa näitel Tallinna RKK 2-3-104-05, p 8.

⁶⁸⁶ HMS § 44 lg 1 p 1. Nii ka RKKH 3-3-1-36-04, p 21; Tallinna RKK 3-04-300, p 8.

3. Keeldumisotsuse tuvastav mõju

Saksa erialakirjanduses on muuhulgas arutletud, kas keeldumisega tuvastatakse siduvalt üksnes subjektiivse õiguse puudumine haldusakti nõudmiseks või ka faktiline olukord, mis akti andmise välistab.⁶⁸⁷ Minu arvates ei ole keeldumisotsuse resolutsioonist üldse kohane otsida esmajoones tuvastavat seisukohta, vähemalt kui jutt ei käi tuvastava haldusakti andmisest keeldumisest. Keeldumine on esmajoones siiski otsustus jätta akt andmata või toiming sooritamata, seega taotleja poolt soovitud õiguslikud tagajärjed tekitamata. Kohtupraktikas on näiteks leitud, et elamisloa andmisest keeldumisel tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks, et välismaalasel ei ole õigust Eestisse jääda ja seda asjaolu ei saa kahtluse alla seada hilisemates vaidlustes lahkumisettekirjutuse või väljasaatmise õiguspärasuse üle.⁶⁸⁸ Minu arvates kõlaks täpsemalt väide, et keeldumisega on siduvalt otsustatud õigust Eestisse jäämiseks mitte anda. Ka keeldumisotsuste puhul võib jääda kõigi haldusaktide puhul kehtiva üldpõhimõtte juurde, et ükski puutumuslikult tuvastatud asjaolu ei ole siduv, kui siduvust ei ole eriseaduses või haldusaktis endas otsesõnu ette nähtud või kui siduvuse tunnustamiseks ei ole nii kaalukaid argumente, mis tõlgendamisel kinnitaksid, et seadusandja või haldusorgani tahe pidi kindlasti olema suunatud siduvuse laiendamisele.

C. Astmelised menetlused

Faktiliselt või õiguslikult komplitseeritud, samuti paljude isikute huvisid puudutavaid menetlusi on tihti efektiivsem läbi viia sammhaaval, jaotades need formaalselt iseseisvateks, kuid sisuliselt seotud osadeks. Üksikud menetlusstaadiumid lõppevad sellistel juhtudel vaheotsustega, mille esemed tuleb üksteisest piiritleda.⁶⁸⁹ Vaheotsused võivad olla nii siduvad (eel- või osahaldusaktid) kui ka mittesiduvad (menetlustoimingud).

I. Osahaldusakt

1. Kujundav toime

Osahaldusakti (osaluba) on mõtet kasutada suurprojektide etapiviisilisel käivitamisel ja vastavalt ka nende lubatavuse isoleeritud hindamisel. Osahaldusaktiga on tegemist, kui vaheotsus tehakse haldusakti reguleerimiseseme ühe reaalselt elluviidava osa kohta, nt sadama ehitusluba või selle rajamiseks tarvilik vee

⁶⁸⁷ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 537 jj.

⁶⁸⁸ Tallinna RKK 2-3/232/05, lk 5.

⁶⁸⁹ K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 61.

erikasutusluba antakse esialgu vaid ühe kai osas ning projekti ülejäänud osade suhtes diskussioon alles jätkub.⁶⁹⁰ Otsustatud osa suhtes on osahaldusakt siduv ja lõplik, sellega lubatud tegevuse alustamiseks ei ole tarvis järgnevaid menetlustappe ära oodata. Kuna osahaldusakti reguleerimisele on piiratud, on vastavalt ahendatud ka selle siduvuse objektiivsed piirid. Nende piiride ulatuses ei erine aga osahaldusakti siduvus kvalitatiivselt kuidagi normaalhaldusakti siduvusest: ta tekitab kohe pärast jõustumist õigusi ja kohustusi. Osahaldusaktiga juba lahendatud osas ei saa regulatsiooni ei sama menetluse hilisemates etappides ega muudes menetlustes muuta midu, kui menetlust üldistel alustel uuen-dades.

2. Tuvastav toime

Küsitav on, millist tähendust omavad osahaldusakti andmisel tuvastatud asjaolud sama tegevuskava järgmiste etappide suhtes otsuste langetamisel. Kui sadama ühe kai rajamist käsitleva osaloo andmisel tehakse kindlaks selles piirkonnas merepõhja ehitamise sobivus keskkonnanõuetega, siis kas järgmiste rajatiste ehitamiseks loa andmise otsustamisel saab asutus asuda teistsugusele seisukohale, kui tingimused kummalgi juhul ei erine? HMS § 60 lg 2 ls 3 kohaselt ei ole osahaldusakti andmisel tuvastatud asjaoludel järgnevate menetlusstaadiumide suhtes prejaditsiaalset toimet. Nende asjaolude paikapidavust saab eeldada, kuid see eeldus on täiendavate tõenditega ümberlükatav. Nad kuuluvad osahaldusakti kontrolli-, mitte aga reguleerimisesemesse. Erinevatele seisukohadele asumise oht on küll kahetsusväärne, kuid mitte õiguskindlust ülemäära kahjustav. Tegevuse ühe osa reguleerimine ei saa adressaadile tekitada kaitsmist väärivat usaldust teiste osade suhtes, sest etapiviisilise menetluse eesmärk ongi tervikprojekti elementide isoleeritud uurimine.⁶⁹¹ Keskkonnakompleksloa taotlemise menetluses võib loa andja seaduses sätestatud juhtudel nõustuda ehitustööde alustamisega käitises juba enne kompleksloa andmist.⁶⁹² Sisuliselt on see osaluba kava etapiviisiliseks elluviimiseks. Seejuures rõhutab SKVS § 28 lg 3 otsesõnu, et nõusolek ei piira hiljem asutuse õigust kompleksloa andmisest keelduda. Seega, ehkki ka esialgse nõusoleku andmisel peab asutus arvestama käitaja võimalust kasutada parimat võimalikku tehnikat, kavandatava tegevuse vastavust keskkonnanormatiividele, keskkonnamemorandumis esitatud abinõusid ja keskkonnamõju hindamise tulemusi,⁶⁹³ ei ole taolise eelkontrolli teostami-

⁶⁹⁰ HMS § 52 lg 1 p 1. Vrd ka juba AdmMS § 77 lg 2. Nii võib ka EhS § 33 lg 5 kohaselt anda kasutusloa vaid ühele ehitise osale, kui seda on võimalik iseseisvalt funktsionaalselt ja ohutult kasutada. Osahaldusaktil on võrreldav vaste ka kohtumenetluses — osaotsus (TsMS §-s 450).

⁶⁹¹ Teisel seisukohal M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 457 jj; H.-J. Knack jt, VwVfG, 2004, § 43 änr 15.

⁶⁹² SKVS § 28 lg 2 ls 1.

⁶⁹³ SKVS § 28 lg 1.

sel võetud seisukohad asutusele lõpliku loa andmisel siduvad. Osahaldusakti andmisel tuvastatud asjaoludele ei ole tarvis omistada õiguslikku siduvust, sest kui asutus peab tõepoolest vajalikuks menetluse vahepealsetes staadiumides teha mõne asjaolu õiguslikult siduvalt kindlaks, siis on selleks võimalik kasutada teist menetluse astmestamise vahendit — eelhaldusakti, mille puhul fikseeritav asjaolu tuuakse ära selgesõnaliselt resolutiivosas. Keegi ei keela asutusel teha ühes dokumendis korraga teatavaks nii osa- kui eelhaldusakti resolutsioon. Seega on sisuliselt osahaldusakti andmisel võimalik asjaolusid siduvalt kindlaks teha, oluline on aga, et haldusorgan väljendaks oma vastavat tahet üheseltmõistetavalt.

II. Eelhaldusakt

1. Olemus ja mõiste

HMS § 52 lg 2 p 2 sätestab, et haldusorgan võib enne asja lõplikku lahendamist teha eelhaldusaktiga õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu. Vahel nõuab ka eriseadus, et kõiki haldusakti andmisel rolli mängivaid küsimusi ei lahendataks korraga, vaid et probleemi mõni tahk tehtaks eelnevalt kindlaks sama või teise asutuse eelotsustusega. Eelhaldusakti omadused vastanduvad osahaldusaktile: mingeid õigusi ega kohustusi adressaadile eelhaldusaktiga veel ei tekitata, küll aga on hilisema otsuse lähtealusena eelhaldusaktis kindlaks määratud või tuvastatud asjaolud nii asutusele kui menetlusosalistele siduvad. Eelhaldusakt võib olla nii tuvastava kui ka „reguleeriva”,⁶⁹⁴ s.o kujundava iseloomuga. Tuvastava eelhaldusakti puhul tehakse kindlaks olemasolev õiguslik või faktiline olukord, kujundavaga aga langetatakse vaheotsustus lõpliku haldusaktiga antava õiguse või kohustuse ulatuse või muu üksiku omaduse kohta.⁶⁹⁵ Kohtupraktikas on tuvastavatest eelhaldusaktidest käsitlemist leidnud nt vara tagastamise menetluses tehtavad „subjektiotsused”,⁶⁹⁶ maa maksustamishinna määramine (arvutamine),⁶⁹⁷ kujundavatest ehti-

⁶⁹⁴ RKHK 3-3-1-25-02, p 16.

⁶⁹⁵ Saksamaal seevastu vaieldakse küll selle üle, kas eelhaldusakt (*Vorbescheid*) kujutab endast tuvastavat haldusakti või lubadust anda välja lõplik haldusakt (*Zusage*), regulatiivsele iseloomule ei ole aga teadaolevalt viidatud. Vrd M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 479 jj. Õigussuhte kujundamine ei toimu küll eelhaldusaktiga kunagi otseselt, vaid kaudselt — lõpliku haldusakti andmisel tehtava otsuse suunamise teel.

⁶⁹⁶ Subjektiotsus loob õigustatud subjektile aluse eeldada, et selle esemeks olevad küsimused on lahendatud lõplikult ja et neid ei asuta mõjuva põhjuseta ümber vaatama, RKHK 3-3-1-51-01, p 4. Ilma subjektiotsust vaidlustamata ei saa puudutatud kolmas isik vaidlustada kohaliku omavalitsuse poolt tehtud vara tagastamise korraldust motiivil, et vara tagastamise õigustatud subjekt ei ole õige isik, RKHK 3-3-1-32-97, p 3; Tallinna

se teenindamiseks vajaliku maa suuruse ja piiride määramine maa erastamisel,⁶⁹⁸ erastatava maa piiride kulgemise ettepanek,⁶⁹⁹ pakkumise kutse dokumentide kinnitamine riigihankemenetluses,⁷⁰⁰ samuti projekteerimistingimused ehitusloa andmisel.⁷⁰¹ Maa korralise hindamise tulemuste kinnitamine, ehkki maa maksustamishinna arvutamisel siduv, ei ole aga viimase suhtes eelhaldusakt, sest korraline hindamine viiakse läbi iseseisvas menetluses ja hindamistulemused ei mängi rolli ainult maksustamishinna arvutamisel.⁷⁰² Tsiviilprotsessis vastab eelhaldusaktile vaheotsus.⁷⁰³ Sellest inspireerituna võiks ka haldusõiguses kasutada terminit „vahehaldusakt”, mis väljendaks ilmekamalt seda, et silmas ei ole peetud mitte lihtsalt igasugust hilisemale haldusaktile ajaliselt eelnevat ja hilisema haldusakti jaoks eelotsustuslikult mõjuvat akti, vaid just nimelt samas menetluses tehtud tuvastavat vaheotsustust. Segaduse vältimiseks jään siiski HMS-s juurdunud mõistekasutuse juurde.⁷⁰⁴ Eelhaldusakti tuleb eristada ka enne lõplikku haldusakti tehtavatest otsustustest ja toimingutest, millel on vaid menetlust korraldav funktsioon (ettekirjutused menetlusosalistele teabe esitamiseks, keskkonnamõju hindamise programmi kinnitamine) või millel ei ole siduvat iseloomu (ekspertiisid, keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmine). Ka detailplaneeringu vastuvõtmisel peab toimuma planeeringu nõuetekohasuse eelkontroll kohaliku omavalitsuse poolt, kuid see küsimus kuulub üksnes vastuvõtmisotsuse kontrolliesemesse. Vastuvõtmisotsuse regulatsiooniks on vaid otsustus, et läbi tuleb viia planeerimismenetluse järgnevad etapid (väl-

RKK 2-3/395/05, lk 8. Seevastu vara tagastamise menetluses läbiviidavate ekspertiiside tulemused ei ole eelhaldusaktid ja nad ei ole siduvad, RKHK 3-3-1-53-03, p 17.

⁶⁹⁷ RKHK 3-3-1-40-99, p 4; 3-3-1-3-01, p 3; 3-3-1-33-03, p 10 jj; 3-3-1-41-03, p 11 jj.

⁶⁹⁸ RKHK 3-3-1-23-98, p 3; 3-3-1-32-98, p 1; 3-3-1-38-01, p 2.

⁶⁹⁹ Tegemist on esmalt mitesiduva ettepanekuga, mis aga vaidlustama jätmise korral muutub asjaosalistele siduvaks, RKHK 3-3-1-61-02, p 14 jj; Tallinna RKK 2-3/822/04, p 18; 2-3/230/05, p 7; samuti muude maa erastamise oluliste tingimuste kindlaksmääramine Tallinna RKK 2-3/144/05, p 19. Vrd aga Tallinna RKK 2-3/480/05, p 11, kus asutus ei väljendanud piisava selgusega tahet määrata maatüki piirid siduvalt kindlaks.

⁷⁰⁰ RKHK 3-3-1-79-03, p 11.

⁷⁰¹ RKHK 3-3-1-25-02, p 16. PES kehtivusajal oli projekteerimistingimusi võimalik alati enne ehitusloa andmist kehtestada. EhS § 19 lg 1 p 2 kohaselt võib tingimused kehtestada detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel. Vt ka RKHK 3-3-1-28-06, p 8, mille kohaselt projekteerimistingimuste näol on tegemist haldusaktiga.

⁷⁰² Tallinna RKK 2-3/124/05, p 16, lähtudes HMS-s kasutatud eelhaldusakti kitsast mõistest.

⁷⁰³ TsMS § 449.

⁷⁰⁴ Vrd „eelotsus”, H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa, 2004, lk 146. Kõigi eelotsustusliku mõjuga haldusaktide, teiste seas eelhaldusaktide, tähistamiseks võib kasutusele võtta üldmõiste „alusakt”. Alusaktile tuginevaid haldusakte võib nimetada „järelaktideks” või „lõppaktideks”. Praktikaks ei ole terminikasutus olnud järjepidev ja ka iseseisvas menetluses antud alusakte on nimetatud eelhaldusaktideks.

japanek, arutelu, planeeringu kehtestamise kaalumine). Seega ei tehta planeeringu nõuetekohasust vastuvõtmisel kindlaks siduvalt.⁷⁰⁵

2. Siduvuse piirid

Eelhaldusakti siduvus tähendab, et lõppakti andmisel ei tohi eelhaldusaktis kindlaks tehtud asjaolust või kindlaks määratud tingimustest kõrvale kalduda.⁷⁰⁶

Ent eelhaldusakti andmisel ei muutu siduvaks sugugi mitte kõik senises menetluses tuvastatud või motiivides kajastamist leidnud asjaolud. Nagu haldusaktide puhul ikka, laieneb siduvus vaid resolutiivosale, s.o asjaoludele, mille puhul nähtub aktist asutuse tahe teha asjaolud siduvalt kindlaks.⁷⁰⁷ Mitmeastmelises menetluses on oluline täpselt piiritleda igas astmes tehtava otsuse sisu.⁷⁰⁸ Igal otsustusel on põhimõtteliselt oma reguleerimise, mis ei tohiks järgnevate vaheatsustega kattuda. Eelhaldusakti reguleerimise on järgnevate otsuste lähtel alus, mitte ese, ega kirjuta seetõttu tulemust järgmise otsustusfaasi jaoks ette. Saksa haldusõigusteaduses võib kohata ka vastupidist seisukohta. Nii loetakse eelhaldusakti andmise eelduseks n-ö „üldist positiivset eelhinnangut”, s.o esialgset intsidentset tuvastust, et tegevus, mille tarvis luba taotletakse, vastab ka tervikuna üldjoontes kehtivale õigusele. Selline eeldus loetakse järgnevates menetlustappides siduvaks.⁷⁰⁹ Sellisele seisukohale on asunud nii sealne kõrgem kohtupraktika kui ka seadusandja, eesmärgiga ühendada üksikud menetlusstaadiumid taas üheks tervikuks ja vältida kohustust kontrollida sama küsimust korduvalt.⁷¹⁰ Minu arvates ei ole see põhjendatud, sest esiteks ei kuulu kogu projekti lubatavuse lõplik hindamine eelhaldusakti reguleerimisalasse ja teisalt on

⁷⁰⁵ RKEK 3-3-1-15-01, p 32. Seevastu planeeringu algatamise kohta teistsugune seisukoht, RKHK 3-3-1-44-05, p 11.

⁷⁰⁶ Tallinna RKK 2-3/335/05, lk 7. Teisalt, kui enne lõppakti andmist on eriseaduse kohaselt nõutav eelhaldusakt, ei ole pädeval asutusel võimalik lõppakti anda niikaua, kuni eelhaldusakt pole jõustunud (nt ehitusluba rannakaitsealale ehitamiseks ei saa anda enne, kui keskkonnaminister on andnud nõusoleku ehituskeeluvööndi vähendamiseks), sõltumata sellest, kas organil on igal juhul kohustus eelhaldusakt anda või sõltub see kaalutusõigusest, vt nt Tallinna RKK 2-3/103/05, lk 9. Sama kehtib siis, kui eelhaldusakti kehtivus on peatatud, M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 479 jj.

⁷⁰⁷ Vrd RKHK 3-3-1-23-98, p 3; 3-3-1-32-98, p 1, mille kohaselt teenindusmaa määramine võib maa tagastamise õigustatud subjekti õigusi rikkuda ainuüksi juba seetõttu, et vääralt tuvastatakse teenindusmaa määramise eelduseks olevad faktid (krundi puudumine või selle muutmine). Minu arvates ei mõjuta säärase asjaolude väärtustamine isiku õigusi, sest ta võib neile faktidele hiljem vastu vaielda sõltumata teenindusmaa määramise korralduse vaidlustamisest. Küll aga ei saa ta vastu vaielda hiljem erastatava maa suurusele ja piiridele.

⁷⁰⁸ K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 61.

⁷⁰⁹ Nt H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 313.

⁷¹⁰ S. Becker, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1997, lk 47.

esialgse hinnangu olemusega vastuolus talle siduvuse omistamine, kuivõrd hili-semates menetlusstaadiumides on ette nähtud samade asjaolude tunduvalt põh-jalikum kontroll.

Vaieldav on ka see, kas eelhaldusakti siduvus võib ulatuda väljapoole me-netlust, mille raames ta on antud. Kui näha eelhaldusakti reguleerimisesemena vaid lõpliku haldusakti mõne eelduse siduvat tuvastamist või kindlaksmäära-mist, siis pole alust talle ulatuslikumat siduvust omistada. Saksa autorid mõtes-tavad eelhaldusakti kohati lahti ka kui „ennetavat väljavõtet” lõplikust haldus-aktist ning kuna lõplik haldusakt on siduv ka muude menetluste suhtes, peab selle käsituse kohaselt olema menetlusüleselt siduv ka eelhaldusakt.⁷¹¹ „Ennetav väljavõte” võib küll olla ilmekas metafoor, kuid ei kirjelda eelhaldusakti ja lõp-liku haldusakti suhet täpselt. Leian, et eelhaldusakti regulatsioon ei ole osa lõp-liku haldusakti regulatsioonist (resolutiivosast). Eelhaldusaktiga konkretiseeri-takse haldusakti andmise eeldusi, need eeldused aga ei kuulu vähemalt Eesti õiguse kohaselt lõpliku haldusakti reguleerimisesemesse, kui seadus ei sätesta teisiti.⁷¹² Samas, isegi kui lõppakti puhul oleks tema eeldused tuvastatud sidu-valt, ei ole *a priori* põhjust kanda kõiki lõppakti omadusi üle eelhaldusaktile. Pigem on see vastuolus eelhaldusakti eesmärgiga, milleks on asutuse tegevuse eelotsustuslik reguleerimine lõppakti andmisel, mitte muudes suhetes. See ei tähenda, et eelhaldusaktil puuduks üldse haldusaparaadist väljapoole suunatud mõju. Kohustades haldusorganit lõppakti andmisel teatud asjaoludest lähtuma, mõjutab eelhaldusakt ka teiste haldusõigussuhte subjektide õigusi. Sama hal-dusmenetluse raames ei saa eelhaldusaktist kõrvalekaldumist nõuda ka kolmas isik.⁷¹³ Kui projekteerimistingimustega on kindlaks määratud, et kavandatava ehitise katus saab olema punane, siis ei saa ei ehitusjärelvalve asutus ega naab-rid ehitusloa taotlemise staadiumis nõuda, et see oleks mingit muud värvi, ilma et projekteerimistingimusi muudetaks. Riigikohus on siiski näinud võimalust, et projekteerimistingimusi muudetakse konkludentselt neist kõrvalekalduva ehi-tusloa andmisega.⁷¹⁴ Põhimõtteliselt on see võimalik, kuid eelhaldusakti muut-mine ei saa HMS §-de 64 jj valguses toimuda vaikivalt, vaid üksnes asjaosaliste arvamust ära kuulates ja kõiki huve kaaludes. Seetõttu tuleks ümber vaadata seisukoht, et projekteerimistingimustest kõrvalekaldumine ei saa rikkuda ise-enesest kolmanda isiku õigusi.⁷¹⁵

⁷¹¹ P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 73 jj.

⁷¹² Eespool A I 3.

⁷¹³ RKHK 3-3-1-32-97, p 1, 3.

⁷¹⁴ RKHK 3-3-1-25-02, p 16.

⁷¹⁵ Sealsamas.

3. Õiguskaitse eelhaldusakti suhtes

Kuna eelhaldusakt on siduv, ei saa eelhaldusakti vaidlustamata rünnata lõppakti argumentidega, mis puudutavad eelhaldusakti õiguspärasust. Seetõttu võib puudutatud isik just eelhaldusakti puhul jääda eriti kergesti „õigusjõu lõksu”.⁷¹⁶ Lisaks sellele, et tavainimene ei pruugi aru saada eelhaldusakti tähendusest, ei olnudki puudutatud isikul varasema kohtupraktika kohaselt võimalik mitmeid eelhaldusakte enne lõppakti andmist vaidlustada, sest sel ajahetkel ei ole veel teada, kas ja millise sisuga lõppakt antakse, mistõttu ei saa veel kindlaks teha, kas eelhaldusakt toob kaasa isiku õiguste rikkumise. Kaebeõiguse piirang kompenseeriti aga vastutulekuga kaebetähtaja küsimuses — omandireformi asjades asuti seisukohale, et „subjektiivsuse” võib kolmas isik vaidlustada ühes tagastamiskorraldusega.⁷¹⁷ Täna on kohtupraktika kaebeõiguse piirangust lõpliku haldusakti andmise eelses staadiumis põhjendatult taganatud. Kaebeõiguse tekkimiseks HKMS § 7 lg 1 ja ka PS § 15 lg 1 valguses ei pea õigusi juba olema rikutud, piisav on ka see, et haldusotsus võib suure tõenäosusega tuua kaasa õiguste rikkumise tulevikus. Eelhaldusakti mõte seisnebki selles, et lahendada mõni küsimus vaheetapis tuleviku tarvis lõplikult ära, et sellega seoses saaks tekkida õigusrahu. See on aga välistatud, kui eelhaldusakti saab alati vaidlustada koos lõppaktiga. Seetõttu tuleb tunnistada kaebeõiguse olemasolu eelhaldusakti vaidlustamiseks alati, kui lõplik akt, mille andmist eelhaldusakt ette valmistab, puudutaks isiku õigusi ja kui eelhaldusakt on lõppakti mõju kujundamisel määrav. Sellisel juhul ei ole ka alust teha erandit üldisest kaebetähtaja regulatsioonist.⁷¹⁸ Nii asuski Riigikohus 2001. aastal seisukohale, et „kui eelhaldusakt muudab lõpliku haldusakti andmise vältimatuks või loob õiguslikult vajalikud eeldused lõpliku haldusakti andmiseks või kui muudel põhjustel on tõenäoline, et eelhaldusakt toob kaasa lõpliku haldusakti andmise, peab oma õigusi kaitsta sooviv isik esitama kaebuse eelhaldusakti tühistamiseks HKMS §-s 9 lg. 1 sätestatud tähtjal”.⁷¹⁹ Viidatud haldusajal oli kaebajaks kinnisvarafirma, kelle puhul rõhutati kohustust ja võimalust teha kaebetähtaja jooksul endale selgeks, kas teenindusmaa määramise korraldus võib tuua kaasa õigusi rikkuvad tagajärjed. Toodud seisukohta revideeriti aasta hiljem asjas, kus „tavainimene” vaidlustas otsuse, millega ÕVVTK komisjon muutis oma varasemat otsust. Nüüd nägi Riigikohus taas erandi võimalust HKMS § 9 lg-st 1 ega sidunud tähtaja kulgema hakkamist enam kaebeõigusega, vaid hetkega, mil „mõistlikult käituval kaebajal on üldse võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse

⁷¹⁶ Ehitusloa andmisel antavate eelhaldusaktide kohta N. Achterberg jt (toim), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1. kd, 2000, lk 806.

⁷¹⁷ RKHK 3-3-1-34-96; 3-3-1-32-97, p 3.

⁷¹⁸ HKMS § 9 lg 1.

⁷¹⁹ RKHK 3-3-1-38-01, p 2.

tema vabadusi”.⁷²⁰ Täpsemalt: „Eelhaldusakti vaidlustamine enne lõplikku akti on vajalik siis, kui eelhaldusaktiga on vältimatult kindlaks määratud ka lõpliku haldusakti sisu. [---] Selleks, et otsustada, kas ja millal oli kaebajal võimalik leida, et eelhaldusakt rikub tema õigusi või piirab tema vabadusi, tuleb vajadusel hinnata muuhulgas ka vastava haldusmenetluse keerukust. [---] Oluline võib olla seegi, kas ja kuidas on haldusorgan täitnud selgitamiskohustust ja kas eelhaldusaktis on vaidlustamisviide.”⁷²¹ Nõustuda tuleb Riigikohtu seisukohaga, et eelhaldusakti tähendusest arusaamine võib olla keeruline ja et astmestamisest tingitud menetluse keerukus ei tohi kahjustada kaebeõiguse realiseerimist. Õige tee kaebeõiguse tagamiseks oleks aga kaebetähtaja ennistamine, mitte selle kulgemise edasilükkamine. Kaebetähtaeg on HKMS § 9 lg-s 1 seotud rangelt haldusakti teatavakstegemisega, mitte selle tähendusest arusaamisega. HKMS § 7 lg 1 ei seonu üldse tähtaja kulgemisega. Küll on aga objektiivsed raskused haldusakti tähendusest arusaamisel mõjuvaks põhjuseks kaebetähtaja möödalaskmisel.⁷²²

4. Eel- ja lõpphaldusakti siduvuse seos

Eelhaldusaktide puhul ei ole vajadust teha erandit haldusaktide puhul üldiselt ilmnevast põhimõttest, et õigusliku või faktilise olustiku muutumine ei too isenesest kaasa siduvuse äralangemist, küll aga võib viia selle kehtetuks tunnistamiseni vastavalt haldusakti muutmise sätetele.⁷²³ Riigikohus on asunud seisukohale, et lõppakti tühistamisel kaotavad ka eelhaldusaktid oma õigusliku mõju.⁷²⁴ See seisukoht saab kirjeldada vaid piltlikult eelhaldusaktide faktilise toime kadumist lõppaktide tühistamisel teatud tingimustel. Nii puudub praktiline toime eespool viidatud Riigikohtu otsuses käsitletud maa erastamise käigus antud eelhaldusaktil, kui lõppakt tühistatakse motiivil, et erastamine on üldse lubamatu. Teistsugune on aga olukord, kui tühistatud lõppakti asemel võib või peab haldusorgan kehtestama uue lõppakti, iseäranis juhul, kui lõppakt tühistatakse vastuolu tõttu eelhaldusaktiga, nt juhul, kui ehitusluba tühistatakse naabri kae-

⁷²⁰ RKHK 3-3-1-48-02, p 8. „Subjektiootsuste” puhul on siiski jäänud varasema praktika juurde, RKHK 3-3-1-61-02, p 16. Vt ka Tallinna RKK 2-3/717/04, lk 2.

⁷²¹ RKHK 3-3-1-48-02, p 8 jj.

⁷²² Nii on vaidlustamisviite puudumisest tingitud segaduse kohta otsesõnu sätestatud ka HMS § 57 lg-s 2 ja 3 ning sama on varasemas kohtupraktikas ka märgitud haldusorgani eksitava tegevuse kohta, RKHK 3-3-1-58-01, p 3. Võrdlusena Prantsusmaal tekib pärast kahekuulist vaidlustamistähtaega haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise keeld. See keeld kaob, kui varasemale aktile tugineva järeldakti (*acte conséquence*) andmisel ilmneb eelakti õigusvastasus, J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2005, lk 855.

⁷²³ H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 146 jj. Teisel seisukohal M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 479 jj, 491 jj.

⁷²⁴ RKHK 3-3-1-40-06, p 13.

buse alusel põhjusel, et see ei olnud kooskõlas projekteerimistingimustega. Õiguslikult ei saa aga ühegi eelhaldusakti kehtivuse eelduseks seada hilisema lõppakti kehtivust. Eelhaldusakti kehtetuks tunnistamisel ei lõppe iseenesest ka lõppakti kehtivus ega siduvus. W.-R. Schenke seevastu on seisukohal, et eelhaldusakti kehtetuks tunnistamisel lõppeb lõppaktina antud loast tulenev õigus.⁷²⁵ Sellega ei saa nõustuda. Eelhaldusakt ei reguleeri küsimust, kas tekitada adressaadile loast tulenev õigus, vaid üksnes seda, millistest asjaoludest peab haldusorgan loa andmist otsustades lähtuma. Seega ei saa ka eelhaldusakti kehtivuse lõppemine iseenesest lõpetada loast tulenevat õigust. Kui lõppakt soovitakse anda tingimuslikult nõnda, et lõppaktist tulenevad õigused lõppevad eelhaldusakti kehtivuse lõppemisel, tuleb selline tagajärg näha ette lõppakti selgesõnalise kõrvaltingimusena.

III. Siduvuseta vaheotsused

Järgnevalt peatume mõnedel eel- ja osahaldusaktidega sarnastel vaheotsustel, millel regulatiivse iseloomu puudumise tõttu siduvust põhimõtteliselt olla ei saa, kuid mille tegelik mõju on õigusnormides ja praktikas kohati jäänud ebamääraseks.

1. Kooskõlastus

Kooskõlas menetluskretsiooni printsiibiga⁷²⁶ võib pädev asutus põhimõtteliselt alati küsida asja kohta teiste asutuste arvamust. Samas näevad paljude haldusõiguse eriosa valdkondade normid ette seisukoha küsimist nii fakultatiivselt kui ka obligatoorselt. Kohustuslikul kaasamisel antav aramus võib omakorda sõltuvalt eriseaduse regulatsioonist olla lõppotsuse langetaja jaoks siduv (teine asutus peab haldusakti andmisega nõustuma) või mittesiduv. Siduvat arvamust nimetatakse HMS-s kooskõlastuseks. Ühelgi juhul ei ole kaasatud asutuse arvamusel, sh kooskõlastusel, siduvat toimet väljapoole haldust, s.o haldusakti adressaadi, taotleja ja kolmandate isikute, samuti kohtute suhtes. Eksternse siduvuse puudumise tõttu ei ole kooskõlastused haldusaktid, isegi mitte eelhaldusaktid,⁷²⁷ vaid haldusesisesed menetlustoimingud.⁷²⁸ Üksikisiku ees vastutab lõppotsuse tegija läbi viidud menetluse eest tervikuna, ka juhul, kui viga oli tin-

⁷²⁵ Teoses: N. Achterberg jt (toim), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1. kd, 2000, lk 807.

⁷²⁶ HMS § 5 lg 1.

⁷²⁷ Teistsugusel seisukohal seoses Vabariigi Valitsuse nõusolekuga kaevandamisloa väljaandmisel Tallinna HK 3-198-04, p 6.

⁷²⁸ Vrd RKK 3-3-1-67-01, p 4; 3-3-1-38-03, p 22; Tallinna RKK 2-3/827/05, lk 2; 2-3/1064/05, p 10. Vrd K. Meruski käsitlust, mille kohaselt kooskõlastused on õiguslikult siduvad, kuid ei ole haldusaktid, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses — *Juridica* 2001, lk 519, 520.

gitud tema jaoks siduvast teise haldusorgani kooskõlastusest.⁷²⁹ Kui loa andmisest tuleb keelduda seetõttu, et teine haldusorgan jättis andmata vajaliku kooskõlastuse, ei saa loa andmiseks pädev asutus põhjendada keeldumisotsust pelgalt viitega kooskõlastuse puudumisele, vaid ära tuleb näidata motiivid, mille tõttu kooskõlastus andmata jäi. Samuti ei saa lõppakti andja taganeda selle piisava põhjendamise kohustusest vaid viitega, et teine asutus on vaidlusaluses küsimuses andnud kooskõlastuse, kui tegeliku diskretsiooniotsuse langetamise pädevus on lõppakti andjal.⁷³⁰ Nõnda peab eluruumis piisava valgustuse määra üle otsustama kohalik omavalitsus. Ta ei saa huvide kaalumisel piirduda vaid tervisekaitseinspektiooni kooskõlastusele osutamiseega. Sarnaselt ei saa ka kolmas isik, nt ehitusluba vaidlustav naaber, tugineda vahetult kooskõlastamisest keeldumisele. Loa andmine ilma nõutavat kooskõlastust taotlemata või koguni vaatamata kooskõlastuse andmisest keeldumisele on vaid menetlusviga, mitte loa materiaalõiguslik puudus. Kaebuse korral tuleb põhjendada, et kooskõlastusnõude eiramine võis ka sisuliselt viia väära otsuseni.⁷³¹ Eelnev ei tähenda, et taotleja ei võiks vaidlustada siduva kooskõlastuse andmata jätmist ja puudutatud isik kooskõlastuse andmist.⁷³² See lahendus on küll praktiline, kuid õigusdogmaatilises plaanis vastuoluline. Kooskõlastuse pelgalt internne siduvus tähendab praktikas seda, et kooskõlastusel puudub üldse siduvus, sest internet siduvust ei saa haldusvälised isikud kuidagi realiseerida. Kõne alla tuleb küll teenistuslik järelevalve, kuid seegi ei vii eriti kaugele, kui lõppkokkuvõttes tuvastatakse, et kooskõlastus või kooskõlastamata jätmine olid õigusvastased. Selguse huvides oleks õigem siduvate kooskõlastuste sätestamisest eriseadustes üldse loobuda, asendades need eelhaldusaktiga, kui teise haldusorgani seisukohale on tõesti tarvis omistada definitiivne iseloom. Siduvus tähendaks, et teise organi seisukohavõtule peab võrreldes tänaste reaalsete haldustavadega eelnema tunduvalt põhjalikum menetlus koos asjaosaliste ärakuulamise ja sisulise uurimisega.

⁷²⁹ HMS § 16 on selgelt kantud ideest, et kogu kooskõlastuste ja arvamustega seotud temaatika jääb asutuste omavaheliseks asjaajamiseks, millest üksikisikule mingeid koormavaid tagajärgi tekkida ei saa. Hea halduse põhimõttele vastab enam see, kui kodanik peab ühe haldusakti saamiseks suhtlema ühe, mitte paljude asutustega. Vastasel juhul on haldusorganitel lihtne veeretada vastutust üksteisele.

⁷³⁰ Iseäranis möödapääsmatu on see HMS § 12 lg 2 ls-s 1 sätestatud fiktiivse kooskõlastuse korral, vrd K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 110.

⁷³¹ HMS § 58.

⁷³² HKMS § 4 lg 1 ja 2 kohaselt on halduskohtus vaidlustatavad ka halduse sisetoimingud, vt Tallinna RKK 2-3/827/05, lk 2.

2. Ekspertiarvamus

Ka ekspertiarvamus ei ole HMS § 38 lg 2 kohaselt (eel)haldusakt, vaid kõigest üks, ehkki kaalukas tõend kogumis, millel ei ole haldusmenetluses otsuse langetaja jaoks siduvust ega ette kindlaks määratud jõudu. Haldusakt ei ole ka ekspertiisi määramine.⁷³³ Haldusorgan peab kontrollima, kas haldusmenetluses kasutatav ekspertiis hinnang on koostatud seaduse ja kehtiva metoodika nõuetele vastavalt. Kodaniku ees vastutab haldusmenetluses kasutatud ekspertiarvamuse õiguspärasuse eest haldusorgan.⁷³⁴

3. Keskkonnamõju hindamine ja keskkonnanõuded

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus⁷³⁵ näeb olulise keskkonnamõjuga kavade puhul ette keskkonnamõju hindamise menetluse kui ühe etapi kava reguleeriva loa andmise menetlusest. Keskkonnamõju hindamise eesmärk on kokkuvõetult teha kava reguleerimiseks keskkonda puudutavaid ettepanekuid ja anda reguleerijale otsustamiseks vajalikku informatsiooni.⁷³⁶ Selle pinnalt võiks järeldada, et keskkonnamõju hindamise tulemused ei ole tegevusloa andjale siduvad. KMHS § 24 määratleb hindamise tulemuste, sh kindlaks määratud keskkonnanõuete õigusliku tähenduse täpsemalt: otsustaja peab tulemusi ja nõudeid arvestama, tulemustest või nõuetest võib kõrvale kalduda, kuid seda tuleb põhjendada ning luba ei anta, kui määratud nõudeid ei ole arendajal võimalik täita. See sõnastus viitab pigem siduvusele. Arvestades keskkonnamõju hindamise eesmärki, tuleb siiski asuda seisukohale, et hindamise tulemused ei ole otsustajale siduvad.⁷³⁷ Keskkonnanõuetest kõrvalekaldumise põhjendamise kohustus ei ole keskkonnanõuete siduvuse, vaid üldise motiveerimiskohustuse väljendus. Motiveerimatu kõrvalekaldumise korral ei pruugi otsus olla materiaalõiguslikult õigusvastane. Enamasti viitab aga motiivide puudulikkus ka ebapiisavale kaalutlemisele. Kuid ka sellisel juhul ei ole loaotsus õigusvastane mitte keskkonnanõuete eiramise, vaid diskretsioonivea tõttu.⁷³⁸ Seega on keskkonnamõju aruande heakskiitmine ühes keskkonnanõuete määra-

⁷³³ RKHK 3-3-1-53-03, p 17. Lähemalt A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 198 jj.

⁷³⁴ Sealsamas; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 26 änr 68.

⁷³⁵ Viidatud seadusega asendati varasem keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditteerimise seadus. Vt ka direktiivid 85/337/EMÜ, 2001/42/EÜ, 2003/35/ EÜ ja 97/11/EÜ.

⁷³⁶ Vrd KMHS § 2 lg 1; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 162.

⁷³⁷ Tallinna RKK 2-3/140/04, p 20. Vastupidist ei tulene ka keskkonnamõju hindamise direktiivist 85/337/EMÜ: art 8 kohaselt tuleb mõju hindamise tulemusi teostusloa andmise otsustamisel üksnes arvesse võtta. Vrd Saksamaa kohta G. Schmidt, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, lk 292, 296.

⁷³⁸ Vt P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 119 jj.

misega menetlustoiming loa andmise menetluses,⁷³⁹ mitte (eel)haldusakt.⁷⁴⁰ Välis-
tatud ei ole sama hindamismenetluse tulemuste kasutamine mitme loa andmisel.
Keskkonnamõju tuleb hinnata kava-, mitte üksiku loa põhisel. Ühe kava realiseerimiseks, nagu me ka allpool peagi näeme, võib lube olla tarvis mitu. Sellistel puhkudel võib hindamismenetlused liita, kui kõigi lubade andmine on ühe asutuse pädevuses ja liitmine ei riku kolmandate isikute õigusi, või piirduda ühe hindamismenetlusega ühe paralleelloa taotlemisel, kui teiste lubade üle otsustamiseks on tagatud informatsiooni piisavus ja aktuaalsus.⁷⁴¹ Keskkonnamõju hindamine on sellises olukorras mitme loamenetluse osa.⁷⁴² Keskkonnamõju hindamise menetluse toiminguid ei saa eelneva tõttu reeglina vaidlustada isoleeritult haldusaktidest, mille andmisele keskkonnamõju hindamine on suunatud.⁷⁴³ Kuna keskkonnamõju hindamisele tugineva loa andmine on enamasti kaalutusotsus, ei ole enne menetluse lõpuleviimist tihti võimalik piisava tõenäosusega hinnata, kas otsus tehakse puudutatud isiku kahjuks või kasuks. Seetõttu tuleb menetluse lõpptulemus ära oodata, et vältida asjatuid vaidlusi menetlustoimingute üle.

IV. Vahekokkuvõte

Eel- ja osahaldusaktidega lahendatud küsimusi ei või asutus järgnevates menetlusstaadiumides meelevaldselt ümber vaadata. See saab toimuda vaid üldistel alustel menetlust uuendades. Edasises kohtupraktikas tuleks välistada eelhaldusaktide vaikiva muutmise võimalus lõppakti andmisel. Resolutsioonist laiemat tuvastavat toimet osa- ja eelhaldusaktidel ei ole. Eelhaldusakti siduvus ei saa ulatuda väljapoole haldusmenetlust, mille raames ta on antud. Seega on tal eelotsustuslik mõju vaid sama menetluse lõppakti suhtes. Eelhaldusakti jätkuv kehtivus ei ole lõppakti kehtivuse eeldus ega vastupidi. Haldusmenetluses tehtavatel vaheotsustel, mida ei anta eel- või osahaldusaktina (kooskõlastused, keskkonnamõju hindamise aruanne ja keskkonnanõuded, menetluslikud korraldused), puudub haldusaktidele omane siduvus.

⁷³⁹ Tallinna RKK 2-3/271/05, p 13. Ka keskkonnamõju hindamise algatamata jätmine ei ole haldusakt, KMHS eelnõu seletuskiri (481 SE I), lk 54. Nii ka P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 35 änr 87 a; M. Schmidt-Preuß, Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung — DVBl 1995, lk 485, 486, 487. See on kooskõlas direktiivi 85/337/EMÜ art 2 lg-ga 2.

⁷⁴⁰ Sama käib eriseadustes sätestatud keskkonnanõuete kohta (nt VÕKS § 67 lg 4).

⁷⁴¹ KMHS § 11 lg-d 6 ja 7.

⁷⁴² Tallinna RKK 2-3/271/05, lk 11.

⁷⁴³ Menetlustoimingut on võimalik isoleeritult vaidlustada vaid juhul, kui see toob kaasa isiku õiguste rikkumise, sõltumata menetluse lõpptulemusest, või kui menetlusvea tõttu on selge, et menetluse tulemusena ei ole võimalik anda õiguspärast või kontrollitavat haldusakti, RKHK 3-3-1-8-02, p 5; 3-3-1-38-03, p 23. Põhimõtteliselt nii ka EL haldusõiguses, vt J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2005, lk 1367 jj.

D. Menetlusilene siduvus

I. Paralleelsed menetlused

Paralleellubade probleem on üheks peamiseks haldusakti siduvusega seonduvaks teemaks haldusõiguses. See, et üheks ja samaks tegevuseks või omavahel seotud tegevusteks on isikul tarvis taotleda mitut erinevat haldusakti, ei ole sugugi haruldane. Uutes või ümberehitatud ruumides restorani või väikese kauplusegi avamiseks on näiteks muuhulgas tarvis ehitus- ja kasutusluba, toidukäitlejana tunnustamist ja tegevuskoha registreerimist.⁷⁴⁴ Mida keerukam on kavandatud tegevus või objekt, seda suuremat hulka haldusmenetlusi tuleb läbida kava realiseerimiseks.⁷⁴⁵ Seejuures võib mõni varasem luba olla täiendava loa väljaandmise eelduseks, s.o alusaktiks. Nõutava alusakti puudumine võib osutada järelhaldusakti iseseisvaks vaidlustamise aluseks.⁷⁴⁶ Menetlusi võidakse aga läbi viia ka teineteisest sõltumatult. Kuigi ajaliselt võib üks luba vm haldusakt teisele eelneeda, on neid õiguslikust seisukohast kohane nimetada paralleelseteks aktideks, sest tegu on iseseisvates menetlustes tehtud otsustega, mitte eespool käsitletud eel- või osahaldusaktidega mitmeastmelistes menetlustes. Õiguslikult, ehkki mitte ajaliselt paralleelsetena, võib seega käsitada sama maaala kohta käivaid erineva konkreetsusastmega planeeringuid, samuti sama tegevust mõjutavaid planeeringuid ja lube.

Idealis on paralleelsete loakohustuste eesmärk süvendatult kontrollida kavandatava tervikliku tegevuse erinevaid aspekte, mis langevad erinevate asutuste pädevusvaldkonda või mida on mingil põhjusel sama asutuse poolt otstarbekas üksteisest lahutatult uurida. Iga iseseisev luba peaks selle kohaselt keskenduma üksnes tema kohta käivate ja vastava järelevalveasutuse tegevusvaldkonda puudutavate spetsiifiliste normide rakendamisele ega peaks arvestama

⁷⁴⁴ EhS § 22 lg 1 ja § 32 lg 1, ToiduS § 8 lg 1 p 5, KbtS § 12 lg 1. Hoopis teises tähenduses on paralleelloa mõistet kasutatud RelvS § 34 lg-s 3. Selle kohaselt väljastatakse paralleelluba relva omaniku relvaloa kõrval teisele isikule, kellele omanik on andnud õiguse relva kasutada. Paralleelrelvaluba ei reguleeri seega ühte ja sama tegevust.

⁷⁴⁵ Saaremaa süvasadama rajamist on peetud vajalikuks reguleerida nt järgmiste haldusaktidega: üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, üldplaneering, detailplaneering, sadamaehitiste ehitusluba, vee erikasutusluba, sadamaehitiste kasutusluba ja sadamapass. Neile lisanduvad mittesiduvate, kuid formaliseeritud menetlustoimingutena keskkonnamõju hindamise programmi kinnitamine ja aruande heakskiitmine koos keskkonnanõuete määramisega, vt Tallinna RKK 2-3/271/05. Vt regionaalprügila rajamise kohta RKHK 3-3-1-88-04, p 24. Vrd ka G. Schmidt, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, lk 292, mille kohaselt Saksamaal tuleb suurprojektide puhul arvestada mitme tosina haldusakti taotlemisega.

⁷⁴⁶ Seda isegi siis, kui vastavat alusakti ei ole siseriiklik eriseadus ette näinud, kuid korrektse kaalutusotsuse langetamise vajadus tuleneb ühenduse õigusest või ka haldusõiguse üldpõhimõtetest, vt RKHK 3-3-1-88-04, p 28.

paralleelsete otsustega. Paraku kipuvad praktikas nii asutuste pädevused kui ka erinevate lubade väljaandmise materiaalõiguslikud eeldused kattuma. Kohati on kattumine vajalik, sest vastasel juhul ei saaks asutused hinnata reguleeritava tegevuse tervikmõju ja erinevate aspektide sünergiast tingitud kumulatsioone.⁷⁴⁷ Nii on juba ehitusloa andmisel tarvis teada, kuidas hakatakse ehitist kasutama, sest ehitamisele esitatavad nõuded sõltuvad ehitise tulevasesest kasutusotstarbest. Samas on ehitise kasutamise õiguspärasuse hindamiseks ja kasutustingimuste kindlaksmääramiseks Eesti õiguskorras ette nähtud ka spetsiaalne haldusakt — kasutusluba. Ehitusloa ja ehitise kasutusloa andmisel lahendatavad küsimused langevad seega osaliselt kokku. Kokkulangevuse oht tekib alati, kui üks vajalikest lubadest käsitleb mingi objekti rajamist, teine aga selle kasutamist pärast valmimist.⁷⁴⁸ Tekib küsimus, kas hilisema loa andmisel on pädev asutus varasema loaga mingil määral seotud ehk kas ta võib keelduda juba varasema loaga lubatud tegevusele täiendava loa andmisest, põhjendades seda asjaoludega, mille uurimisel jõuti varasema loa andmisel teistsuguse tulemuseni. Vaadelgem näidet: aktsiaselts A rajas V valla territooriumile tootmishoone, mille tegevuse käigus tekkivat heitvett tuleb hakata juhtima lähedalasuvasse jõkke. Selleks andis asukohajärgse maakonna keskkonnateenistus A-le vee erikasutusloa. Järgnevalt taotles A tootmishoonele vallavalitsuselt kasutusluba. Kas vallavalitsus võib keelduda EhS § 34 lg 1 p 2 alusel kasutusloa väljaandmisest motiivil, et veekogu reostamine on vastuolus kohalike elanike, s.o avalike huvidega? Milline tähendus on sellel, et keskkonnateenistus on vee erikasutusloa andmisel samuti hinnanud reostuse tagajärgi ja leidnud, et nende intensiivsus ei ole piisav õigustamiseks ettevõtluse takistamist? Kas kolmas isik K, kes erikasutusluba ei vaidlustanud või kes erikasutusloa andmisest üldse ei teadnudki, saab nõuda kasutusloa andmata jätmist?⁷⁴⁹ Abstraktsemalt kerkivad paralleellubade puhul üles järgmised põhiküsimused:

- kui ühe paralleelloaga on antud õigus mingiks tegevuseks, siis kas asutus tohib keelduda teise sama tegevuse kohta käiva loa andmisest ja milline tähendus on sellisel juhul keeldumisel;
- kas ühe paralleelloa andmisel tuvastatud asjaolud võivad olla järgnevate loaotsuste suhtes mingil määral siduvad?

⁷⁴⁷ TÜ õigusteaduskonna loamenetluse kohta läbi viidud küsitluse raames vastas 87,5% ametnikest, et nad pööravad lubade andmisel tähelepanu ka teiste asutuste pädevuses olevatele küsimustele, mis seonduvad loa andmisega.

⁷⁴⁸ U. Becker, *Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration* — *VerwArch* 87 (1996), lk 581, 612.

⁷⁴⁹ Sarnased kollisioonid on võimalikud ehitus- ja kasutusloa vahel, ehitusloa ja tegevuskoha registreerimisotsuse (varem kauplemisluba) vahel jne, vt RKHK 3-3-1-62-03, p 11.

1. Õiguspoliitiline taust

Ühe ja sama asjaolu korduv ja varasemast hinnangust sõltumatu kontrollimine paralleelsete lubade väljaandmisel tagab esmapilgul tõhusama kontrolli seaduste täitmise üle. Kui üks asutus on varasema loa andmisel eksinud, saab siduvuse puudumise korral teine asutus vea hõlpsamini kõrvaldada, kui tal ei ole selleks tarvis alгатada varasema loa muutmise menetlust.⁷⁵⁰ Paralleelsete asutuste sõltumatu otsustamisega loodetakse saavutada ka haldusorganisatsiooni horisontaalsest dekonsentratsioonist ja asutustevahelisest konkurentsist ehk „täitev- võimu sisesest võimude lahususest” tingitud positiivseid mõjusid.⁷⁵¹ Süvenedes näeme aga, et välistatud ei ole ka just vastupidine efekt: kumbki haldusorgan võib suhtuda topeltkontrollile allutatud asjaolusse pealiskaudselt lootuses, et küsimust on varasemas menetluses teise asutuse poolt juba piisava põhjalikkusega uuritud, või vastupidi, et tõsisem töö probleemi kallal seisab hilisemas menetluses alles ees. Kui aga asutus oleks teadlik oma otsuse lõplikkusest, siduvusest ja piiratud ümbervaatomise võimalustest, samuti enda ainuvastutusest, võiks eeldada, et ta täidab oma ülesannet suurema hoolega.

Pole ka raske tõdeda, et paralleelsete asutuste sõltumatus üksteisest suurendab vastuoluliste haldusotsuste ohtu ja kahandab sellega õiguskindlust. Iseäranis juhul, kui varasem luba on antud enne investeringute tegemist (enne ehitamist) ja hilisemat luba saab taotleda alles pärast (kasutus- või tegutsemisluba objekti valmimise järel), põhjustaks hilisem keeldumine taotlejale õigustatult palju meeolehärrmi, sest kohene puudustele viitamine oleks võinud mõttetud kulutused ära hoida.⁷⁵² Teisest küljest on paratamatu, et varasema loa andmisel võib asutusel igakülge ja lõpliku lahendi tegemiseks olla veel liiga vähe informatsiooni, nagu ei ole välistatud oluliste asjaolude või seaduse muutumine hilisema loa andmise ajaks. Paratamatu on seegi, et üks asutus ei saa olla kompetentne kogu avaliku halduse ülesannete spektri ulatuses ja võtta endale täielikku vastutust kava õnneliku elluviimise suhtes.⁷⁵³ Keerulises olukorras on paralleellubade puhul ka kolmandad isikud ja avalikkuse huve kaitsvad ühendused, nt keskkonnaorganisatsioonid, kelle huve võib kavandatav tegevus rikkuda. Ühest küljest võivad nad siduvuse puudumisel varasema loa tähendust üle hinnata ja pööruda asjatult selle vaidlustamiseks kohtusse. Raskemad tagajärjed võivad aga edasiste õiguskaitsevahendite ammendumise näol ähvardada „otsustava” paralleelloa tähtaegsel vaidlustamata jätmisel. Seetõttu ei tohiks õigussüsteem lasta pa-

⁷⁵⁰ Vrd Riigikohtu argumendid ehitus- ja kasutusloa vahekorra selgitamisel, RKHK 3-3-1-62-03, p 11; 3-3-1-34-05, p 8.

⁷⁵¹ Vt J.-P. Schneider, teoses: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, 2001, lk 271 jj, 276.

⁷⁵² Vt selle kohta loa saamise võrdlust „Phyroose võiduga”, H. Veinla, Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine — Juridica 2005, lk 693, 700.

⁷⁵³ Probleemide kohta U. Becker, Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration — VerwArch 87 (1996), lk 581, 588 jj.

ralleelsetes menetlustes antud haldusaktide siduvusel ulatuda kaugemale kui see on õigussuhte osapooltele arusaadav.

Kuna nii varasema paralleelloa siduvus kui ka selle puudumine tekitavad probleeme, ilmneb, et seadusandjal tuleks püüda kattuvaid paralleellube vältida niipalju kui võimalik. Kattuvate lubade alternatiivina on võimalik ette näha teravikliku kompleksloa andmine, mis koondab mitme muidu vajalikuks osutuva haldusakti regulatsioonid ühte.⁷⁵⁴ Sellega seoses tuleb kindlasti mainida keskkonnaprobleemide lahendamiseks, mis asendab kõik vee-, jäätme- ja välisõhu kaitse seaduse⁷⁵⁵ kohased load.⁷⁵⁶ Samuti hõlmab jäätmepõletusluba põletamiseks muidu vajaliku välisõhu saasteloa.⁷⁵⁷ Saksamaal suurte ja keerukate objektide, nagu maanteed, lennujaamade, sadamate, prügilate jms, kavandamisel kasutusel olev kavakinnitamisotsus (*Planfeststellungsbeschluss*) hõlmab lisaks keskkonnaõiguslikele lubadele ka detailplaneeringu ning ehitus- ja tegutsemisloa funktsioonid, vähendades sellega oluliselt bürokraatiat.⁷⁵⁸ Siiski tuleb arvestada, et kontsentratsioonil võib olla ka varjukülgi.⁷⁵⁹ Üks asutus ei pruugi suuta haarata kõiki keerulise projekti aspekte. Tehniline areng nõuab riikliku järelevalve teostamisel üha enam spetsialiseerumist, tööjaotust ja oskusteavet.⁷⁶⁰ Samuti võib üks ja sama tegevuskava puudutada nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigi, samuti EL ülesannete täitmist. Sellistel puhkudel võib kõne alla tulla teiste asjaomaste asutuste kaasamine kompleksloa menetlusse eelhaldusaktide või kooskõlastuste andmise teel, kuid nagu me eespool nägime kerkivad ka mitmeastmeliste menetluste puhul üles sarnased siduvuse piiritlemise probleemid nagu rööpsete menetluste puhul.⁷⁶¹ Mittesiduva kooskõlastuse sätestamisel tekib jäl-

⁷⁵⁴ Vt lähemalt nt S. Seidl, Parallele Genehmigungsverfahren im Wirtschaftsverwaltungsrecht mit besonderer Rücksicht auf die Betriebszeitregelung im Gaststättenrecht, 1994, lk 30 jj. Kohati peetakse menetluskontsentratsiooni üldse ainsaks võimaluseks tagada optimaalne õiguskaitse- ja kindlus suurprojektide reguleerimisel, vt T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 56, koos viitega BVerwG otsusele — DVBl 1989, lk 1055, 1061.

⁷⁵⁵ SKVS § 6 lg 1, § 7 lg 2 ls 2.

⁷⁵⁶ VÕKS § 67 lg 2; nn IPPC-luba, direktiivi 96/61/EÜ art . Vt mõiste kohta nt H. Veinla, Keskkonnaõigus, 2005, lk 212. Vt ka sealsamas lk 264 jj.

⁷⁵⁷ Lisaks sellele on võimalik ühendada mitme sama isiku loataotluste menetlemine ning anda nende alusel üks saasteluba (VÕKS § 77 lg 3).

⁷⁵⁸ H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa, 2004, lk 277, 281, 310, (sks *Planfeststellung* on tõlgitud „kava kinnitamisena”); P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 72.

⁷⁵⁹ G. Schmidt nimetab dilemma menetluskontsentratsiooni ja menetluste killustamise vahel „igipõliseks”, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, lk 292, koos viidetega komplekslubade puudustele, sealsamas 292 jj.

⁷⁶⁰ S. Seidl, Parallele Genehmigungsverfahren, 1994, lk 6; A. Dietz, Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand” — DÖV 2005, lk 772.

⁷⁶¹ Sealsamas, lk 33.

legi küsimus, kas kaasatud asutuse seisukoha arvessevõtmine on piisaval määral tagatud.⁷⁶² Võttes eelneva teadmiseks, vaatleme järgnevalt paralleellubade siduvust olukordades, kus nende taotlemise kohustus on siiski ette nähtud.

2. Üldpõhimõtetest tulenev lahendus

Paralleellubade õigusliku tähenduse lähemaks selgitamiseks tuleb täpsemalt eristada nende reguleerimis- ja kontrollieset. Kui piirduda selguse huvides kahe paralleelloaga, on nende kollisiooni puhul võimalik eristada nelja olukorda:

- kattuvad lubade reguleerimisesemed;
- hilisema loa kontrolliese kattub varasema loa reguleerimisesemega;
- hilisema loa reguleerimise kattub varasema loa kontrolliesemega;
- kattuvad lubade kontrolliesemed.

Siduvuse üldpõhimõtete⁷⁶³ kohaselt on siduv vaid reguleerimiseseme kohta langetatud ehk resolutsioonis märgitud otsus. Selle kohaselt saaks varasema loaotsuse siduvusest hilisema suhtes rääkida vaid kahel esimesel juhul: olukordades, mil hilisema loaotsuse reguleerimis- või kontrolliese kattub varasema loa reguleerimisesemega. Paralleellubade reguleerimisesemed kattuvad, kui nendega otsustatakse ühe ja sama tegevuse lubatavuse üle. Varasema loa reguleerimise kattub hilisema loa kontrolliesemega, kui hilisema loa andmisel tuleb tuvastada faktiline või õiguslik asjaolu, mille kohta on varasemas loas tehtud resolutsioon: nt varasema loaga antud õigus või kindlaks tehtud asjaolu, kui varasemal loal on ka tuvastav toime. Eeltoodu kohaselt ei ole siduvuse tekkimisel lõplikult määrav see, kumb luba on välja antud varem. Vastasel juhul võiks reguleeritava tegevuse lubatavus sõltuda sellest, millise asutuse poole taotleja juhuslikult või teadlikult varem pöördub.⁷⁶⁴ Tagamaks endale avaramat otsustamisruumi, võiksid asutused sattuda lubamatusse „võidujooksu”. See mõjuks küll ehk positiivselt menetluse kestusele, ent riikliku järelevalve teostamisel on kiirustamisel tihti traagilised tagajärjed. Kirjanduses on hoopis selgelt valdav seisukoht, et ühe ja sama küsimuse uurimisel oleks asjatundlikuma asutuse otsus siduv asja vähem tundva asutuse jaoks, ning vastupidi, asutus, kelle põhiline tegevusvaldkond jääb uuritavast probleemist kaugemale, ei saaks kompetentsemale asutusele tema otsuseid ette kirjutada.⁷⁶⁵

⁷⁶² Vt U. Becker, *Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration* — *VerwArch* 87 (1996), lk 581, 615.

⁷⁶³ HMS § 60 lg 2.

⁷⁶⁴ T. Ammelburger, *Strukturprobleme der Bestandskraftlehre*, 1997, lk 50.

⁷⁶⁵ Vrd kasvõi M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 361 („primaarselt asjaomases” haldusmenetluses tehtud otsust ei tohi asjaga kaudsemalt seotud menetluses ignoreerida); A. C. Aman, W. T. Mayton, *Administrative Law*, 2001, lk 320 („primaarse vastutusega” asutuste otsustele vaidlusaluses küsimuses tuleb anda määrav tähendus teiste asutuste suhtes).

a) Reguleerimisesemete täpsustamine

Enne kui asume vaatlema kahe loaregulatsiooni ehtsat konflikti, tuleb see piiritleda olukordadest, kus kollisioon on vaid näiline. Paralleelsed load puudutavad küll tihti ühte ja sama tegevust, kuid ometi võivad nende reguleerimisesemed olla erinevad, sest nad kontsentreeruvad tegevuse erinevatele tahkudele: loodava või kasutatava objekti füüsiliselt eristatavatele osadele, objekti loomise või eksploateerimise erinevatele staadiumidele, selle töö erinevatele etappidele jne. Peatüki alguses kirjeldatud kaasuses on vee erikasutusloa reguleerimisesemeks adressaadi õigus viia saasteaineid veekokku, sellega külgneva ehitusõigusliku kasutusloa resolutsiooni sisuks aga õigus arendada ehitises selle kasutusotstarbele vastavat tegevust (tootmist). „Eemalt vaadates” on tootmine ja sellega kaasnev keskkonna mõjutamine üks ja sama tegevus, sest tootmine põhjustabki saastet. Pilku teravdades ilmneb, et tootmine ja keskkonna saastamine on küll omavahel tihedalt seotud, kuid siiski erinevad protseduurid (välis- tatud ei ole nt reovee kokkukogumine ja jäätmekäitlejale või kanalisatsiooniettevõtjale üleandmine, sellisel juhul ei ole saasteainete keskkonda viijaks enam tootmishoone kasutaja). Ainuüksi vee erikasutusluba ei võimalda veel hoones tootmistegevust käivitada, hoone kasutuluba aga ei luba eraldivõetuna paisata tootmisega kaasnevaid saasteaineid vette. Samuti ei anna nt sadamakajajamiks väljastatud ehitusluba veel õigust vette ehitamiseks, kui selleks on VeeS § 8 lg 2 p-de 5–7 või 9 kohaselt täiendavalt nõutav vee erikasutusloa hankimine.⁷⁶⁶ Viimase näite puhul ei saa enam rääkida reguleeriva tegevuse erinevatest etappidest, vaid üksnes selle ehituslikust ja keskkonnakaitselisest tahust: reguleerimisesemete eristamine toimub siin vaid õiguslikul, mitte reaalsel tasandil, ent on siiski määrava tähtsusega. Ehitusluba annab sellistel puhkudel õiguse ehitamiseks reservatsiooniga, et õigust võib kasutada vaid siis, kui suudetakse hankida ka vee erikasutusluba. Regulatsioonide vastastikuse taandumise ja loast tuleneva subjektiivse õiguse tingimuslikkuse (relatiivsuse) tõttu ei kattu kirjeldatud olukordades lubade reguleerimisesemed omavahel.

Saksa erialakirjanduses ja kohtupraktikas juurutada üritatud „valdkondliku siduvuse” doktriin (*Fachbindungsansatz*) lähtubki eeldusest, et seadusandja püüab ühe ja sama tegevuse kohta käivate paralleellubade reguleerimisesemete kattumist ja sellega kaasnevaid siduvuskonflikte vältida.⁷⁶⁷ Kui load ka esmapilgul sulanduvad ühte, tuleb neid tõlgendamise teel katsuda piiritleda nii, et ühisosa puuduks või oleks võimalikult väike, sest ühe ja sama küsimuse otsustamine mitme haldusaktiga tekitab komplikatsioone. Mudelit on teoreetiliselt põhjustatud seisukohaga, et paralleellube andvate asutuste pädevused, õigemini

⁷⁶⁶ Vrd Tallinna RKK 2-3/271/05, lk 12.

⁷⁶⁷ M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 380 jj; T. Ammelburger, *Strukturprobleme der Bestandskraftlehre*, 1997, lk 50 jj. Kohtupraktikast eelkõige BVerwGE 74, lk 315, 325.

selle aluseks olevad pädevusnormid, kitsendavad vastastikku teineteise ulatust. Ka Eestis on Riigikohus eeltooduga võrreldavalt arutlenud selle üle, kas seadusandja on ikka soovinud allutada telefoniteenuse tasumäära suuruse kahe erineva riigiasutuse järelevalvele. „See võib tuua kaasa täiendavad halduskulud ja vastuolulised otsused.”⁷⁶⁸ Need negatiivsed kõrvalmõjud on reaalsed kõigi omavahel kattuda võivate lubade puhul. Riigikohus võttis siiski seisukoha, et „[k]uigi üldjuhul peaks seadusandja püüdma pädevuste kattumist vältida, ei välista ühe valitsusasutuse pädevus automaatselt teise valitsusasutuse pädevust samas küsimuses”.⁷⁶⁹ Ka lubade aluseks olevate õigusnormide tõlgendamisel tuleb selgitada, kas paralleelsete loakohustustega on seadusandja soovinud varasema, hilisema või vastastikku kummagi loa reguleerimisest kitsendada või on ta hoopis pidanud vajalikuks järelevalvet dubleerimise teel tõhustada. Kui hilisema loa andja otsustuspädevus on varasema loa andja pädevusega kitsendatud, ei või hilisema loa andja küsimust ümber hinnata ja on seetõttu enda poolt läbi viidavas haldusmenetluses seotud varasema otsusega. Kui aga varasema loa andja pädevus on hoopis hilisema loa andja pädevusega kitsendatud, võib varasema loa andja küll hilisema loaga lahendatavaid küsimusi omalt poolt hinnata, kuid ei või nende kohta langetada siduvat otsust. Vaid sel juhul, kui kummagi asutuse pädevus teist ei kitsenda, on tegu ehtsa reguleerimisemete kollisiooniga. Eespool esitatud kaasuses kitsendavad vee erikasutusloa ja tootmishoone ehitusõigusliku kasutusloa andja pädevused teineteist vastastikku — ehituslikes küsimustes domineerib ehitusjärelevalve asutuse ja keskkonnakaitselistes küsimustes keskkonnateenistuse pädevus. Seega ei ole ehitusõigusliku kasutusloa andmine vee erikasutusloa andmisega ette ära otsustatud ja ehitusjärelevalve käigus ei toimu keskkonnateenistuse töö tarbetut dubleerimist,⁷⁷⁰ sest erikasutusloa reguleerimisest ei ulatu ehitusõiguslike küsimusteni, vaatamata erikasutusloa ulatuslikumale kontrolliesemele.⁷⁷¹

Valdkondliku siduvuse doktriini on kirjanduses rünnatud väitega, et vaatamata õigusriiklikule ideaalile tuleb halduspraktikas ette nii pädevuse kui ka

⁷⁶⁸ RKHK 3-3-1-66-02, p 36.

⁷⁶⁹ Sealsamas, p 37. Vt konkurentsiameti ja telekommunikatsiooni järelevalve asutuse topeltjärelevalve kohta ka Saksamaal ja Inglismaal J.-P. Schneider, teoses: E. Schmidt-Abmann, W. Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle, 2001, lk 277 jj.

⁷⁷⁰ Vrd gaasitrassi ehitusloa ja maagaasi müügi tegevusloa piiritlemise kohta Tallinna RKK 2-3/950/05, lk 3 jj.

⁷⁷¹ Võrdluseks, maa sihtotstarbe muutmine ei tähenda, et naabrid peavad leppima uuele funktsioonile vastava ehitise püstitamise või ehitise kasutusotstarbe muutmise. Riigikohus on seisukohal, et maa sihtotstarbe ega ruumide kasutusotstarbe kindlaksmääramisel ei pea ümbruskonna elanikud ette nägema, et senistesse eluruumidesse tulevad kauplused. Kaupluse sobivust ümbruskonda saab piisava täpsusega hinnata alles ehitus-, kasutus- ja kauplemislubade väljaandmisel. Kuna ehitise ümbruskonda sobivuse hindamiseks on ette nähtud täiendavad haldusaktid, ei saa maa sihtotstarbe määramine kujutada endast selles küsimuses lõplikku ega siduvat otsustust, RKHK 3-3-1-62-03, p 17.

materiaalõiguslike volituste ületamist ning kuna haldusakt kehtib ja seob haldusõigussuhte subjekte reeglina sõltumata õigusvastasusest (ka pädevuse ületamise korral, kui see pole ilmselge), ei ole välistatud, et haldusorgan annab mõnele kollideeruvale loale suurema tähenduse, kui seda pidas silmas seadusandja.⁷⁷² See argument ei ole siiski kuigi tugev. Kuni vastupidine ei nähtu haldusaktist selgelt, tuleb selle tõlgendamisel eeldada, et haldusorgan on üritanud kinni pidada talle antud pädevustest ja volitustest. Vastuväitel kaob aga pind jalge alt täielikult, kui asuda seisukohale, et paralleelsed loareservatsioonid ei piira mitte üksnes loaandjate pädevust või materiaalõiguslikke volitusi lubade andmiseks, vaid ka vahetult lubade siduvust. Haldusõiguse üldpõhimõtete ja HMS § 60 kohaselt omandab haldusakt küll sõltumata õiguspärasusest just sellise tähenduse, nagu haldusorgan seda väljendab, kuid üldpõhimõtetest ja -normidest võib teha erandeid. Kui seadusandja on sätestanud, et teatava kava või projekti elluviimiseks on tarvis kahte luba, siis ei piisa selleks ühest loast, mida iganes ka selle resolutiivosas ei kirjutata.⁷⁷³ Haldusakt võib kehtida sõltumata õigusvastasusest, kuid haldusaktiga ei saa muuta seadust, mis kahandab selle haldusakti enda õiguslikku tähendust, sh siduvust.

b) Reguleerimisesemete kollisioon

Kuidas seaduse rakendaja ka ei pingutaks, ei ole alati võimalik paralleelaktide reguleerimisesemeid täielikult lahutada: tulemuseks on varasema otsustuse siduvus hilisema suhtes. Naabrite huvide konfliktide lahendamisel, iseäranis valguse ja vaate varjamise jm kahjulike mõjutuste lubatavuse üle otsustamisel kattuvad detailplaneeringu ja ehitusloa regulatsioonid. Esmajoones tuleb otsustused mõjutuste lubatavuse kohta langetada detailplaneeringus, kuid nagu Riigikohus on selgitanud, ei määra detailplaneering „täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, see sõltub ehitise projektist. Kui detailplaneeringuga kehtestatud ehitusõiguse piires on võimalikud erinevad lahendused, on kohalik omavalitsus kohustatud ehitusloa andmisel kontrollima, et ehitusloaga aktsepteeritav projekt arvestaks tasakaalustatult kõigi puudutatud isikute õigusi ja huve, samuti avalikke huve”.⁷⁷⁴ Ehitusluba jätkab suuresti samade küsimuste reguleerimist, mida on alustatud juba detailplaneeringus (või koguni üldplaneeringus), seejuures on planeering ehitusjärelevalve asutusele kui loa andjale siduv. Kui planeeringus on krundi täisehitusprotsendiks ette nähtud 50%, ei saa

⁷⁷² Vrd K. Sach, *Genehmigung als Schutzschild?*, 1994, lk 73.

⁷⁷³ Üldnormides sisalduvad täiendavad reservatsioonid on otsekohaldatavad. Ma ei nõustu seisukohtadega, et nendest kinnipidamise kohustuse tekkimine eeldab dubleerimist varem väljastatava paralleelloa kõrvaltingimustes, vrd M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 401.

⁷⁷⁴ RKHK 3-3-1-42-03, p 19, 21.

linnaavalitsus ega naabrid nõuda, et omanik piirduks vähemaga.⁷⁷⁵ Omanik ei saa teisalt nõuda ehitusluba suuremale hoonele. Andes loa planeeritud ulatuslikumale hoonele või keeldudes planeeritud mahus hoonele loa andmisest, asuks omavalitsus planeeringut ümber vaatama.⁷⁷⁶ Kui aga planeering ei kirjuta hoone asukohta krundil täpselt ette, võib ehitusloa andmisel kohalik omavalitsus täisehitusprotsendi raames otsustada, kuhu konkreetset hoone lubada. Sarnaselt eeltooduga on detailplaneeringu suhtes omakorda siduv üldplaneering, lubades nt piirkondade põhifunktsioonist konkreetsete kinnistute puhul üksikuid kõrvalkaldeid, mitte aga põhifunktsiooni ulatuslikumat muutmist.⁷⁷⁷

c) Reguleerimiseseme kattumine kontrolliesemega

Kuigi kirjanduses on avaldatud ka käsitlusi, et paralleelsete lubade puhul kahanevad lisaks reguleerimisesemeile ka kontrolliesemed (valdkondliku siduvuse doktriinile vastanduv nn „separatsioonimudel”),⁷⁷⁸ nõustun paljude autorite seisukohaga, et kontrollipädevus võib olla otsustuspädevusest ulatuslikum.⁷⁷⁹ Vastupidine väide satuks väga kergesti vastuollu rohkete normidega, mis sätestavad ühe või teise loa andmisel teostatava kontrolli kattuva ulatuse. Tõsi, kontrolliesemete kitsendamine väldiks sama asjaolu korduva uurimisega kaasnevat topelttööd, ent dubleerimine võib mõnikord vaatamata lisakuludele ja viivitusele olla põhjendatud. Uuritavate küsimuste liialt kitsendav piiritlemine võib tuua kaasa mõnede oluliste aspektide ühekülge analüüsi või üldse riigi tähelepanu alt väljumise. Selle tõdemuseni on iseäranis jõutud keskkonna kaitsmisel.⁷⁸⁰

Eespool vaadeldud tootmishoone kaasuses vee erikasutusloa ja ehitusõigusliku kasutusloa reguleerimisesemed küll ei kattu, kuid kasutusloa andmisel peab ehitusjärelvalve asutus sellegi poolest kontrollima erikasutusloa andmisel lahendatud küsimust: ehitise kasutamine ei tohi ohustada keskkonda ning kasutusloa andmisest tuleb keelduda, kui ehitise või selle kasutamine ei vasta nõue-

⁷⁷⁵ Omanik võib üldjuhul piirduda vähemaga, kui täisehitusprotsendi eesmärk ei olnud linnaehituslikel kaalutlustel just vältida hõredamat hoonestust.

⁷⁷⁶ Tallinna RKK on sellega kooskõlas märkinud, et „[t]ulenevalt kehtiva detailplaneeringu siduvusest ei saa kohalik omavalitsus arvestada naaberkrundil asuvate ehitiste omaniku nende huvidega, mis on detailplaneeringuga juba piiratud”, 2-3/709/05, p 15. Vt detailplaneeringu ja ehitusloa vahekorra kohta ka Tallinna RKK 2-3/528/05, lk 6; 2-3/650/05, p 12 jj.

⁷⁷⁷ Tallinna RKK 2-3/110/05, p 15.

⁷⁷⁸ Nt R. Schäfer, Konzentrationswirkung der Genehmigung im Abfallbeseitigungsrecht? — NVwZ 1985, lk 383, 386; U. Becker, Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration — VerwArch 87 (1996), lk 581, 612 jj; vt täiendavate viidete kohta M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 365 jj.

⁷⁷⁹ Sealsamas, lk 380.

⁷⁸⁰ Lähemalt allpool 3 b.

tele või kui kasutus rikuks avalikke huve.⁷⁸¹ Tootmishoone kasutusega kaasneva saaste vettejuhtimise kohta on aga erikasutusloas tehtud siduv üksikotsus ja loataotlejale on antud subjektiivne õigus sääraseks tegevuseks just keskkonnakaitselisest seisukohast. See õigus oleks üldse sisutu, kui ta oleks piiratud reservatsiooniga, et kava keskkonnakaitselise lubatavuse üle tuleb otsustada veel ka ehitusõigusliku kasutusloaga. Seega peab ehitusjärelevalve asutus hoone kasutuse keskkonnoõigusliku nõuetekohasuse kontrollimisel piirduma vaid tõdemusega, et spetsiaalne luba keskkonna mõjutamiseks on välja antud ja hoone kasutamine on keskkonnakaitselisest aspektist vaadates õiguspärane. Eeltoodu tagab üldjoontes ka selle, et ühes või teises küsimuses asjatundlikuma asutuse otsus on määrav vähem kompetentsema jaoks. Regulatsiooniesemete piiritlemisel tuleb eeldada, et otsustuspädevus on antud just küsimusega rohkem seotud asutusele.

Kui varasema loa (nt ehitise kasutusloa) kontrolliese kattub veel andmata ja mingis konkreetse küsimuses spetsiifilisema loa reguleerimisemega (nt vee erikasutusloa regulatsiooniga veekogu saastamise lubatavuse küsimuses), tekib täiendav probleem, kas üldisema loa andja peab spetsiifilise loa kohta tehtava otsuse enne enda otsust ära ootama, keelduma endapoolse loa andmisest teise loa puudumise tõttu, hindama teise loaga reguleeritavat küsimust ise või üldse mitte puudutama seda küsimust.⁷⁸² Esmase vastuse peab selles küsimuses andma minu arvates eriseadus. Üksnes seaduses täpselt sätestatud juhtudel saab ühe loa puudumine olla iseseisvaks aluseks teise loa andmisest keeldumisel. Sama käib haldusmenetluse peatamise kohta, sest haldusmenetluse seadus ise peatamist ette ei näe. Kui eriregulatsioon puudub, tuleb kõne alla nii küsimuse iseseisev hindamine „vähem pädeva” asutuse poolt (seega ka keeldumine, kui hindamistulemus on negatiivne) kui ka loa andmine edasilükkava kõrvaltingimusega, mille kohaselt esimene luba jõustub alles teise väljaandmisel.

3. Probleemid

Eespool esitatud käsitlus põrkub mitmete kirjanduses ja praktikas esitatud seisukohtadega. Nende valguses võivad mudeli kitsaskohtadeks osutuda lubade tuvastava mõju puudumine (a) ja sellega kaasnev järelevalve killustatus (b), isearanis keskkonnaasjades (c) ning õiguskaitse keerukus tavakodaniku jaoks (d).

a) Tuvastav toime

Mitmed autorid rõhutavad just paralleellubade puhul erilist vajadust tuvastava toime, st intsidentselt kindlaks tehtavate asjaolude siduvuse järele — vähemalt

⁷⁸¹ EhS § 3 lg 4 ja § 34 lg 1 p-d 1, 2 ja 8.

⁷⁸² Vt erinevate seisukohtade kohta T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 61; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 360 jj.

selles ulatuses, milles varasema otsuse teinud asutus on pädevam kui teised.⁷⁸³ Selle positsiooniga ei ole siiski võimalik ühineda. Lisaks eespool⁷⁸⁴ tuvastava toime vastu esitatud üldisele kriitikale leian, et siduvuse säärane laiendamine on otseselt vastuolus paralleellubade olemusega — seadusandja eesmärgiga tagada kava erinevate aspektide sõltumatu uurimine. Täiendav loakohustus oleks tarbetu, kui selle andmisel hindamisele kuuluvad kesksed küsimused on varasema loaga juba ette ära otsustatud. Ka Riigikohus on võtnud selge seisukoha, et asutus ei tohi hilisema paralleelloa andmisel korrata viga, mis tehti varasema loa väljastamisel asjaolude ebaõige hindamisega.⁷⁸⁵ Kolleegiumi ees oli tookord kaasus, kus naabrid vaidlustasid kortermajas senistest eluruumidest ümberehitatud kauplustele antud kasutusloa motiivil, et säärase kasutusotstarbe andmine elumajas paiknevatele ruumidele ei ole kooskõlas õigusaktidega. Uue kavandatava kasutusotstarbe nõuetekohasust tulnuks iseenesest kontrollida juba ehitusloa andmisel. Ent vaatamata laiemale kontrolliesemele on ehitusluba ehitamise, mitte ehitise kasutamise reguleerimisele suunatud haldusakt. Seega ei prejutiseeri ehitusloa andmisel ehitise tulevase kasutuse õiguspärasusele antud eelhindang sama asjaolu kontrollimist kasutusloa menetluses.⁷⁸⁶ Samas nägi Riigikohus sellistes olukordades ehitise omaniku usalduse kahjustamise ohtu, märkides, et kasutusloa peale esitatud kaebus võib jääda rahuldamata, kui kaebajad jätsid põhjendamatult kasutamata võimaluse ehitusluba vaidlustada ja vältida sellega neile ebasoodsa kasutuse ettevalmistamiseks ehitustööde tegemist. Samuti märkis Riigikohus, et säärases olukorras võib põhjendatuks osutada ehitusloa adressaadi kahjunõue kohaliku omavalitsuse vastu.⁷⁸⁷

Tuvastava mõju puudumisel tekib küll ka küsimus, kuidas saab näiteks ehitusjärelvalve asutus hinnata ehitusloa andmisel tulevase ehitise nõuetekohasust, kui samas ei fikseerita siduvalt ehitise kasutusotstarvet, sest ehitusnõuded sõltuvad olulisel määral kasutusviisist. Kaevandamisloa andmisel võivad jällegi tähtsust omada kaevandamisel kasutatava seadme käitamise tingimused, mis võivad kuuluda reguleerimisele välisõhu saasteloaga. Selle probleemi adekvaatseks lahendamiseks ei ole tuvastav mõju siiski vajalik. Kui varasema loa andmine sõltub hilisema loaga reguleeritavast küsimusest, ei olegi minu meelest võimalik tulevikus kehtestatavat regulatsiooni „tuvastada”. Ehitusloa andmisel kontrollib ehitusjärelvalve asutus, kas projekti muud osad on projektis ette nähtud kasutusotstarbega kooskõlas, st ega projektis endas ei esine sisemist vastuolu. Lisaks sellele on varasem luba võimalik anda tingimuslikult, nähes sellest tuleneva õiguse tekkimist ette vaid juhul, kui tegevus vastab tulevikus teatud kriteeriumidele, mis konkreetsemalt kuuluvad reguleerimisele mõne hili-

⁷⁸³ Sealsamas, lk 361

⁷⁸⁴ Vt A I 3.

⁷⁸⁵ RKHK 3-3-1-62-03, p 11.

⁷⁸⁶ Lähemalt ehitusloa toimest kasutusloa menetluse suhtes allpool § 9 A II 1.

⁷⁸⁷ Sealsamas, p 11 jj.

sema loaga. Nii on ka praktikas, nt kaevandamisloas reguleeritud killustiku purustusseadme kasutustingimusi, ehkki viimane ei asunud üldse kaevandamisloa esemeks olnud mäeeraldisel. Kõrvaltingimuse seadmist õigustas see, et kaevandamisloas ette nähtud kaevandamise mahu suurendamine põhjustas kõrvalmõjuna purustusseadme kasutamisest tingitud müra intensiivsuse ja tolmu koguse suurenemise.⁷⁸⁸

b) Järelevalve killustamine

Eespool⁷⁸⁹ oli juttu sellest, et ühe kava kohta antavate lubade kontrolliesemete liiga range piiritlemine võib viia järelevalve killustamiseni ja asutusel võib kaduda silmist tervikpilt. On seisukohti, et sama oht kaasneb ka reguleerimisesemete piiritlemisega. Väidetavalt kahjustab kava „viilutamine” ehk nn „salaamitaktika” kolmandaid isikuid, kel kaob ülevaade, millisele loale tuleks vastuväiteid esitada ja mida vaidlustada.⁷⁹⁰ Sellega seoses tuleb esmalt arvestada, et probleemi mõningane tükeldamine on ühes küsimuses mitme otsuse tegemisel paratamatu ja teatud ulatuses koguni seaduse eesmärgiks. Mitu luba ongi ette nähtud selleks, et keskenduda kava erinevatele tahkudele. Kui teatud liiki kavade puhul on killustamine ohtlik, tuleks seadusandjal kaaluda paralleellubade asendamist kompleksloaga. Paralleellubade sisu häägustamine ei ole probleemi mõistlik lahendus: see sunniks ebakompetentseid asutusi langetama otsuseid teise asutuse pädevusse kuuluvates valdkondades ega laseks üheski menetluses ei asutusel ega asjaosalistel kontsentreeruda nendele küsimustele, mille lahendamiseks tegelikult on vastav luba ette nähtud. Seeläbi kannataks haldusotsuste tegemise ratsionaalsus, mis kindlasti ei tule kasuks ka kolmandate isikute huvide kaitsele. Võib eeldada, et ähmaste ja segaste piiridega menetluses suudavad oma huvid maksma panna pigem suurprojektide arendajad, kelle käsutuses on kasvõi õigusabi näol rohkem vahendeid. Piiride puudumine avaks asutusele ja arendajale täiendava võimaluse puudutatud isikute või avalikkuse argumentide kõrvale jätmiseks tegelike otsuste langetamisel, viidates eksitavalt, et järgnevate lubade arutamisel on veel võimalik kõiki vastuväiteid esitada. Olgu veel kord rõhutatud, et reguleerimisesemete kitsendamine tähendab vaid otsustuspädevuse kitsendamist, mitte ei keela asutusel vaadelda tema poolt reguleeritava tegevuse mõjusid tervikuna.

⁷⁸⁸ Tallinna RKK 2-3/140/04, p 15 jj. Seevastu sadamarajatiste ehitamiseks antud vee erikasutusloas ei ole kohane reguleerida sadama kasutamise tingimusi, Tallinna RKK 2-3/271/05, lk 12. Veeseaduse ehitustööde tegemise mõjud ei sõltu sellest, milline saab olema hilisem sadama kasutamine. Asjakohane oleks aga minu arvates olnud tingimuste seadmine ehitusloas või koguni planeeringus, sest nende otsuste puhul tuleb muuhulgas arvestada ka seda, milline saab olema sadama kasutamise mõju keskkonnale.

⁷⁸⁹ Ptk 2 c.

⁷⁹⁰ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 382 jj. Vt ka Tallinna RKK 2-3/271/05, lk 2, kaebajate argumendid.

c) Keskkonnamõju hindamine paralleelsetes menetlustes

EÜ keskkonnaõiguse üks aluspõhimõtteid on integreerimisprintsip,⁷⁹¹ mis nõuab, et kõigis poliitikavaldkondades otsuste langetamisel tuleb alati tähelepanu pöörata ka keskkonnale.⁷⁹² Kuigi kava elluviimisest tuleneva keskkonnamõju reguleerimiseks võivad olla ette nähtud eraldi load, ei pruugi integreerimisprintsipiiga olla kooskõlas nt ehitusloa andmisel keskkonnaaspekti kõrvale jätmine. Kavandatavas ehitises toimuvale tegevusele pärast ehitustööde lõppu sektori-spetsiifiliste keskkonnalubade (välisõhu saasteloa ja jäätmeloa) andmisel ei pruugita hinnata kõiki keskkonnaaspekte (nt müra, energiakulu) ning saaste võimalikku kumuleerumist ja ülekandumist ühest sektorist teise.⁷⁹³ Seetõttu tuleb ühe kava järelduste analüüs viia läbi ühes terviklikus keskkonnamõju hindamise menetluses. Keskkonnamõju hindamise vajalikkus on KMHS §-s 6 sätestatud kavandatavate tegevuste, mitte üksikute lubade kaudu.⁷⁹⁴ Eeltoodu ei välista siiski kava üle otsustamist mitme erineva loaga ega nõua igas loas kõigi kava aspektide käsitlemist. Ühe ja sama keskkonnamõju hindamise tulemused on hiljem võimalik aluseks võtta mitme erineva loa andmisel.⁷⁹⁵ Strateegilise keskkonnamõju hindamise direktiivi art 5 lg-te 2 ja 3 kohaselt tuleb vältida samade mõjude mitmekordset hindamist, kui kava või projekti elluviimine eeldab mitmeetapilist otsustamist. Sellega on kooskõlas ka KMHS § 11 lg-d 5 ja 6, mis võimaldavad keskkonnamõju hindamise läbiviimisest loobuda, kui hindamine on läbi viidud juba varasemates menetlusstaadiumides ja seal on kogutud piisaval määral teavet.⁷⁹⁶ Ehkki üldiselt ei ole paralleelsed loamenetlused EL õiguse-

⁷⁹¹ EÜ asutamislepingu art 6; ELPH art 37; EL põhiseadusliku lepingu eelnõu art II-37.

⁷⁹² H. Veinla, Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses, 2004, lk 112 jj; *id*, Keskkonnaõigus, 2005, lk 107 jj; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 78 jj. Vt lisaks Eesti keskkonnanstrateegia aastani 2010, p 1.2.

⁷⁹³ Nii ei ole õige saavutada mõningast õhusaaste piiramist hoopis raskema veesaaste hinnaga või kasutada heitvee puhastamiseks väga energiamahukat tehnoloogiat, mis toob kaasa suure hulga kütuse põletamise. Vrd ka H. Veinla näiteid, Ettevaatusprintsip keskkonnaõiguses, 2004, lk 232. Veel n-õ „keskkonnaõiguse sisemine integratsioon”, R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 79, „salaamitaktika” kohta, G. Schmidt, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, lk 292.

⁷⁹⁴ Vrd direktiivi 85/337/EMÜ art 1 p 2, I ja II lisa; direktiivi 2001/42/EÜ art 3 lg 2. Vt ka T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 64 jj.

⁷⁹⁵ M. Schmidt-Preuß, Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung — DVBl 1995, lk 485, 487. Saksamaal peavad liidumaad UVPG § 14 lg 1 kohaselt paralleelsete loamenetluste korral määrama vastutava asutuse, kelle ülesanne on tagada erinevate järelevalveasutuste koordineeritud koostöö ja sektoriüleste mõjude kompleksne hindamine.

⁷⁹⁶ Põhjendamatu on aga sama paragrahvi lõikes 7 sätestatud piirang, mille kohaselt võib liita vaid sama asutuse pädevuses olevate lubade andmiseks vajalikud keskkonnamõju hindamise menetlused.

ga vastuolus,⁷⁹⁷ võivad asutuste ebapiisava koostöö korral jääda direktiivi eesmärgid saavutamata. Loamenetluses teise asutuse pädevusse kuuluvaid küsimusi riivates peab loandja viimasega konsulteerima või, mis veel parem, kaasama ta ametlikult menetlusse.⁷⁹⁸

d) Tagajärjed õiguskaitsele

Eelnevaga on tihedalt seotud kolmandate isikute õiguskaitse efektiivsuse probleem paralleellubade korral. Loa reguleerimis- ja kontrollieseme lahutamise kontseptsioonist on võimalik tuletada õiguskaitse suhtes kaks olulist järeldust. Kolmas isik saab luba edukalt vaidlustada vaid nendele aspektidele tuginedes:

1) mida haldusorgan oli pädev loa andmisel hindama, st mis kuulusid vaidlustatava loa kontrolliesemesse ja

2) mille suhtes samas ei olnud varasema vaidlustamata loaga siduvat seisukohta võetud.

Kirjeldatud doktriin võib olla õiguskindluse ja menetlusökoonoomia tagamiseks vajalik ja mõistlik, kuid puudutatud isik ei pruugi selle põhjal enne kaebetähtaja möödumist aru saada, et tal ei ole võimalik varasema loa vaidlustamata jätmise korral teatud vastuväiteid hilisemate loataotluste läbivaatamisel enam esitada.⁷⁹⁹ Põhiseaduslik õiguskaitse efektiivsuse nõue on aga garanteeritud vaid juhul, kui isikul on õigeaegselt võimalik aru saada, et esineb vajadus haldusakti vaidlustamiseks.⁸⁰⁰ Ei ole välistatud, et paljudel juhtudel vaidlustab puudutatud isik instinktiivselt just õige loa, ent vastupidisel juhul on ka paralleellubade puhul kerge tekkima „õigusjõu lõks”. Alternatiivsetest teoreetilistest käsitlustest paralleellubadega seoses⁸⁰¹ ei ole selle probleemi lahendamisel rohkem abi, sest viimased on suunatud just varasema loa siduvuse laiendamisele (loaotsuse motiivide või loamenetluses tuvastatud asjaoludele), seega hilisemate õiguskaitsevõimaluste piiramisele. Tõsiseltvõetav alternatiiv ei ole ka varasema loa siduvuse täielik välistamine. Lisaks üldisematele siduvuse vajalikkust kinnitavatele argumentidele, tuleb paralleellubade puhul märkida veel seda, et kui varasema-

⁷⁹⁷ G. Schmidt, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, lk 292, 293.

⁷⁹⁸ HMS § 11 lg 1 p 4. Asutuste kaasamise kohustuse kohta direktiivi 85/337/EMÜ art 6 lg 1; asutuste kompleksse lähenemise kohustuse kohta direktiivi 96/61/EÜ art 7. Vt ka L. H. Levinson, The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently — Am.J.Comp.L. 46 (1998), lk 546, 572 jj; vrd RCHK 3-3-1-66-02, p 38 Sideameti ja Konkurentsiameti koostöökohustuse kohta.

⁷⁹⁹ T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, lk 55 jj, viidates eelkõige intsidentsetest tuvastustest tulenevatele probleemidele; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 369 jj.

⁸⁰⁰ U. Becker, Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration — VerwArch 87 (1996), lk 581, 608.

⁸⁰¹ Põhjalikult M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 353 jj.

tes etappides tehtud otsustel puuduks siduvus, keskenduks kogu vaidlus ajalisel viimase loa andmise staadiumisse. Sellega osutuks viimane paralleelluba kõikehõlmavaks kompleksloaks ilma, et seadusega oleks talle sellist funktsiooni antud, ja ilma, et oleks tagatud selle andmist otsustava asutuse sisuline kompetents. Sõelale jäävad kaks strateegiat:

- kahandada varasema paralleelloa resolutiivosa siduvust klausliga, et see ei saa ulatuda kaugemale, kui mõistlikult käituvale keskmisele inimesele arusaadav;
- võimaldada mõjuval põhjusel vaidlustada varasemat luba koos hilisema loa, mis tõi õiguskaitsevajaduse selgemini esile, ennistades kaebetähtaja.

Mitme eelise tõttu arvan, et kasutada tuleks pigem kaebetähtaegade modifitseerimist. Siduvuse piiramine arusaadavuse kriteeriumiga võib olla teoreetiliselt tasandil põhjendatud, kuid selle praktiline rakendamine tekitaks olulisi raskusi. Haldusakti tähendusest võidakse saada aru erinevalt. Adressaadi jaoks võib tunduda, et varasema loa kindlaks määratud küsimuste ring nähtub sellest väga selgelt, samas kui kolmas isik ei pruugi seda tajuda. Konkreetse kaebaja raskusi haldusaktist arusaamisel on õigem hinnata individuaalselt kaebetähtaja ennistamise teel, kõrvutades tema huvi haldusakti vaidlustamiseks adressaadi võimaliku õiguspärase ootusega. Ka eelhaldusaktide puhul on vaidlustamise vajaduse äratuntavuse probleem Eesti kohtupraktikas lahendatud kaebetähtaja modifitseerimise, mitte siduvuse täiendava piiramise teel. Ennistamise aluseks saab aga olla vaid objektiivne raskus varasema loa tähendusest arusaamisel, seejuures tuleb kaalumisel arvestada ka adressaadi õiguspärasest ootust ja avalikku huvi kava realiseerimise vastu. See, et määrava loa äratundmine mitme paralleelse seast on õiguskaitset vajava isiku jaoks keeruline, on suuresti vältimatu. Mitme loa taotlemise kohustus on tingitud just sellest, et reguleeritav kava on komplitseeritud ja mitmekihiline ning seda ei ole võimalik hallata ühe asutuse ühe otsusega. Vaidlusaluse küsimuse komplekssus avaldab vältimatult mõju õiguskaitsemenetlusele. Selle paratamatu keerukuse tingimustes peavad pingutama nii järelevalveasutused, selgitades oma lubade õiguslikku tähendust asjaosalistele, kui ka puudutatud isikud ja iseäranis huvigrupid, püüdes aktiivsemalt tegutseda enda õiguste ja keskkonnaasjades ka avaliku huvi kaitsmisel.

Ilma „õiget” luba otseselt vaidlustamata ei saa selle suhtes tehtavaid etteheiteid kasutada teise loa vaidlustamisel ka juhul, kui mõlemad load tuginevad ühtsele keskkonnamõju hindamisele või uuringule, mis oleks õigusaktide kohaselt pidanud olema terviklik. Keskkonnamõju hindamise menetluses tehtud viga saab vaide- või halduskohtumenetluses tuua kaasa loa tühistamise vaid juhul, kui viga mõjutab just vaidlustatud luba, mitte mõnd teist.⁸⁰² Keskkonnamõju hindamise direktiiv ja loodusdirektiiv ei vii teistsuguse järelduseni. Nende kohaselt peab liikmesriik tagama keskkonnakaalutluste arvessevõtmise, ent millise

⁸⁰² HMS § 58. Teisel seisukohal H. Veinla, Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine — *Juridica* 2005, lk 693, 700.

haldusakti andmisel ta seda teeb, ei ole otseselt paika pandud. Kehtib vaid nõue, et mõjude hindamine ei tohi toimuda liiga vara ega liiga hilja: hindamine tuleb läbi viia kohe, kui kava on hindamiseks piisavalt konkreetne, kuid enne selle lubatavuse põhimõttelist otsustamist.⁸⁰³ Saaremaa süvasadama hüdrotehniliste rajatiste ehitamiseks vee erikasutusloa andmisel ei tulnud analüüsida sadama kasutamise mõju keskkonnale, sest selleks olid ette nähtud teised, varasemad ja kohasemad haldusaktid (planeeringud, ehitusluba, ka hilisem kasutusluba), mille andmisel oli samuti keskkonnamõju hindamine nõutav.⁸⁰⁴ Planeeringuid ja ehitusluba saanuks edukalt vaidlustada ainuüksi motiivil, et nende otsuste tege- misel oli keskkonnamõju üldse veel hindamata.⁸⁰⁵

4. Vahekokkuvõte

Eeltoodust tulenevalt ei näe ma paralleellubade puhul erisusi, mille tõttu tuleks siduvuse üldpõhimõtteid nende puhul kitsendada või laiendada. Reeglina on siduv varasema paralleelloa resolutiivosa, kui sellega kattub hilisema loa reguleerimis- või kontrolliese. Seadusandja võib sätestada erandid. Eeldada tuleb, et paralleelsete lubade reguleerimisesemed kitsendavad üksteist: kui samaks tegevuseks on nõutav mitme loa andmine, siis ei anta varasema loaga adressaadile absoluutset õigust, vaid see õigus on seatud sõltuvusse täiendava loa saamisest. Sellisel juhul ei piira hilisema loa andmisest keeldumine varasemast loast tulenevat õigust ja järelikult on keeldumine lubatav. Kui hilisema loa andmisel tuleb hinnata varasema loa reguleerimisesemesse kuuluva tegevuse õiguspärasust, on hilisema loa andja oma hinnangutes seotud varasema loaga. Mitme paralleelse loa taotlemise kohustus võib kahjustada nii adressaadi õiguskindlust kui ka raskendada kolmandate isikute õiguskaitset, kuid neid probleeme ei ole soovitatav lahendada siduvuse modifitseerimisega, vaid kaebetähtaja ennistamise teel, kui varasema loa siduvuse tagajärjed ei olnud kaebajale äratuntavad.

⁸⁰³ EuK C-201/02 — „Wells”, p 52. Vrd W. Erbguth, Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? — NVwZ 2005, lk 241. Nii näeb ette ka Århusi konventsiooni art 6 lg 2 ja lg 4. Vt veel RKHK 3-3-1-88-04, p 26 mõjuhindamise kohta prügilasukoha valimisel.

⁸⁰⁴ Planeerimismenetluses oli keskkonnamõjude hindamine kohustuslik ka enne strateegilise keskkonnamõju hindamise direktiivi 2001/42/EÜ ülevõtmist, vt RKHK 3-3-1-54-03, p 27 jj. Samuti oli ehitusluba KeHAS § 8 p 1 kohaselt tegevusloaks, mille andmine nõudis § 6 lg-s 2 loetletud tegevuste korral keskkonnamõju hindamist.

⁸⁰⁵ EhS § 24 lg 1 p 9. Ehitusloast avalikkuse kohene informeerimata jätmine seda takistada ei saanud, sest kaebetähtaeg sai HKMS § 9 lg 1 kohaselt hakata kulgema alles kaebajale loa teatavakstegemisel. Ainuüksi ehitusloa avaldamine ehisregistris ei kujuta olulise keskkonnamõjuga infrastruktuuriobjekti puhul endast piisavat teatavakstegemist Århusi konventsiooni art 6 lg 9 ja direktiivi 85/337/EMÜ art 9 tähenduses. Vrd RKHK 3-3-1-31-03, p 30 jj; 3-3-1-47-05, p 14.

II. Konkurentsituatsioon

Ühele isikule antud luba võib riivata teise isiku õigusi. Sellise situatsiooni erivormiga on tegemist juhul, kui riivatav õigus tuleneb varem teisele isikule antud loast. Tinglikult väljendudes: üks luba võib „segada” teisest loast tulenevate õiguste realiseerimist.⁸⁰⁶ Ka sellistel puhkudel tekib küsimus, kas hilisema loa andmist võib takistada varasema loa siduvus. ÜtS § 41 lg 2 p 2 sätestab, et liiniloa andja võib keelduda liiniloa andmisest, kui ilmneb, et liin, mille teenindamiseks liiniluba taotletakse, häirib liinivedu, mida juba korraldatakse varem antud liiniloa alusel, välja arvatud juhul, kui nimetatud liini teenindab ainult üks vedaja. Riigikohus on andnud selgitusi varasema samasisulise sätte kohta, leides, et lisaks tehnilist laadi asjaoludele saab häirivaks lugeda ka majanduslikke kaalutlusi.⁸⁰⁷ Konkureeriva liiniloa andmisel ei keela tururegulaator otseselt ega õiguslikult turul juba tegutseval ettevõtjal liiniloast tulenevate õiguste kasutamist, kuid raskendab seda faktiliselt. Faktiline ja kaudne riive võib osutada vähemalt sama koormavaks kui loa kehtetuks tunnistamine või keelav ettekirjutus. Siiski ei saa kaugeltki väita, et igas avalik-õiguslikus loas sisaldub adressaadile garantii, et asutus ei anna teistele isikutele ühtegi luba tegevusteks, mis võivad varasema loa kasutamist piirata. Hilisema konkureeriva loa andmisest keeldumine on samuti selle taotleja subjektiivsete õiguste piiramine, milleks peab olema seaduslik alus. Seaduses peab sisalduma otsene keeld konkureeriva loa andmiseks⁸⁰⁸ või diskretsioonivolitus, mille andmise eesmärk on vähemalt muuhulgas juba loa saanud isiku huvide kaitse.⁸⁰⁹ Sel teel on võimalik selgitada, kas varasema loaga on teisele isikule antud absoluutne või relatiivne õigus. Vaid esimesel juhul riivab hilisema samasisulise õiguse andmine varasema loa reguleerimisest.

III. Luba ja koormavad järelmeetmed

1. Näited

Menetlusülesed siduvuskonfliktid on kerged tekkima ka olukordades, kus varasema loaga aktsepteeritud tegevust on täitevvõimul hiljem tarvis täiendavalt

⁸⁰⁶ Sarnane olukord võib tekkida ka kahe planeeringu konflikti korral või planeeringu ja loa vahel.

⁸⁰⁷ RKHK 3-3-1-19-02, p 10.

⁸⁰⁸ Nt ÜtS § 41 lg 2 p 2; ringhäälinguloa puhul RingHS § 40 lg 3 p 2; sagedusloa puhul EISS § 14 lg 1 p 3. Konkureerivate ehituslubade kohta allpool § 9 A IV.

⁸⁰⁹ Mõnikord võib aga seaduse eesmärgiks just olla konkurentsi edendamine, mistõttu tegevusloa andmisest keeldumine konkurendi huvide kahjustamise motiivil ei oleks õiguspärane, vt nt maagaasiseaduse § 21 lg 3.

mõjutada või see koguni keelata.⁸¹⁰ Siinkohal ei pea ma silmas juhtumeid, mil varasem luba tunnistatakse kehtetuks, vaid keskendun just sellele, millistes piirides on täiendavate meetmetega võimalik kitsendada kehtivast loast tulenevaid õigusi. Nii näevad paljud haldusõiguse eriosa seadused⁸¹¹ ette korralduste andmise inimese elu, tervist, vara või keskkonda ohustavate objektide kõrvaldamiseks või tegevuste lõpetamiseks, sõltumata sellest, kas objekt või tegevus tugineb varem välja antud loale või mitte. KaubTS § 23 lg 2 kohaselt võib järelevalve teostaja teha kauplejale ettekirjutuse kauplemise peatamiseks või müügi õiguspäraseks jätkamiseks vajalike toimingute tegemiseks. Sama paragrahvi lõike 1 kohaselt võib ettekirjutuse muuhulgas teha juhtudel, mil ei ole täidetud kauba või teenuse müügile esitatavad nõuded või kui tegevuskoht ei vasta nõuetele. Samane on EhS § 61 lg 1 p 10 ja lg 4 p-de 2 ja 3 ning § 64 lg 2 p 2 ja lg 3 p-de 2 ja 3 regulatsioon, mis annab võimaluse ehitamise ja ehitise kasutamise peatamiseks, samuti võib kohustada nende tegevuste õiguspäraseks jätkamiseks vajalike toimingute tegemiseks, kui ehitise ei vasta ettenähtud nõuetele. Kumbki seadus jätab esmapilgul suuresti ebaselgeks, millist rolli mängivad ettekirjutuste tegemisel järelevalveasutuse poolt vastavalt tegevuskoha registreevimisel ning ehitus- ja kasutuslubade andmisel antud hinnangud.

Üldistatult ja mitteammendavalt võib loaga reguleeritud tegevust kitsendada ja sellega loa adressaati koormavaid järelmeetmeid grupeerida järgmiselt:

- keeld loast tuleneva õiguse kasutamiseks — nt ehitusjärelevalve asutuse ettekirjutus ehitamise katkestamiseks, ettekirjutus kauplemise peatamiseks;
- täiendavate tingimuste esitamine loa alusel toimuvale tegevusele — ettekirjutus ehitustööde läbiviimiseks ehitusloaga fikseeritust erineval moel; korraldus saasteloa alusel seadme kasutamisel moodsama tehnoloogia juurutamiseks või keskkonnakahju ärahoidmiseks täiendavate abinõude tarvitusele võtmiseks, ettekirjutus õiguspäraseks kaubandustegevuseks vajalike toimingute tegemiseks;
- ettekirjutuse tegemine tegevuse tagajärgede kõrvaldamiseks — ehitise lammutamiseks või ümberehitamiseks, keskkonda viidud saaste mõjude likvideerimiseks jne.

⁸¹⁰ „Kõneminutihindade” kaasuses juhtis Riigikohus tähelepanu sellele, et Sideameti varasemad otsused kõneminutihindade seaduslikkuse kohta võivad Konkurentsiametil takistada neid hindu konkurentsi kahjustavaks tunnistada, kuigi põhimõtteliselt on telekommunikatsiooniettevõtted lisaks Sideameti järelevalvele allutatud ka Konkurentsiameti kontrollile. „Ühe ameti varasem otsustus, isegi kui see ei ole vormistatud kirjaliku haldusaktina, võib teise ameti sekkumise välistada, kui see kahjustab ettevõtja õiguspärrast ootust. Konkurentsiametil puudub volitus tunnistada kehtetuks Sideameti haldusakte”, RKHK 3-3-1-66-02, p 38.

⁸¹¹ Nt EhS § 40 lg 1, § 61 lg 1 p 9 ja § 64 lg 2 p 1; KeJS § 22 lg 1 p 2; VeeS § 15 lg 3; ToiduS § 50 lg 2, keskkonnastutuse direktiivi (2004/35/EÜ) art-d 5 ja 6.

2. Järeelmeetme lubatavus

Põhiseaduslikul tasandil sõltub järeelmeetme lubatavus adreassaadi õiguspärase ootuse ja nende hüvede kaalumisest, mille kaitseks järeelmeede on vajalik. Iga-päevasel praktilisel tasandil on esmalt määrav järeelmeetme aluseks oleva normi teokoosseis.⁸¹² Just viimane peaks määrama ära, millised asjaolud on ettekirjutuse eelduseks või välistavad selle. Teiseks tuleb selgitada, kas nendele asjaoludele laieneb mingil kombel loa eelotsustuslik mõju.

a) Eelotsustusliku mõju tekkimise tingimused

HMS § 60 lg-st 2 lähtudes on võimalik püstitada tees, et varasemal loal on eelotsustuslik mõju hilisema ettekirjutuse suhtes vaid siis, kui ettekirjutuse reguleerimis- või kontrolliese kattub loa reguleerimisemega. Ettekirjutuse kattumine pelgalt loa kontrolliesemega ei too kaasa eelotsustuslikku mõju. Ka lubade ja ettekirjutuste kollisiooni puhul on võimalikud neli olukorda:

- reguleerimisemete kattumine, st kokku langevad loaga lubatud ja ettekirjutusega keelatud või piiratud tegevus (nt ettekirjutusega peatatakse ehitusloa alusel toimuvad pooleliolevad ehitustööd, keelatakse hoone kasutamine otsarbel, milleks oli välja antud kasutusluba);
- ettekirjutuse kontrolliese kattub loa reguleerimisemega, st ettekirjutuse tegemisel on tarvis hinnata või tuvastada asjaolu, mille üle on varasema loaga õiguslikult siduvalt otsustatud. Näitena võib tuua olukorra, kus asutus keelab isikul kasutada ehitusloa alusel valminud ehitist motiivil, et ehitamine ei toimunud õiguspäraselt.⁸¹³ Siinkohal ei kattu kõnealuste haldusaktide reguleerimisemed, sest ehitamine ja ehitise kasutamine on erinevad tegevused. Küll aga otsustatakse ehitusloaga õiguslikult siduvalt selle üle, kas anda isikule subjektiivne õigus ehitamiseks või mitte. See on hiljem määrav tegur tegevuse ja selle resultaadi, s.o ehitamise ja ehitise õiguspärasuse hindamisel;
- ettekirjutuse reguleerimisese kattub loa kontrolliesemega. Säärane konflikt tekib kasutusloa saanud ehitise lammutamise ettekirjutuse puhul. Kuigi lammutamine muudab ehitise kasutamise faktiliselt võimatuks, on ehitise lammutamine ja kasutamine õiguslikult erinevad tegevused. Kasutusloa andmisel küll kontrollitakse, kas valminud ehitise vastab nõuetele, kuid õiguslikult siduv resolutsioon tehakse vaid kasutuse, mitte selle kohta, et

⁸¹² H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 320; R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 252; G. Hermes, teoses: K. Becker-Schwarze (toim), Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht, 1991, lk 195.

⁸¹³ Kui objektile on juba antud ka kasutusluba, siis tekib samaaegselt ka ettekirjutuse ja kasutusloa konflikt, kuid see ei kõrvalda ettekirjutuse ja ehitusloa kollisiooni.

ehitis ei kuulu lammutamisele.⁸¹⁴ Seetõttu ei välista kasutusloa eelotsustuslik toime iseenesest lammutusettekirjutuse tegemist;

- ettekirjutuse kontrollieseme kattumine loa kontrolliesemega, st ettekirjutuse tegemisel hinnatakse samu asjaolusid, mida hinnati loa andmisel, kuid kummagi haldusaktiga ei langetata nende suhtes siduvat otsust. Näitena võime konstrueerida kaasuse, kus autoremonditöökoja kasutusloa muutmisega lubatakse seal võrreldes varasemaga täiendavalt teostada ka keevitustöid. Seejuures hinnatakse tuleohutust ning tõdetakse, et sellest seisukohast vastuväiteid töökoja tegevuse ümberkorraldamisele ei ole. Hiljem selgub, et uuring oli pealiskaudne ning tuleoht eksisteerib. Ehitusjärelevalve asutus teeb seetõttu töökoja omanikule ettekirjutuse ohutuse tagamiseks vajalike ümberehitustööde teostamiseks. Töökoja kasutamine ja ümberehitamine on erinevad tegevused, seetõttu loa muutmise ja ettekirjutuse reguleerimisesemed ei kattu. Mõlema haldusakti andmisel hinnatakse ehitise tuleohutust, kuid kummagagi neist ei anta selles küsimuses siduvat resolutsiooni. Seega kattuvad üksnes kontrolliesemed ja luba ei välista hilisema ettekirjutuse tegemist.

b) Reguleerimiseseme täpsem piiritlemine

Sarnaselt paralleellubade omavahelise kollisiooniga tuleb ka loa ja ettekirjutuse vahekorra selgitamisel arvestada, et loaga antav õigus võib olla antud reservatsiooniga selle tegevuse mõningate õiguslike aspektide või teatud liiki tagajärgede suhtes, st loa legaliseeriv mõju võib olla piiratud.⁸¹⁵ Piiratud siduvusega load loovad ka piiratud õiguspärase ootuse, et käitaja tegevusele hilisemaid pretensioone ei esitata.⁸¹⁶ Risk, et tagantjärele võivad ilmnedä varjatud ohud ning et investeeringud muutuvad sellest tingitud sekkumise tõttu kasutuks, jääb niisugustel juhtudel loa adressaadi kanda.

Ühene vastus küsimusele, kas loa reguleerimiseseme on teatud aspekti osas piiratud või mitte, on võimalik leida vaid konkreetse loa ja ettekirjutuse aluseks olevate normide, samuti loaotsuse tõlgendamise teel. Üldisemalt võib loa prejuditseeriva mõju selgitamiseks esmalt olla kasulik piiritleda kontrolliese. Kui ettekirjutuse tegemist tingiv küsimus ei kuulunud loa andmisel selgitamisele, kas ettenähtamatuse tõttu või loa andmist reguleerivatest normidest tulenevalt, ei saa selleni ulatuda ka loa reguleerimiseseme,⁸¹⁷ mistõttu siduvuskonflikti ei teki. Kui aga loast tuleneb loa adressaadi õigus ja seega tema tegevuse õiguspärasus ning seda just samast rakursist vaadatuna, mis on aktuaalne ka ettekirjutu-

⁸¹⁴ Vrd M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 351.

⁸¹⁵ Üldisemalt eespool A I 4.

⁸¹⁶ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 442; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 707.

⁸¹⁷ K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 62. P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 änr 113.

se tegemisel, ei saa ettekirjutuse hindamisel asuda tegevuse õiguspärasuse suhtes langetama uut otsust. Kui baari kauplemisloa (tegevuskoha registreeringu) või avaliku ürituse korraldamise loa andmisel on kohalik omavalitsus paika pannud, millise helirõhutaseme juures ja millise kellajaani võib korraldaja publikule muusikat lasta ja ürituse korraldaja jääb nendesse raamidesse, siis asuks politsei kohaliku omavalitsuse poolt lahendatud küsimust ümber vaatama, kui ta kaaluks, kas anda ümberkaudseid elanikke häiriva müra tõttu korraldus ürituse lõpetamiseks. Seni kuni luba pole kehtetuks tunnistatud, on politsei oma meetmete kaalumisel seotud kohaliku omavalitsuse poolt tehtud üksikotsusega, et ürituse korraldaja võib lubatud tasemega müra tekitada.⁸¹⁸ Teistsuguse tulemuseni jõuame aga, kui baari tegevuse või avaliku ürituse lõpetamise vajadus kaasneb ohuga, mida korraldusloa andmisel silmas ei peetud ega saadudki silmas pidada (baarihoone varisemisoht, ilmastikuolude tõttu tekkinud ootamatu tuleoht avaliku ürituse toimumiskohas). Kohalik omavalitsus ei ole langetanud otsust, et ürituse võib korraldada vaatamata tagantjärele ilmnenud täiendavale ohule ja loa siduvus niikaugale ei ulatu. Eesti ehitus-, keskkonna- ja tooteohutusõiguslikes seadustes läbivalt kasutatud sekkumisvolitus — oht elule, tervisele, varale või keskkonnale⁸¹⁹ — kujutab endast samuti nende valdkondade lubadega antud õiguste piirangut. Ehitus-, saaste-, vee erikasutus- ja kompleksloast, samuti toidukäitlemist lubavatest otsustest tulenevad õigused on kõik piiratud tingimusega, et eespool nimetatud väärtusi ei tohi kahjustada. See reservatsioon saab siiski ulatuda vaid ettenägematutele ohtudele. Ohtu, mida loa arvestamisel juba mööndi või tuli möönda ja millele vaatamata luba anti, ei saa kasutada loast möödaminevate ettekirjutuste õigustamiseks, sest sellisel juhul legaliseerib luba tegevuse tagajärgedele vaatamata.⁸²⁰ Kui loa andmisel tehti ohu arvestamisel kaalutusviga või kui kahju ärahoidmine osutub tagantjärele siiski kaalukamaks eesmärgiks kui senistes piirides tegevuse jätkamisele suunatud huvid, tuleb luba kehtetuks tunnistada või muuta ning hüvitada adressaadile usalduse rikkumisega tekitatud kahju. H.-J. Blanke läbiviidud võrdlus⁸²¹ näitab, et Sakamaal kaitstakse ettevõtjate lubadest tulenevat õiguskindlust suhteliselt tugevalt, sest seadus ei näe ette hilisemate ettekirjutuste tegemise võimalust. Ehitusõiguses seevastu on piiratud juhtudel ette nähtud hilisema ettekirjutuse tegemise võimalus, sõltumata tegevuse vastavusest loa piiridele (ehk sõltumata projekti-

⁸¹⁸ Vt kauplemisloa kohta BVerwG — NVwZ 1992, lk 886. Vrd ka Tallinna RKK 2-3/245/05, p 9, kus rõhutatakse kauplemisloa adressaadi õiguspärasast ootust ja vajadust määrata naabrite kaitseks kehtivad piirangud enne loa andmist hilisemate meetmetega.

⁸¹⁹ Vt viited eespool, ptk-s 1.

⁸²⁰ Nõnda välisõhu saasteloa kohta R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 786 jj; üldisemalt R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 250.

⁸²¹ Kokkuvõtvalt Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 439.

kohasusest).⁸²² Võrreldes keskkonnaõigusega on sekkumise alused siin siiski üsnagi ahtad. Keskkonnaõigus peab olema suhteliselt dünaamiline. Kuna keskkonnakaitse valdkonnas on prognooside tegemise võimalused üpris piiratud, peavad selle kompenseerimiseks hilisema sekkumise võimalused olema avatud.⁸²³ Aja kulgedes täienevad keskkonnakaitse aluseks olevad teadmised ja tehnika ning seadusandja on keskkonna kaitstuse kõrge taseme printsiibist legitimeerituna õigustatud nõudma nende rakendamist ka juba tegutsevatelt ettevõtjatelt. See väljendub ennekõike parima võimaliku tehnika kasutamise nõudes. Tegu on ettevõtja kestva kohustusega, mitte vaid tegevuse alustamisel kontrollitava kriteeriumiga. Ka on keskkonnalubade stabiliseeriva mõju piiratud võimalik õigustada asjaoluga, et keskkonda mõjutavad tegevused on reeglina suurema sotsiaalse resonantsiga kui ehitamine abstraktselt võetuna. On ju ehitise tavapärane kasutamine suunatud valdavalt „sissepoole”, keskkonnakasutus aga „väljapoole” ehitist.⁸²⁴ Keskkonnavastutuse direktiivi⁸²⁵ art 8 lg-s 4 nähtub, et tegevuse jäämine rangelt loa piiridesse ei saa takistada direktiivis ette nähtud ennetus- ja parandusmeetmete rakendamist, vaid et loa usaldamine võib olla üksnes eelduseks erandile, et ettevõtja ei pea ise kandma parandusmeetmetest tingitud kulusid. Seegi tuleb kõne alla vaid juhul, kui ettevõtja tõestab, et ta ei ole toiminud süüliselt või hoolimatult.

See, et loa siduvus ei ole iseenesest järelmeetme rakendamise takistuseks, ei tähenda mõistagi veel selle igakülgselt lubatavust. Ettekirjutuse tegemist tuleb täiendavalt kaaluda proportsionaalsuse põhimõtte ja muude diskretsioonireeglite valguses ning viia läbi kohane menetlus adressaadi jt puudutatud isikute kaasamise teel. See, et ettekirjutus ei riiva loast tulenevat õigust, ei tähenda, et puudutatud ei võiks olla ettekirjutuse esemeks olevale tegevusele või objektile laienevad põhiõigused.

3. Vahekokkuvõte

HMS § 60 lg-s 2 sätestatust kõrvale kalduv lahendus ei viiks ka järelmeetmete puhul optimaalsele tulemusele. Siduvuse laiendamine loa kontrolliesemele pärsiks ohtlikult täitevvõimu sekkumisvõimalusi kaalukate õigushüvede (nt elu, tervise, omandi, keskkonna) kaitsel. Sageli on tarvis reageerida ja loas tuvastatust kõrvale kalduda enne, kui jõutakse läbi viia nõuetekohane loa muutmise menetlus. Seevastu loa resolutiivosa siduvuse kahandamine nende aspektide osas, mille uurimiseks on loa taotlemise kohustus nimme ette nähtud, muudaks loamenetluse tarbetuks adressaadi õiguste piiranguks. Ilma igasuguse eelotsus-

⁸²² EhS § 40 lg 1.

⁸²³ Vrd Eestis eelkõige KeJS § 21 lg 2 p 2 ning § 22 lg-d 2 ja 3.

⁸²⁴ Vt H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 343; 359.

⁸²⁵ 2004/35/EÜ.

tsuliku toimeta loa andmisel tasuks pigem kehtestada ettevõtjale omavastutus ja täiendada seda tagantjärele toimuva riikliku järelevalvega.

E. Tsiviilõiguslik mõju

I. Probleemipüstitus

Ehkki haldusakt on definitsioonikohaselt⁸²⁶ avalik-õiguslikus suhtes tehtud tah-
teavaldus, ei välista see tema regulatiivset toimet tsiviilõiguslike suhete jaoks.⁸²⁷
Haldusakti määratluses on oluline, et akti andmisel tegutseks asutus avalik-
õiguslikus vormis. See ei tähenda kaugeltki, et aktiga reguleeritav küsimus ei
võiks muuhulgas või läbinisti olla eraõiguslik. Otseselt on eraõiguslike küsi-
muste reguleerimisele suunatud nt Patendiameti otsused tööstusomandi regist-
reerimisel, perekonnaseisuasutuste otsused perekonnaseisuaktide väljaandmisel
jne. Seejuures ei astu ei Patendiamet ega perekonnaseisuasutus ise kellegagi
eraõiguslikku vahekorda.⁸²⁸ Lisaks tuleb arvestada, et avalik- ja eraõiguslike
suhete tiheda läbipõimimise⁸²⁹ tõttu võib aktiga reguleeritav tegevus olla rele-
vantne nii avalik- kui ka tsiviilõiguslikus plaanis. Avalik-õiguslikud normid
võivad erinormidena teatud tingimustel, nt vastava loa olemasolu korral, piirata
isikule tsiviilõigusega antud nõudeid.⁸³⁰ Teiseks võib olukorras, kus tsiviilnõude
tekkimise eelduseks on teise isiku tegevuse õigusvastasus, avalik-õiguslik luba
legaliseerida tegevuse ja sellega samuti nõude välistada. Tegevuse õiguspärasu-
se kõrval võib avalik õigus koos sellest tulenevate üksikaktidega sisustada
muidki tsiviilõiguses kasutatud määratlemata mõisteid.⁸³¹ Tsiviilõigus võib ka

⁸²⁶ Vt nii HMS § 51 lg 1 kui ka HKMS § 4 lg 1 ls 1.

⁸²⁷ Vrd üldisemalt H. Maurer, Haldusõigus, 2004, lk 138, K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 196 jj; lubade osas sealsamas, lk 197 jj; A. Seidel, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Nachbenschutz, 2000, lk 14; O. Mäenpää, Hallintolupa, 1992, lk 72. Omandireformi käigus vara tagastamise korralduse tsiviilõigusliku toime kohta RKTk 3-2-1-121-05, p 34.

⁸²⁸ Vt koos täiendavate viidetega A. Aedmaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 253.

⁸²⁹ Üldiselt ja seoses veekasutusega RKTk 3-2-1-141-04, p 32; seoses linnavara kasu-
tuse andmisega, RKEK 3-3-1-8-01, p 14; 3-3-1-15-01, p 12; W. Hoffmann-Riem,
Modernisierung von Recht und Justiz, 2001, lk 86.

⁸³⁰ Nõnda Saksamaal välisõhu saasteloa puhul BImSchG § 14 ls 1; kavakinnitamisotsu-
se puhul VwVfG § 75 lg 2 ls 1. Nende kohta H. D. Jarass, BImSchG, 2002, lk 331 jj; P.
Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 75 änr 48.

⁸³¹ Nt BGB omandi kaitse sätete kohta F. Schoch, teoses: W. Hoffmann-Riem, E.
Schmidt-Aßmann (toim), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, lk
239. Piirkonna kinnistute tavapärase kasutuse mõiste kohta Inglismaal V. Moore, A
Practical Approach to Planning Law, 2005, lk 327.

ise otseselt avalik-õiguslikule normile viidata ja seada nõude tekkimise sõltu-
vusse nt loa puudumisest.⁸³²

Nagu haldusakti siduvus üldse, saab ka selle tsiviilõiguslik mõju HMS § 60
lg 2 kohaselt tekkida vaid resolutsiooni, mitte motiivide pinnalt. Siduvuskonf-
likt võib tekkida haldusakti ning kolmanda isiku (harvemini avaliku võimu
kandja) tsiviilõigusliku nõude või selle üle otsustava kohtulahendi vahel, kui
akti regulatsioon on vastupidine tulemusega, mille saavutamisele on suunatud
tsiviilnõue. Kui loaga lubatud tegevus riivab naabri omandiõigust, tuleb naabri
huvide kaitseks ennekõike kõne alla AÕS §-s 89 sätestatud negatoornõue rik-
kumise kõrvaldamiseks või sellest hoidumiseks. Samas sätestab nimetatud pa-
ragrahi kolmas lause, et nõue on välistatud, kui omanik on kohustatud rikku-
mist taluma. Järgnevas käsitluses ongi oluline, kuivõrd võib avalik-õiguslikust
loast tuleneda naabri kohustus taluda enda omandiõigusesse sekkumist. Teiseks
võib kõne alla tulla omaniku tsiviilõiguslik kahjunõue õigusvastaselt käitunud
loaadressaadi vastu. Siin sõltub nõude tekkimine sellest, kas loa adressaadi te-
gevus võib hoolimata kehtivast loast ja selle piiride järgimisest olla kolmanda
isiku suhtes õigusvastane. Illustreerimiseks võib tuua olukorra, kus ettevõttele
antakse atmosfääri tolmu paiskamiseks saasteluba, kuid tagantjärele ilmneb, et
ettevõtte tegevus on põhjustanud selle naabruses elavale astmaatikule tervise-
kahjustuse.⁸³³ VÕS § 1045 lg 2 p 1 sätestab, et kahju tekitamine ei ole õigus-
vastane, kui kahju tekitamise õigus tuleneb seadusest. Tekib küsimus, kas välis-
õhu kaitse seadus, võimaldades loa alusel saasteaineid atmosfääri viia, annab
adressaadile subjektiivse õiguse ka VÕS § 1045 lg 2 p 1 tähenduses. Kolman-
date isikute nõuete kõrval võib haldusakt sattuda konflikti ka avaliku võimu
kandja enda tsiviilõiguslike positsioonidega. Haldusakti alusel üleantud vara
tagasinõudmisel adressaadi omandist või valdusest alusetu rikastumise nõude
või vindikatsiooni teel tekib haldusakti ja nõude vahel vastuolu. Ning veel, li-
saks sellele, et adressaadi vastu esitatavad tsiviilõiguslikud nõuded võivad hal-
dusaktist tuleneva õiguse realiseerimist takistada, võib üles kerkida küsimus,
kas haldusaktiga soodustatud isikul on võimalik soodustuse realiseerimiseks
esitada hagi kolmanda isiku vastu ja kas hagi läbivaatamisel on üldkohus hal-
dusaktiga seotud: nt kas isik saab nõuda naabrilt, et see täidaks Keskkonnains-
pektsiooni poolt naabrile tehtud ettekirjutuse kraavis vee voolamisele seatud
tõkke kõrvaldamiseks.⁸³⁴

⁸³² K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 196 jj.

⁸³³ Kaasus sealtamast, lk 27 jj.

⁸³⁴ Vt RKTk 3-2-1-141-04, p 30.

II. Haldusakti reguleerimisese ja selle piiritlemine tsiviilõiguslikes suhetes

Loa ja tsiviilõigusliku nõude kollisiooni võimalus tekib juhul, kui loa reguleerimisemeks olev tegevus on ka tsiviilnõude esemeks. Kui kauplemisloa (tegevuskoha registreeringu) kõrvaltingimustega on paika pandud toitlustusettevõttes mängitava muusika helirõhutase, kattub lubatud tegevus naabri hagnosis vaidlustatud tegevusega, kui selles nõutakse vaiksema muusika mängimist. Ent ka loa tsiviilõigusliku mõju selgitamisel ei tähenda reguleeritava ja tsiviilkorras vaidlustatava tegevuse kattuvus veel igal juhul tsiviilnõude ja loa reguleerimisemeks kattumist, sest loast tulenev õigus võib olla kitsendatud reservatsiooniga mõne kindla või igasuguste tsiviilnõuete suhtes.⁸³⁵ Asjassepuutuvate seaduste uurimise teel tuleb selgitada, kas luba tekitab „kõikehõlmava kaitsekilbi” ja legaliseerib sellega tegevuse ka tsiviilõiguslikult või jätab ta mõne või kõik kolmanda isiku tsiviilnõuded puutumata. Saksa erialakirjanduses valitseb pigem seisukoht, et luba ei piira eraõiguslikke nõudeid, kui vastupidine ei ole eriseaduses täpselt sätestatud.⁸³⁶ Nõnda välistab BImSchG § 14 naabri õiguse nõuda välisõhu saasteloa alusel tegutseva tegevuse lõpetamist ning piirab tegevuse ümberkorraldamise nõude majanduslikult ja tehniliselt võimaliku ja mõistlikuga, kuid jätab puutumata kahjunõude. WHG § 11 piirab veekasutusloa puhul lisaks eelnevale ka kahjunõude. Mõned autorid on tõsi püstitanud ka „õiguskorra ühtsuse” teesi, leides, et õiguskindluse ja õigusselguse põhimõttest lähtudes ei saa lubada kujuneda olukorral, kus üksikisiku tegevus on haldusõiguslikult lubatav, kuid tsiviil- või karistusõiguslikus mõttes õigusvastane. Nii absoluutne positsioon ei ole siiski põhjendatud. Õigusriigi põhimõtted ei keela sama tegevuse reguleerimist paralleelselt erinevate valdkondade seadustes ja lugeda see ühe valguses õiguspäraseks ja teise puhul õigusvastaseks, sest erinevatel õigusharudel on kaitsta erinevad õigushüved, nad näevad teo õigusvastasuse puhul ette erinevad tagajärjed ja viimaste kohaldamisel on juba ainuüksi proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt olulised erinevad asjaolud.⁸³⁷

Eestis on Riigikohus märkinud, et ehitisluba korrastab ka naabrite õiguslikke suhteid.⁸³⁸ „Suhete korrastamine” ei pruugi samuti tingimata tähendada lõplikku

⁸³⁵ Nt kauplemisluba ja ettevõtja tegevuskoha registreering ei anna ettevõtjale õigust kasutada teise isiku omandis olevaid ruume viimase nõusolekuta, Tallinna RKK 2-3/662/05, p 14. Maatüki omaniku nõusolekuta püstitatud ehitisele antud kasutusloal ei ole tähendust maaomaniku ja ehitise püstitaja tsiviilõiguslike suhete jaoks, Tallinna RKK 2-2/1019/05, lk 6.

⁸³⁶ K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, lk 200 jj; R. Wahl, G. Hermes ja K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 249.

⁸³⁷ K. Engischi jt teeside kohta kriitiliselt, sealsamas.

⁸³⁸ RKHK 3-3-1-25-02, p 12. Vt ka RKHK 3-3-1-67-01, p 2. Viimased saavad olla vaid eraõiguslikud, sest ehkki kinnistuomanikul ja tema naabril võib kummalgi olla avalikõiguslik suhe ehitusjärelvalve asutusega, ei teosta üks naaber teise suhtes avalikku võimu ja nende suhe ei saa seetõttu olla avalikõiguslik.

siduvust ja kõigi nõuete välistamist kõigi omandiõiguse rikkumise viiside suhtes.⁸³⁹ Seejuures ei ole ehitusloa puhul täidetud Saksamaal oluliseks peetud tingimus, et tsiviilnõude piiramine peab eriseadusest otsesõnu nähtuma. Sellest ei ole minu arvates mõislik lähtuda Eestis ka nt välisõhu saasteloa puhul. Ka tsiviilõigusliku mõju selgitamiseks loa reguleerimiseseme piiritlemisel peab märkimisväärne roll olema kontrollieseme ulatusel. Kui menetlus loa andmisel on põhjalik ja igakülgne, keskendudes muuhulgas kõigile aspektidele, mille üle vaieldaks ka võimaliku tsiviilnõude kohtulik lahendamisel, tekiks selgesõnalise reservatsioonita adressaadi õiguspärase ootuse kahjustamise oht. Saasteloa andmisel on nõutav tegevuse keskkonnamõtjude hindamine ka naabrite omandiõiguse seisukohast ja viimased tuleb hindamismenetlusse kaasata. Hindamisele tuginevaid otsuseid tegevuse lubatavuse osas ei tohiks pärast lubade vaidlustamatuks muutumist ja investeringute tegemist enam tsiviilkorras ümber hinnata, vähemalt mitte tagajärgede osas, mis olid loamenetluses ette nähtavad. Ettevõtja tegevuskoha registreeringu tegemisel seevastu mingit põhjalikku kontrollimeetlust ei toimu, seetõttu ei ole alust selle puhul ka tsiviilnõudeid piirata.

III. Kohtu seotus haldusaktiga tsiviilasjades

Loa jt haldusaktide tsiviilõiguslik tähendus on nii õigusdogmaatilisel kui ka praktilisel võimalik ainult siis, kui aktiga on lisaks menetlusosalistele seotud ka tsiviilasju lahendavad kohtud. Riigikohtu tsiviilkolleegium on haldusakti resolutiivosa määravust tsiviilkohtumenetluses põhimõtteliselt tunnustanud. Seejuures märgiti aga, et üldkohus on pädev tuvastama nii haldusakti kehtivust kui ka õiguspärasust, kui sellest sõltub tsiviilasja lahendus.⁸⁴⁰ Haldusakti õiguspärasuse ega kehtivuse kui juriidiliste faktide tuvastamine tsiviilkohtu poolt akti siduvust kuidagi ei riiva.⁸⁴¹ Probleemi tuum peitub hoopis selles, millistel juhtudel need asjaolud oluliseks lugeda. Mis puutub kehtivusse, siis kuna see on siduvuse eelduseks, tuleb tsiviilkohtul vaidluse korral alati intsidentselt tuvastada haldusakti kehtivus, enne kui ta tsiviilasja lahendamisel haldusaktist juhindub. Õiguspärasusest seevastu sõltub siduvus harva. Järelikult ei tuleks haldusakti tsiviilõigusliku toime tuvastamiseks selle õiguspärasust üldjuhul⁸⁴² uurida. Riigikohtu tsiviilkolleegium on aga väljendanud hoopis teistsugust seisukohta,

⁸³⁹ Lähemalt ehitusloa kohta allpool § 9 C.

⁸⁴⁰ RKTK 3-2-1-17-03, p 12; vt ka RKHK III-3/1-8/95, p 2. RKÜK hinnangul puudub pankrotimenetluses maksuotsusel siduvus maksunõude hindamise suhtes, 3-3-1-39-05, p , teisel seisukohal sealsamas, kohtunik T. Antoni jt eriarvamus, p 3; RKTK 3-2-1-103-02, p 13.

⁸⁴¹ Vt eespool § 5 D II seoses riigivastutuskaebustega.

⁸⁴² Erandiks on tsiviilkolleegiumi RKTK 3-2-1-17-03, p 13, kohaselt nt PRIA poolt haldusaktina esitatavad toetuste tagastusnõuded.

leides, et „[k]ui kohus soovib asja lahendades kõrvale kalduda ettekirjutuse resolutsioonist, peab ta tuvastama, et haldusakt ei kehti (HMS § 61 ja § 63 lg 2) või ei ole õiguspärane (HMS § 54)”.⁸⁴³ Tsiviilkolleegium on sellega distantseerunud haldusõiguse aluspõhimõttest, et haldusakti õigusvastatus ei õigusta reeglina sellest kõrvalekaldumist. Lahenditest, milles haldusakti eelotsustusliku mõju tsiviilvaidluste suhtes on üritatud piirata, kumab ennekõike läbi kartus haldusakti tuvastava mõju ees.⁸⁴⁴ Nagu me oleme juba näinud, ei vii haldusakti resolutiivosa siduvuse tunnistamine tingimata veel motiivide siduvuseni. Haldusakti tsiviilprotsessuaalse siduvuse põhimõtteline võimalikkus ei tähenda ka tingimata akti määravust kõigi tsiviilnõuete suhtes kõigis olukordades, sest seadus võib olla haldusakti regulatsiooni ulatust piiranud.

Mis puutub koormavate haldusaktide, nt ettekirjutuste, samuti lubade kõrvalkohustuste tsiviilõiguslikku siduvusse, siis kui need on kehtestatud kolmanda isiku kaitseks, tuleb tunnustada ka kolmanda isiku õigust nõuda adressaadilt tsiviilkorras aktist kinnipidamist või akti rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist. Olukorras, kus kahju on juba tekkinud, ei oleks puudutatud isikul muud õiguskaitsevahendit. Vastuoluline oleks samas väita, et kuigi kahju hüvitamist on isikul õigus nõuda, ei saaks ta hageda kahju tekitamisest hoidumist.⁸⁴⁵ Üldkohus ei tohiks adressaadi kohustuse rikkumisel asuda hindama kohustuse pealepanemise õiguspärasust, vaid üksnes selle kehtivust.

IV. Varakäsusutslilikud haldusaktid

Õige vastuolulistele seisukohtadele on Riigikohtu tsiviilkolleegium asunud omandireformi raames omandi üleandmise aluseks olnud korralduste siduvuse suhtes.⁸⁴⁶ Ühest küljest on kolleegium leidnud, et vara tagastamise või erastamise aluseks olnud haldusakti kehtivusajal ei saa esitada nõudeid nende alusel tehtud kinnistusraamatu kannete ebaõigeaks tunnistamiseks ega parandamiseks.⁸⁴⁷ 2003. aastal aga täpsustati, et kui maa tagastamise korraldus on kehte-

⁸⁴³ RKTk 3-2-1-141-04, p 33.

⁸⁴⁴ Selliseks järelduseks annab alust viitamine haldusaktile kui tõendile, sealsamas, p 31.

⁸⁴⁵ Vt VÕS § 1055 lg 1.

⁸⁴⁶ Vaatleme neid, sest haldusaktide tsiviilõigusliku toime kohta käiv praktika on selles valdkonnas kõige rikkalikum ja sellest välja settivaid üldpõhimõtteid võidakse kohaldada ka muude aktide ulatuse piiritlemisel.

⁸⁴⁷ RKTk 3-2-1-37-02, p 12; 3-2-1-121-05, p 31. Sama ka Tallinna RKK 2-3/51/05, p 22. AÕSRS § 10 lg 5 ja § 11 lg 5 kohaselt tekib esmakinnistamiskande muutmise nõudeõigus üksnes selle aluseks olnud korralduse tühistamisel. Enne viidatud sätete jõustumist on kolleegium esmakande parandamise sidunud maa tagastamise korralduse seadusevastaseks tunnistamisega, RKTk 3-2-1-97-00. Vt veel RKTk 3-2-1-16-05, p 19; 3-2-1-164-05, p 8; 3-2-3-6-05, p 7; 3-2-1-18-05, p 17, rõhutades erinevusi korteriomandi esmakinnistamisel, kus kande tegemiseks haldusakti ei anta.

tuks tunnistatud, siis on see kehtetu tagasiulatavalt. Ka kinnistusraamatu kande õiguslik alus on niisiis tagasiulatavalt ära langenud ja kanne on seega algusest peale ebaõige.⁸⁴⁸ Tekib küsimus, miks on kande parandamise nõude esitamine enne korralduse kehtetuks tunnistamist välistatud, kui kanne on ebaõige algusest peale? Samuti olid Riigikohtu tsivilistid algselt küll positsioonil, et vara tagastamise korralduse alusel läheb omandi õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise korra p 48 kohaselt üle sõltumata korralduse õigusvastasusest,⁸⁴⁹ ent asusid peagi seisukohale, et vaatamata korralduse vahepealsele kehtivusele on omandiõiguse üleminekul määrav see, kas tagastamine oli kooskõlas üldnormidega või mitte.⁸⁵⁰ Hiljem on kolleegium siiski vihjanud, et omandiõiguse ülemineku tuvastamisel on taolistes asjades oluline täiendavalt see, kas korraldus on tunnistatud kehtetuks või kehtib veel.⁸⁵¹ Viimase aja praktikast on aga tuua ka näiteid, kus tsiviilkolleegium on selgesõnaliselt leidnud, et kui omandiõigusliku tähendusega haldusakt kehtis kuni tühistamiseni, siis kuulus ta sel ajal täitmisele ja täitmine oli sel ajal õiguspärane ning et neist juba aset leidnud asjaoludest tuleb lähtuda ka tagantjärele pärast tühistamist.⁸⁵² Vastupidi, õigusvastane oleks olnud kehtivas haldusaktis ette nähtud tehingu tegemata jätmine.⁸⁵³

Need lahendid, mille kohaselt hiljem kehtetuks tunnistatud akti alusel tehtud üleandmistehing ei oma juba algusest peale mingit õiguslikku tähendust, võrdustavad sisuliselt haldusakti kehtetuks tunnistamise tühisuse tuvastamisega. Nii see aga olla ei saa, sest haldusakti kehtetuks tunnistamine on konstitutiivne, mitte deklaratiivne otsustus.⁸⁵⁴ Erastamis- või tagastamiskorralduse kehtivusajal tuleb seda täita, mistõttu seadusega⁸⁵⁵ oleks vastuolus omandi üleandmata jätmine, mitte üleandmine. Asjaolude (alusakti kehtivuse) muutumine tagantjärele ja seega tagantjärele tekkiv vastuolu tehingu ja seadusest tuleneva keeluga, ei saa muuta tehingut tühiseks, sest tühisuse aluseks saab olla vaid tehingu tegemise hetkel esinev vastuolu. Haldusakti alusel tehtud tsiviiltehingu tühisusega võiks kuidagimoodi leppida veel juhul, kui akt on tühistatud tähtaegselt esitatud vaide või halduskohtuliku kaebuse alusel.⁸⁵⁶ Aastaid hiljem haldusmenetluse

⁸⁴⁸ RKT 3-2-1-26-03, p 13, vt ka kohtunik J. Odari eriarvamus.

⁸⁴⁹ RKT 3-2-1-122-97.

⁸⁵⁰ RKT 3-2-1-108-01.

⁸⁵¹ Vt RKT 3-2-1-62-05, p 16, 20.

⁸⁵² RKT 3-2-1-32-05, p 9. Nõustuda ei saa aga samas avaldatud seisukohaga, et akt kehtis kuni tühistamiseni „õiguspärasena”. Kehtivus ei eelda õiguspärasust ja temast ka ei saa tuletada õiguspärasust. Õige oleks öelda, et otsus kehtis kuni tühistamiseni vaatamata õigusvastasusele. Lisaks sellele leian erinevalt viidatud kohtulahendi lõpptulemusest, et koos otsuse tühistamisega pidid tagantjärele õigusvastaseks muutuma ka sellele tuginevad ostueesõiguse teostamisele suunatud toimingud.

⁸⁵³ Sealsamas; RKT 3-2-1-12-06, p 17, 19. Vrd RKHK 3-3-1-2-01.

⁸⁵⁴ § 6 B I 1.

⁸⁵⁵ HMS § 60 lg 1 ja lg 2 ls 1.

⁸⁵⁶ Vt nt RKHK 3-3-1-15-01, p 36.

uendamise tulemusena akti kehtetuks tunnistamise korral tekitaks tagantjärele „avastatud” tühisus õiguskindluse seisukohast väga tõsiseid probleeme. Tsiiviilõiguslikes suhetes tagab õiguskindluse üldjuhul abstraktsioonipõhimõtte, mis kaitseb käsutustehingu, seega omandiõiguse ülemineku kehtivust vaatamata kausaalteingu tühisusele. Avalik-õiguslikus suhtes omandi üleandmisel esineb kausaalteingu rollis haldusakt. Tagantjärele haldusakti kehtetuks muutumine ei tohiks samuti muuta käsutustehingut iseenesest tühiseks, kui muud selle kehtivuse eeldused olid tehingu tegemise ajal täidetud. Kehtivale haldusaktile tuginenud üleandmistehingu kehtivuse kaitse ei kivista kaugeltki juba kujunenud õigussuhteid, vaid annab vastupidi tunduvalt adekvaatsema võimaluse huvide konflikti lahendamiseks kui seaduslikkuse nimel kõigi varasemate tehingute jäik tühiseks lugemine. Alusakti hilisem tagasiulatuv äralangemine avab nimelt võimaluse käsutustehingu järgi omandi saanud isiku vastu alusetu rikastumise nõude esitamiseks.⁸⁵⁷ Alusetu rikastumise instituut võimaldab nõude läbivaatamisel arvestada vahepealseid täiendavaid käsutusi, rikastumise äralangemist jne.

Kuna omandiõiguse tekitamine adressaadile on tagastamis- või erastamiskorralduse põhieesmärk, siis ei saa selle juurde konstrueerida ka mingit reservatsiooni, et akt on siduv vaid avalik-õiguslikus, mitte tsiiviilõiguslikes küsimustes. Teistsugune on olukord, kui omandi üleandmisega kaasneb täiendavalt mingi tsiiviilõiguslik probleem, mille lahendamine ei ole haldusmenetluses võimalik või mõistlik. Sellisteks võib pidada juhtumeid, kus vara on tagastatud õigustatud subjekti eeldatavale pärijale, kuid hiljem selgub, et testamendi kehtetuse või õige testamendi väljailumise tõttu on pärimisõiguse tunnistus väär.⁸⁵⁸ Ehkki olukorda saaks lahendada ka haldusmenetluse uuendamise, tagastamiskorralduse muutmise, alusetu rikastumise nõude esitamise ning omandiõiguse õigele pärijale üleandmise teel,⁸⁵⁹ on menetlusökoonomia tagamiseks võimalik asuda ka seisukohale, et tagastamiskorraldus tehakse õigustatud subjekti surma korral küll tema eeldatava pärija suhtes, kuid reservatsiooniga, et tsiiviilkohtu poolt õige pärija tuvastamisel tuleb korralduse adressaadiks ja vara omandajaks lugeda hoopis õige pärija,⁸⁶⁰ sest õiget pärijat ei ole haldusmenetluses võimalik

⁸⁵⁷ Tegemist on just nimelt olukorraga, kus keegi saab midagi hiljem ära langenud kohustuse alusel VÕS § 1028 lg 1. Liiatigi on täpselt selline lahendus ette nähtud ka HMS §-s 69, vt ka P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 49a änr 5 jj. AÕSRS § 10 lg-t 5 ja § 11 lg-1 5 tuleb ilmselt pidada selle suhtes eriregulatsiooniks, mis lõpetab vahepeal kehtinud korralduse alusel tekkinud omandiõiguse korralduse tühistamisel automaatselt, muutes ka kinnistusraamatu kande tagantjärele ebaõigeks.

⁸⁵⁸ RKTk 3-2-1-13-05, p 13 jj; 3-2-1-121-05, p 33 jj; RKHK 3-3-1-35-06, p 6 jj.

⁸⁵⁹ RKTk 3-2-1-13-05, kohtunik V. Kõve eriarvamus.

⁸⁶⁰ See ei tähenda kaugeltki tagastamiskorralduse siduvuse täielikku eiramist. Kui korraldus jätta üldse tähelepanuta, ei saaks ka õigel pärijal tekkida omandiõigust ja see jääks riigile.

mõistliku aja jooksul kindlaks teha.⁸⁶¹ Haldusakti tsiviilõiguslikust siduvusest võimalike erandite tegemisel tuleks rangelt jälgida, et haldusaktist ei kaldutaks kõrvale asjaolude tõttu, mida oleks saanud haldusmenetluses edukalt kindlaks teha ja mis on kas läbinisti või osaliselt avalik-õiguslikud.

V. Vahekokkuvõte

Haldusakti tsiviilõiguslik toime on põhimõtteliselt võimalik ja seda on ka Eesti praktikas tunnustatud. Omandireformi käigus antud korralduste õigusliku tähenduse hindamisel tuleb senistes kohtulahendites siiski täheldada olulisi kõrvalekaldeid siduvuse üldpõhimõtetest. Ent ka siin tagaks akti resolutiivosa siduvuse tunnustamine, iseäranis nende tagajärgede siduvuse tunnustamine, mille tekitamisele haldusakt on otseselt suunatud, mõistliku tulemuse. See ei välista haldusakti reguleerimiseseme suhtes reservatsioone asjaolude osas, mida haldusmenetluses on keeruline uurida. Samadest põhimõtetest saab lähtuda ka lubade tsiviilõigusliku mõju puhul. Kolmanda isiku tsiviilnõudeid piirab luba tegevuse legaliseerimise teel asjaolude ulatuses, mille uurimine on ette nähtud juba loa andmisel. Kontrollieseme kahanemisel redutseerub ka reguleerimiseseme tsiviilõiguslike suhete suhtes. Loa materiaalõigusliku siduvuse ulatus determineerib omakorda üldkohtu protsessuaalse seotuse piirid.

⁸⁶¹ Just pärija kindlakstegemise raskustele on tsiviilkolleegium oma seisukoha kujundamisel ka tuginenud, RKTK 3-2-1-13-05, p 14.

IV OSA. EHITUSLOA SIDUVUSE OBJEKTIIVSED PIIRID

§ 8. Ehitusloa ulatus

Väitekirja viimase peatüki ülesanne on piiritleda täpsemalt ehitusloa siduvuse objektiivne ulatus, kontrollides selle käigus ühtlasi töö 7. paragrahvis välja-koorunud põhimõtteid. Lähtealusena vaatleme esmalt ehitusloa reguleerimis- ja kontrollieset.

A. Reguleerimise

I. Kujundav mõju

Ehituslube anti varasemas praktikas valdavalt valla- või linnavalitsuse korraldusega või ehitusjärelevalveametniku otsusega. Täiendavalt vormistati lubatäht, kuhu on kantud ehitise andmed. Korralduse või otsuse resolutsioonis sisaldub tavaliselt otsustus „anda ehitusluba”. Käesoleval ajal piirdub nt Tallinna Linnavalitsus põhjendatult vaid lubatähe väljastamisega.⁸⁶² Millised õigused või kohustused täpsemalt loast tulenevad või millised asjaolud loa andmisel õiguslikult siduvalt kindlaks tehakse, loast endast enamasti ei nähtu.⁸⁶³ EhS § 12 lg 2 ls 1 kohaselt on ehitusluba vajalik ehitamiseks, s.o ehitise püstitamiseks, laiendamiseks, rekonstrueerimiseks, tehnosüsteemide muutmiseks⁸⁶⁴ ja lammutamiseks.⁸⁶⁵ Sama seaduse § 22 lg 1 kohaselt on ehitusluba nendeks tegevusteks antav „kohaliku omavalitsuse nõusolek”. Seadusandja nägemus ehitusloast kui nõusolekust viitab sellele, et ehitusloaga mitte pelgalt ei tuvastata olemasolevat õigust ehitamisele, vaid järelevalveasutus teeb selle õiguse suhtes konstitutiivse tahteavalduse. Tuleb nõustuda Saksa kohtupraktikas kohati esile kerkinud seisukohaga, et ehitusluba ei kõrvalda vaid formaalset takistust põhiseadusliku ehitusvabaduse kasutamisel, vaid muudab ehitusloa adressaadi materiaalsoo-õiguse-

⁸⁶² Täiendavalt kantakse loa andmed ehitisregistrisse, majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määruse nr 63 § 3.

⁸⁶³ Tallinna Linnavalitsus teeb ehitusloale siiski täpsustava märkuse selle kohta, et ehitusluba ei anna õigust ehitada kinnistuomaniku nõusolekuta, vt riiklik ehitisregister, www.ehr.ee.

⁸⁶⁴ Ehitusluba ehitise laiendamiseks või rekonstrueerimiseks annab ühtlasi õiguse tehnosüsteemide muutmiseks (EhS § 22 lg 2).

⁸⁶⁵ EhS § 2 lg 6.

likku positsiooni.⁸⁶⁶ Ehitusloast ei tulene aga mitte abstraktne õigus ehitada kin-
nistule mida iganes, vaid üksnes õigus teostada konkreetse projekti elluviimi-
seks vajalikud tööd. Projekt on esmalt osa ehitusloa taotlusest, muutub aga ehi-
tusloa andmise korral sisuliselt ehitusloa enda resolutsiooni osaks, sest just
projekt määrab ära selle, millist ehitist ja milliste ehituslike võtetega on adres-
saadil õigus püstitada. Projekti mittejärgimine kujutab endast ehitusloaga seatud
õiguslike piiride ületamist.⁸⁶⁷ Selles osas, milleks luba ei antud, kehtib jätkuvalt
üldine ehitamisele seatud preventiivne keeld.⁸⁶⁸ Projekti järgimine garanteerib,
et adressaat käitub ehitamisel ehitusloaga reguleeritud küsimuste ulatuses
õiguspäraselt,⁸⁶⁹ sest õigus projekt ellu viia tekib sõltumata ehitusloa andmise
õiguspärasusest.⁸⁷⁰ Ehitusluba ei anna Eestis õigust ehitist kasutada ega ka
õigust majandustegevuseks ehitises, sest kasutus on allutatud täiendavale loako-
hustusele.⁸⁷¹

1. Reguleerimiseseme täpsustused

Ehitusloast tulenev õigus ehitist püstitada (või seda laiendada jne) ei ole abso-
luutne ega võimalda ehitada iga hinna eest. Ehkki luba kehtib põhimõtteliselt
sõltumata õigusvastasusest ja võib n-õ „astuda ehitamist reguleerivate üldnor-
mide ette”, ei pruugi see toimuda täies ulatuses ja eranditeta.⁸⁷² Ehitusluba ei
anna õigust vundamendiaugu tekitamiseks pommi lõhata, ehitusmaterjali koha-
levedamisel sõidukiirust ületada jne. Loa toime ulatub ainult nende aspektideni,
mille üle otsustamiseks ehitusloa andjal on pädevus ja millele ehitusloa regulat-
sioon on kontsentreeritud. Kui kinnistuomaniku õiguste suhtes tehtud reservat-
sioon välja arvata,⁸⁷³ ei ole seadusandja kehtestanud sõnaselget piiri, millised
üldnormid jäävad ehitusloa kehtivusaja jooksul tahaplaanile ja millised mitte.
See küsimus tuleb lahendada tõlgendamise teel, arvestades ehitusloa üldist raa-

⁸⁶⁶ Koos täiendavate viidetega, K. H. Friauf, „Latente Störung” — DVBl 1971, lk 713, 720 jj.

⁸⁶⁷ Adressaat ei tohi ka vaid osaliselt projekti teostada, vaid see tuleb ellu viia tervikli-
kult, H. Sauter jt, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, 2. kd (2003. novembri
seisuga), § 58 änr 6 jj, 32 jj.

⁸⁶⁸ Kui loa andmisel on adressaadi taotlus jäetud osaliselt rahuldamata, st luba on antud
teistsugustel tingimustel kui sooviti, on üldine preventiivne keeld ka vastava üksikjuh-
tumi raames konkretiseeritud, K. Finkelburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2.
kd, 1998, lk 133.

⁸⁶⁹ H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht,
2000, lk 317.

⁸⁷⁰ W. Brohm, Öffentliches Baurecht, 2002, lk 534.

⁸⁷¹ EhS § 32 lg 1; RKHK 3-3-1-13-06, p 15. Teisiti Saksamaal, vt nt E. Schmidt-
Aßmann (toim), Besonderes Verwaltungsrecht, 1999, lk 437; W. Brohm, Öffentliches
Baurecht, 2002, lk 534.

⁸⁷² Vt § 7 A I 4.

⁸⁷³ EhS § 12 lg 2 ls 2, lähemalt allpoolt § 9 C I.

mistikku, olemust ja funktsioone ning kaaludes väärtusi, mida ehitusluba mõjub.

Ehitusjärelevalve kohta käiva regulatsiooniga tutvudes võib esmapilgul tunduda, et ehitusloast tulenevad õigused on seatud väga ulatuslike reservatsioonide alla. Nimelt võivad järelevalveasutused ehitamise peatada, nõuda ehitise lammutamist või puuduste kõrvaldamist näiteks juhtudel, kui ehitamise käigus ei peeta kinni detailplaneeringust või kui ehitise ei vasta nõuetele.⁸⁷⁴ Seadus ei täpsusta, kas seejuures omab tähtsust ehitusloa kehtivus ja ehitise kooskõla ehitusloa taotlemisel esitatud projektiga. Lähem analüüs näitab, et sellistest sätetest ei saa kaugeltki alati välja lugeda ehitusloa reguleerimiseseme piiranguid. Nõnda ei saa ehitusloast tulenev õigus olla seatud reservatsiooni alla, et adreessaat järgib õiguse kasutamisel detailplaneeringut.⁸⁷⁵ Absurdne oleks näiteks nõuda, et ehitusloa esemeks olevas projektis ette nähtud 5-korruselise elamu ehitamisel tuleb järgida detailplaneeringu piirangut, et ehitise ei tohi olla kõrgem kui 4 korrust. Nii 5- kui ka 4-korruselise hoone ehitamisel käitaks adreessaat sellisel juhul õigusvastaselt, sest ühel juhul eiraks ta planeeringut, teisel juhul aga ehitusluba. Tulemuseks oleks sellisel juhul üldse keeld midagi ehitada, seega muutuks ehitusluba sisutuks. Samas puuduvad objektiivsed takistused selleks, et kontrollida ammendavalt kavandatava ehitise vastavust detailplaneeringule juba ehitusloa andmisel. Piisavalt hoolika kontrolli puhul on kõik vastuolud planeeringuga kohalikule omavalitsusele ettenähtavad ka enne ehitise püstitamist. Seetõttu ei aseta planeeringutesse puutuva reservatsiooni puudumine kohalikule omavalitsusele liigseid riske. Teiseks, kui väita, et EhS § 61 lg 1 p-st 10 tulenevalt „ei anna ehitusluba õigust ehitada ehitistele esitatavate nõuete vastaselt”, nülitaks ehitusloa küljest üldse igasugune stabiliseeriv ja konflikti lahendav funktsioon.⁸⁷⁶ Taoliste nõuete täitmise preventiivne kontrollimine ongi ehitusloa peamine eesmärk. Ei saa ju väita, et luba ehitada antakse mingite muude normide, mitte aga ehitamisele esitatavate nõuete valguses.

Küll aga käib ehitusloaga alati kaasas seadusest tulenev reservatsioon, et ehitamine tuleb peatada või tarvitusele tuleb võtta täiendavad abinõud, kui peaks ilmnenema seni varju jäänud oht elule, tervisele, varale või keskkonnale.⁸⁷⁷ Ehkki ka ohu puudumist tuleb ehitusloa andmise menetluses küllaldase põhjalikkusega kontrollida, ei ole riski uute asjaolude ilmnenemise osas õiglase asetada järelevalveorganile (s.o avalikkusele) ja kolmandatele isikutele. Seda riski peab

⁸⁷⁴ EhS § 61 lg 1 p 1 ja 10, lg 2 p 5 ja § 64 lg 2 p 2.

⁸⁷⁵ Planeeringust kinnipidamise kohustus kehtib sõltumata ehitusloast, kui aga ehitusluba on antud vastuolus planeeringuga, ei jää ehitusloast tulenevad õigused vastuolu tõttu tekkimata.

⁸⁷⁶ Vrd M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 430 jj. Vt ka F. Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, lk 53 jj, rõhutades ehitusloa rolli aluspinna nappusega kaasneva huvidekonflikti lahendamisel.

⁸⁷⁷ EhS § 3 lg 1, § 61 lg 1 p 9 ja § 64 lg 2 p 1.

kandma isik, kes saab riski loomisest peamist kasu. Oht olulistele õigushüvedele on ka tunduvalt kaalukam argument tagantjärele adreassaadi tegevusse sekumiseks kui nt pelgalt formaalne vastuolu planeeringuga. Erinevalt planeeringu ja projekti vastuoludest ei pruugi ohud objektiivsetel põhjustel olla loamenetluses ette nähtavad. Erinev lähenemine ehitise ohutusele jm nõuetele põhineb ehitusloa funktsioonidel, objektiivsetel võimalustel järelevalve teostamisel (ettenähtavusel) ning nendest lähtudes vastutuse ja riskide jaotamisel.

2. Ehitusloa tähendus valminud ehitise suhtes

Vaieldav on, kas ehitusloa kujundav mõju ammendub koos ehitise valmimisega.⁸⁷⁸ Mingit aktiivset tegevust ehitusluba pärast ehitise valmimist ei reguleeri. Eestis tuleb seda iseäranis tõdeda ehitise kasutamise suhtes, sest viimase tarvis on kehtestatud omaette loareservatsioon.⁸⁷⁹ Kord realiseeritud ehitusluba ei anna isegi õigust ehitist selle hävimise või kahjustumise korral taastada, kui taastamiseks tuleb teostada seaduses ehitamisena kvalifitseeritud töid. Kuna tegu on hävimise teel kujunenud olukorra muutmisega, tuleb ka taastamiseks tellida projekt ja hankida uus ehitusluba.⁸⁸⁰ Teisalt võib siduvuse üldpõhimõtete kohaselt haldusakt lisaks tegevusele endale legaliseerida ka tegevuse tagajärjed. Ehitis on ehitamise otsene ja soovitud tagajärg. Selle saabumist on ehitusloa andmisel vaieldamatult väga täpselt silmas peetud. Kuna nõuetele mittevastava ehitise püstitamiseks ei tohi ehitusluba anda, on ehitis kui resultaat hõlmatud vähemalt ehitusloa kontrolliesemega. Minu arvates võtab ehitusjärelevalve asutus ehitusluba andes lisaks ehitamisõigusele õiguslikult siduva seisukoha ka valmiva ehitise säilitamise ehk alalhoidmise õiguse suhtes.⁸⁸¹ Ehitusloa kestvat mõju toetavad kaks olulist põhiseaduslikku argumenti. Ehitamise tagajärjel kujunenud situatsioon on kaitstud põhiseadusliku omandigarantiiga.⁸⁸² Kehtivale ehitusloale

⁸⁷⁸ Nii võib põhimõtteliselt aru saada Riigikohtu hiljutisest seisukohast, RKHK 3-3-1-33-05, p 15. Säärasel seisukohal on ka nt M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 347.

⁸⁷⁹ EhS § 32 lg 1.

⁸⁸⁰ Probleem puudutab nn aktiivset püsivuskaitset (aktiivset õiguspärast ootust), selle kohta H. Sandler, Bestandsschutz im Wirtschaftsleben — WiVerw 1993/4, lk 235, 262 jj; H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 323 jj; konkreetselt taastamise ja renoveerimise kohta sealsamas, lk 324.

⁸⁸¹ Vrd Saksa Kõrgema Halduskohtu varane seisukoht, et „ehitusloa kaitsev toime avaldub iseäranis selles, et üldiselt ei saa lubatud ehitise lammutamist nõuda”, BVerwG — DÖV 1958, lk 80, viidatud K. H. Friauffi kaudu, „Latente Störung” — DVBl 1971, lk 713, 720, 722.

⁸⁸² PS § 32 lg 2 ls 1. Vrd GG art 14 lg 1 kohta H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 318. Stabiliseeriva mõju põhiseaduslikust taustast, K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 128.

tuginedes ehitatud hoone puhul tekib reeglina õiguspärane ootus, et ehitist ei pea kohe mõne aja pärast lammutama. Omandiõigus ja õiguspärane ootus oleks tugevamini kaitstud, kui nende kohta võetaks ehitusloa kujul siduv seisukoht ka just seda üksikjuhtumit konkretiseerivas ehitusloas. Subjektiivne õigus midagi luua oleks väärtusetu ja efektiivselt realiseerimatu, kui hetke pärast saaks nõuda loojalt selle hävitamist. Enamgi veel, ehitist ei valmi ühe „juriidilise sekundi” jooksul, vaid sellal, kui mõni konstruktsioon on juba valminud, käib teiste tarindite kallal alles töö. Vähemalt ehitise lõpliku valmimiseni peaksid juba ehitatud osad olema ehitusloa kujundava mõjuga kaitstud. Pole aga loogilist seletust sellele, miks ehitise valmimisel peaks see mõju ühtäkki kaduma. Samas ei kahjusta ehitusloa säärane kestev toime kellegi õigusi ega huve, iseäranis õiguskaitse efektiivsuse seisukohast. Igale vähegi mõistlikule inimesele on arusaadav, et kord valminud ehitist ei kavatseta niipea lammutada. Valdavalt toimub ehitamine siiski ehitise kui lõpptulemuse saavutamiseks, mitte pelgalt ehitustöödest rõõmu tundmise nimel. Seetõttu peab kolmandale isikule olema arusaadav, et kui teda häirib mitte (ainult) ehitamine, vaid (ka) valmiv ehitist, tuleb vaidlustada just nimelt ehitusluba. Lisaks kinnitab ehitusloa kestvat konstitutiivset mõju seegi, et ehitusseadus eristab üldjuhtudest selgelt ehituslube ajutistele ehitistele.⁸⁸³

Kirjeldatud viisil ehitusloaga ehitise alalhoidmiseks õigusliku aluse loomist tuleb selgelt eristada ehitusloa võimalikust tuvastavast mõjust. Ehitusjärgne kujundav mõju ei tähenda, et mingid faktilised või õiguslikud asjaolud, nt ehitise õiguspäratus oleks õiguslikult siduvalt kindlaks tehtud. Kujundav mõju annab subjektiivse õiguse, ta ei takista aga üheski menetluses teistsuguse seisukoha võtmist asjaolude suhtes, mis loeti tuvastatuks ehitusloa andmisel.

II. Tuvastav mõju

Saksamaal leitakse Preisi Ülemhalduskohtu ajaloolisele praktikale⁸⁸⁴ tuginedes valdavalt, et ehitusloal on lisaks õigussuhteid kujundavale mõjule ka tuvastav toime. Selle kohaselt teeb järelevalveasutus lisaks preventiivse ehituskeelu kõrvaldamisele õiguslikult siduvalt kindlaks ka ehitamise ja tulevase ehitise materiaalse õiguspäratuse (vastavuse ehitamisele esitatavatele nõuetele) nõnda, et seda ei saa ehitusloa kehtivusaaja jooksul keegi kahtluse alla seada, isegi mitte

⁸⁸³ EhS § 15 lg 3 ls 2 ja § 27 p 8. Kuna ajutise ehitise kasutuse aeg märgitakse ehitusloas, tuleb eeldada, et kasutusaja möödudes ehitise staatus tulenevalt ehitusloast muutub. Kuivõrd ehitusloas märgitud kasutusajaga tuleb arvestada kasutusloa andmisel (EhS § 34 lg 1 p 9), ei ole tegu pelgalt informatiivse kandega.

⁸⁸⁴ Lähemalt ajaloolisest taustast K. H. Friauf, „Latente Störung” — DVBl 1971, lk 713, 720.

ehitusnormide hilisema muutumise korral.⁸⁸⁵ Muuhulgas viidatakse sellele, et ehitusluba ei saa luua subjektiivset õigust ehitamiseks, sest see õigus tuleneb juba põhiseaduslikust omandigarantiist.⁸⁸⁶

Eesti seadused ei omista ehitusloale tuvastavat mõju.⁸⁸⁷ Siiski on Riigikohus märkinud, et „[e]hitusloaga tehakse kindlaks projekteeritud ehitise vastavus õigusnormidele. Ehitusluba vaidlustamata ja kehtetuks tunnistamata ei ole hiljem võimalik nõuda projektile vastava ehitise lammutamist või muutmist motiivil, et projekt ei olnud nõuetekohane”.⁸⁸⁸ Tõllal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduses puudus selgesõnaline ehitusloa mõiste ja reguleerimisala määratlus ning see lünk tuli ehitusloa eesmärgist lähtudes täita kohtutel. Täna kehtiva ehitus- ja üldise haldusmenetlusõiguse valguses on ehitusloale tuvastava tähenduse omistamine kaheldav. Lisaks sellele, et tuvastav mõju fikseeriks ehitise vastavuse planeeringutele, ehitamisele esitatavatele nõuetele jne, tehtaks sellega õiguslikult siduvalt ka kindlaks, et ehitis ei ole ohtlik. See aga seoks asutuste käed hilisema kontrolli teostamisel juba liigselt ja välistaks üldse adressaadi „omavastutuse”. Pole alust väita, et tuvastav funktsioon tuleneks loogiliselt ehitusloa olemusest. Eespool nägime, et ehitusluba siiski annab õiguse ehitada, mitte ei tee kindlaks olemasolevat õigust. Pigem on tuvastav tähendus nii Saksa õiguses kui Eesti praktikas ehitusloale omistatud pragmaatilistel kaalutlustel kunstlikult, tagamaks ehitusloaga reguleeritava õigussuhte stabiilsust.⁸⁸⁹ Kui aga asuda seisukohale, et ehitusloa kujundavast mõjust tuleneb üldnormide taha-plaanile tõrjumise tõttu lisaks ehitamise formaalsele õiguspärasusele ka materiaalne õiguspärasus ning see kaitseb ka valminud ehitise püsivust, mitte ainult ehitaja tööd, puudub minu arvates igasugune vajadus tuvastava mõju järele. Nii või teisiti ei saa tuvastava mõju puudumine tähendada, et ehitis tuleks igal juhul lammutada. Iga lammutus- või ümberehitamisetekirjutus on kaalutusotsus.⁸⁹⁰ Paralleellubade, järelmeetmete ja kolmanda isiku nõuete täpsema käsitluse juures on selles võimalik veenduda täielikult.⁸⁹¹

⁸⁸⁵ F.-J. Peine, *Öffentliches Baurecht*, 2003, lk 314, 319; H. Sauter jt (toim), *Landesbauordnung für Baden-Württemberg*, § 58 änr 4 jj; K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, *Öffentliches Baurecht*, 2. kd, 1998, lk 119 jj; K. Sach, *Genehmigung als Schutzschild?*, 1994, lk 60 jj; M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 347 jj.

⁸⁸⁶ On ka tuvastavat mõju eitavaid seisukohti. K. H. Friauf leiab, et (põhiseaduslik) vabadus ehitada, ei ole piiramatu ja „loomulik”, vaid õiguslikult korraldatud vabadus, mis eksisteerib vaid planeerimis- ja ehitusõigusega jäetud raamides vastavalt seadusandja pädevusele omandiõigust kujundada, „Latente Störung” — DVBl 1971, lk 713, 721.

⁸⁸⁷ Vrd aga kasutusloa puhul Ehs § 32 lg 1.

⁸⁸⁸ RKHK 3-3-1-25-02, p 25.

⁸⁸⁹ Vt ka erialakirjanduses esitatud põhjendusi, nt M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, lk 347 jj.

⁸⁹⁰ RKHK 3-3-1-64-02, p-d 10, 15.

⁸⁹¹ Allpool § 9.

B. Kontrolliese

Materiaalõiguslikud nõuded ehitamisele kui ehitusloaga reguleeritavale tegevusele ja ehitistele kui selle tegevuse saadustele on väga ulatuslikud.⁸⁹² Eelkõige tuleb tagada ehitamise ja ehitise ohutus inimeste elule, tervisele, varale ja keskkonnale, ehitise kandevõime ja püsivus, samuti tuleohutus. Tuleb välistada mürgiste kemikaalide eraldumine ehitisest ja vältida müra, ohtliku kiirguse jm kahjulike mõjutuste väljumist ehitisest, nende puudulikku ärajuhtimist ja nende keskkonna saastamist. Müra ja temperatuur peavad ehitises olema vastuvõetaval tasemel, vältida tuleb niiskuse kogunemist. Sõltuvalt kasutusotstarbest tuleb tagada ligipääs ja kasutatavus puuetega inimestele.⁸⁹³ Ehitusprojekt ja ehitis peavad olema kooskõlas detailplaneeringuga, detailplaneeringu puudumisel projekteerimistingimustega, samuti kohaliku omavalitsuse ehitismäärusega, sh arhitektuursete ja ehituslike lisatingimustega.⁸⁹⁴ Nõuetele vastavaks saab lugeda vaid nõuetekohastest ehitusmaterjalidest ja -toodetest püstitatud ehitisi.⁸⁹⁵ Spetsiifilise otstarbega hoonete ja rajatiste (kauplused, toitlustus- ja lasteasutused, tehnovõrgud jne) on rohkesti nõudeid sätestatud ka eriseaduste ja nende rakendusaktidega.⁸⁹⁶ Täpsematesse detailidesse laskumine väljuks selle väitekirja raamidest. Kuna ehitusseadus sellest vaikib, olgu rõhutatud vaid veel, et ehitis ei ole nõuetekohane, kui ta põhjustab naabritele ebaproportsionaalseid kahjulike mõjutusi aine, laine või kiirguse levimise (n-õ positiivsed mõjutused) või nende levimise tõkestamisega (varjavad ehk negatiivsed mõjutused).⁸⁹⁷ Ehitusloa andmine eeldab ehitise ja ehitamise vastavust kõigile eespool nimetatud nõuetele.⁸⁹⁸

Ehkki ehitusluba ei anna õigust ehitise kasutamiseks, on ehitise kasutamistotstarbele ja kasutamise õiguspärasusele hinnangu andmine ehitusloa taotluse läbivaatamisel vältimatu. Kasutusotstarbest sõltuvad ehitisele esitatavad nõuded. Isegi kui ehitis vastab nõuetele, kuid tema kasutamine oleks õigusvastane,

⁸⁹² Saksamaa LV enamikes liidumaades tuleb ehitusloa andmisel kontrollida ehitamise vastavust koguni kõigile avaliku õiguse normidele, W. Brohm, *Öffentliches Baurecht*, 2002, lk 526; K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, *Öffentliches Baurecht*, 2. kd, 1998, lk 97 jj, 103.

⁸⁹³ EhS § 3 lg-d 1-10.

⁸⁹⁴ EhS § 19 lg-d 1 ja 4.

⁸⁹⁵ EhS §-d 5 jj; direktiiv 89/106/EMÜ.

⁸⁹⁶ Nt toidukäitlemisettevõtete kohta ToiduS § 26 lg 2, määrus 852/2004/EÜ, varem direktiiv 93/43/EMÜ; loomakasvatushoonete kohta LTTS § 7 lg 1, põllumajandusministri 22. märtsi 2002. a määruse nr 26 § 3; perearsti tegevuskoha kohta TTKS § 10 ja sotsiaalministri 29. novembri 2001. a määruse nr 116 § 2; korstnate kohta VÕKS § 66, direktiiv 2001/80/EÜ art 9 jne.

⁸⁹⁷ RKHK 3-3-1-42-03, p 18.

⁸⁹⁸ Lisaks sätestavad EhS § 24 lg 1 p-d 3, 5, 6, 8 ja 9 ehitusloa andmisest keeldumise formaalsed alused.

on ehitusloa andmine välistatud.⁸⁹⁹ Riigikohus on tehnoarajatiste puhul selgitanud: „Hinnata tuleb ka seda, kas sellist tehnoarajatist on võimalik hiljem efektiivselt kasutada. Ehitusloa andmine, kui rajatist ei ole tõenäoliselt võimalik õiguslikult või tehniliselt kasutada või ei ole see majanduslikult otstarbekas, on iseenesest ebaseaduslik.”⁹⁰⁰ Selle seisukohaga tuleb nõustuda, sest ehitusloa eesmärk ei ole vaid ehitustöödest tulenevate ohtude vältimine, vaid ka ehitise hilisema püsimise ja kasutamisega seotud huvidekonfliktide lahendamine.⁹⁰¹ Ka sihipärase kasutuse sobivust ümbruskonda on mõislik hinnata enne investeerin-gute tegemist.

§ 9. Tüüpilisi siduvusprobleeme

A. Vahekord teiste lubadega

Kestva õigussuhteid kujundava mõju ja ulatusliku kontrollieseme tõttu kattuvad ehitusloa andmisel lahendatavad küsimused paljude teiste avalik-õiguslike lubade reguleerimis- või kontrolliesemetega.⁹⁰² Viimased võivad samuti puudutada töid ehitise rajamisel, aga ka edasist tegevust selle kasutamisel.

I. Ehitamiseks vajalikud paralleellood

Paljude eriotstarbega või spetsiifilises asukohas asuvate hoonete või rajatiste ehitamine eeldab täiendavaid lube, näiteks:

- Muinsuskaitseameti luba ehitamiseks kinnismälestisel või muinsuskaitsealal, samuti ehitise püstitamiseks kinnismälestise kaitsevööndis;⁹⁰³
- vee erikasutusluba vette või kaldale ehitamiseks, kui selleks on tarvis veekogu tõkestada, paisutada või veetaset alandada, veekogu süvendada või selle põhja pinnast paigutada, samuti sinna tahkeid aineid uputada või kui ehita-

⁸⁹⁹ Vastavalt EhS § 2 lg-le 4 hõlmab projekteerimine ka ehitise elueast lähtuva nõuete-kohase kasutamise ja hooldamise tehnomajandusliku hindamise.

⁹⁰⁰ RKHK 3-3-1-33-05, p 9.

⁹⁰¹ RKHK 3-3-1-42-03, p 18, 36.

⁹⁰² K.-M. Ortloff'i arvates tuleks ehitusloale seetõttu *de lege ferenda* omistada kõike-hõlmav avalik-õiguslik kontsentreeriv toime, s.o kaotada paralleelsed loakohustused, Zwischenbilanz einer emanzipatorischen Entwicklung — NVwZ 1993, lk 713, 718.

⁹⁰³ MuKS § 24 lg 1 p 2 ja § 25 lg 2 p 1. Vt ka kultuuriministri 30. juuni 2003. a määruse nr 9 § 29 lg 1. Loale eelneb projekti kooskõlastamine, sealsamas § 4. Paljuski kattuvad selle kooskõlastusmenetluse raames uuritavad küsimused ehitusloa uurimisesemega, vt § 4 lg 4.

mise käigus muutuvad vee või veekogu füüsikalised, keemilised või bioloogilised omadused;⁹⁰⁴

– kiirgustegevusluba tuumakütusetsükli rajatise lammutamiseks.⁹⁰⁵

Kuna täiendavad spetsiifilised loakohustused piiravad ehitusloa kui üldisemale kontrollile allutatud loa reguleerimisest,⁹⁰⁶ ei kirjuta ehitusluba valdavalt ette haldusotsuste sisu teiste lubade andmisel (nt vee erikasutusluba vette ehitamiseks).⁹⁰⁷ Kuna ehitusluba ei anna absoluutset õigust ehitamise alustamiseks, ei pea ehitusloa andmise ajaks teised load olema veel hangitud.⁹⁰⁸ Siiski ei saa väita, et ehitusloal puuduks üldse siduvus nt vee erikasutusloa andja suhtes. Ehitamiseks täiendavate lubade andmisel ei saa muuta ehitusprojekti ega nõuda sellest kõrvalekaldumist (nt loobuda veekogu põhja pinnase paigutamisest, kui see oli projektis ette nähtud). Kui projektikohasele ehitamisele ei ole võimalik eriluba anda, siis tuleb sellest keelduda, mitte sundida arendajat projekti eirama.⁹⁰⁹ Kui eriloa andja peaks säärase minetuseni siiski laskuma, ei tulene eriloast õigust projektist kõrvale kalduda, vaatamata sellele, et eriluba omandab kehtivuse sõltumata õigusvastasusest. Nii nagu ehitusloast ei tulene täiendava eriloa taotlemise kohustuse korral absoluutset õigust ehitamisele, ei tulene ka eriloast õigust ehitada ilma ehitusloata või vastuolus selle tingimustega. Kuna ehitamist reguleerivate erilubade tähenduse piiritlemine jääb nii või teisiti keeruliseks, on tervitatav, et seadusandja on paljudel juhtudel lahendanud mitme asutuse paralleelkontrolli ehitusloale nõusoleku või kooskõlastuse andmise teel⁹¹⁰ või kontsentreerinud eriloa funktsioonid ehitusloasse.⁹¹¹

⁹⁰⁴ VeeS § 8 lg 2 p 5–7 ja 9.

⁹⁰⁵ KiS § 16 lg 2 p 1.

⁹⁰⁶ N-õ „piiravad ehitusloa sisse”, K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 96.

⁹⁰⁷ Vt ka eespool § 7 D I 2 a.

⁹⁰⁸ Vrd aga nn „lõpp-punkti teooria” kohta F.-J. Peine, Öffentliches Baurecht, 2003, lk 308.

⁹⁰⁹ Küll aga saab olukorras, kus kõne alla tuleb ehitusloa muutmine, anda eriloa tingimuslikult klausliga, et see jõustub siis, kui ehitusluba muudetakse või antakse parandatud projektile uus ehitusluba. Sellisel juhul ei pea adressaat pärast ehitusloa muutmist hakkama uuesti eriluba taotlema.

⁹¹⁰ Nt kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevõndis ehitamise korral objekti valitseja nõusolek (LKS § 14 p 8), Veterinaar- ja Toiduameti kooskõlastus loomakasvatushoonele või -rajatisele (LTTS § 7 lg 1 ls 3).

⁹¹¹ Ehitamiseks, sh allmaaehitise rajamiseks piisab ehitusloast ka siis, kui ehitamiseks on tarvis maavaravaru või arvelevõtmata looduslikku kivimit vms eemaldada maapinnast, ent selle tegevuse põhieesmärk ei ole kaevise hankimine (MaaPS § 60 lg 2). Selle kohta Keskkonnaministeerium, Seletuskiri maapõueseaduse eelnõu juurde, 2003, lk 10 jj, http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=13342.

II. Load ehitise kasutamiseks

Valminud ehitis on osa omandist, mille „vabaks kasutamiseks” on omanikul põhiseaduslik õigus.⁹¹² Põhiseadus nõuab samas, et seadusandja keelaks omandi kasutamise üldiste huvide vastaselt ning kehtestaks selleks vajalikud kitsendused. Nii ehitusõigus kui ka teised haldusõiguse harud (iseäranis majandushaldus- ja keskkonnaõigus) näevad säärase omandi kasutamise õiguse kitsendustena ette loakohustused ehitise kasutamiseks ehk hoone või rajatise abil läbiviidavateks tegevusteks (sh ettevõtluseks). Sõltuvalt õigusharudest on neil piirangutel erinevad eesmärgid, mis siiski tugevalt põimuvad (ennekõike ohutus, kauba või teenuse kvaliteet, kahjulike kõrvalmõjude vältimine).

1. Ehitise kasutusluba

Ehitise kasutusluba on legaaldefiniitsiooni kohaselt „kohaliku omavalitsuse nõusolek, et valminud ehitis või selle osa vastab ehitisele ette nähtud nõuetele ja seda võib kasutada vastavalt kavandatud kasutamise otstarbele”.⁹¹³ Selle kohaselt annab kasutusluba nii konstitutiivselt õiguse ehitise kasutamiseks omaniku taotletud otstarbel kui ka teeb deklaratiivselt, ent seejuures siduvalt, kindlaks ehitise nõuetekohasuse. Mõlemad küsimused kuuluvad kasutusloa reguleerimisesemesse.

Ehitus- ja kasutusloa vahekorra selgitamiseks vaatleme järgnevalt tüüpolukorda, kus vastvalminud uusehitisele taotletakse esimest kasutusluba, st ehitis ei ole varem kasutuses olnud. Lähtugem ka sellest, et kasutusluba taotletakse ehitise kasutamiseks juba ehitusloa taotlemisel⁹¹⁴ märgitud otstarbel. Eespool⁹¹⁵ sai tehtud tähelepanek, et ehitusloas ehitise tulevase kasutusotstarbe hindamisel positiivsele seisukohale asumisega ei kirjuta järelevalveasutus endale ette samasuguse hinnangu andmise kohustust kasutusloa taotluse läbivaatamisel. Ehitamine ja ehitise kasutamine kui kasutusloaga konstitutiivselt reguleeritav tegevus on erinevad. Kuigi ehitise kasutamine ja selle mõjud võiksid iseenesest olla käsitatavad ehitamise ettenähtavate tagajärgedena ja saada sellega osa ehitusloa legaliseerivast toimest, ei ole kasutusloa taotlemise nõude kui täiendava ja selles küsimuses spetsiifilisema loareservatsiooni tõttu ehitusloa reguleerimiseseme nii ulatuslik laiendamine õigustatud. Seetõttu ei kattu ehitus- ja kasutusloa reguleerimisesemed selles küsimuses. Siiski ei puudu ehitusloal eelotsustuslik toime kasutuse õiguspärasuse hindamise suhtes täielikult. Ehitise kasutamise nõuetekohasuse hindamisel on mitu takku; need väljenduvad selgelt kasutusloa

⁹¹² PS § 32 lg 2 ls 1.

⁹¹³ EhS § 32 lg 1.

⁹¹⁴ Vt majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määruse nr 66 lisa 1 (ehitusloa taotluse vorm), p 2.

⁹¹⁵ Vt § 7 D I 3 a.

andmise materiaalõiguslikes eeldustes.⁹¹⁶ Nende seas on nii ehitise enda ehituslik nõuetekohasus, sh nt kooskõla planeeringuga,⁹¹⁷ ehitise sobivus taotletava kasutusotstarbe jaoks⁹¹⁸ ning kasutusotstarbe vastuvõetavus avalike huvide seisukohast.⁹¹⁹ Küsimus, kas ehitis on nõuetekohane, põrkub ehitusloa reguleerimisesemega, sest ehitusloa andmisel otsustatakse projekti heakskiitmisega, milline peab tulevane ehitis ehituslikult välja nägema ja milliseid ehituslikke võtteid tuleb selle püstitamisel kasutada. Tõsi, ta ei tuvasta siduvalt tulevase ehitise nõuetekohasust, kuid ta kujutab endast ehitisele järelevalveorgani poolt esitatavate nõuete konkretiseeritud väljendust. Lähtudes ehitusloa õigusvastasusest sõltumatust kehtivusest, on tal üksikotsustusena kohaldamisprioriteet üldnormide ees. Järelikult, kui ehitis vastab ehitusloaga heaks kiidetud projektile, ei ole kasutusloa väljaandmisest võimalik keelduda motiivil, et ehitis ei vasta ehitisele õigusaktis ette nähtud nõuetele. Nõnda on see olukorras, kus planeeringus lubatud 3-korruselise hoone asemel on ehitusluba antud 4-korruselise ehitamiseks ja sellisena on ka ehitis valminud. Riigikohus on sarnast lähenemist pidanud formaalseks,⁹²⁰ ent teatav annus formaalsust ongi õigussuhete stabiilsuse tagamiseks haldusakti siduvuse abil vajalik, vältimaks kord juba tehtud otsuste pidevat ümbervaatumist. Kui ehitis vastab projektile, ei ole üldnormidest kinnipidamise kontrollimine kasutusloa andmise käigus objektiivse vajadusega põhjendatud, sest ei ole mingeid takistusi viia see kontroll läbi juba ehitusloa taotluse läbivaatamisel. Ka kolmandatele isikutele peab olema arusaadav, et just ehitusloa andmise menetlus on see staadium, kus langetatakse määrav otsus selle kohta, milline peab tulevane ehitis välja nägema. Seega ei ole alust kitsendada ehitusloa reguleerimisest ehitise nõuetekohasuse küsimuses täiendava kasutusloa taotlemise vajaduse valguses. Ehitise nõuetekohasus sõltub muuhulgas ka kasutusotstarbest ja ka kasutusotstarbe valguses ehitise nõuetekohasuse hindamisel on ehitusloal kasutusloa andmise menetluse suhtes määrav tähendus. Kui kasutusloa menetluses ilmneb, et ehitusloa andmisel on tehtud tõsine viga, tuleb ehitusloa jätkuv stabiliseeriv toime kõrvaldada ehitusloa muutmise teel, ning anda ka uus ehitusluba, vajadusel koos ettekirjutusega ehitise nõuetekohaseks ümberehitamiseks või erandina lammutamiseks, kui ehitise nõuetekohaseks muutmine ei ole võimalik. Kui ehitusloa muutmine ei ole õigustatud, tuleb lubada ka selle kasutamist. Õige ei ole jätta üldnormidele või planeeringule mittevastavat ehitist lihtsalt kasutult seisma.

Kui kasutusloa andmisel selgub, et ehitis ei vasta projektile, ei saa ka see asjaolu olla taotluse rahuldamata jätmise aluseks, sest vaatamata formaalsele mittenõuetekohasusele võib ehitis materiaalselt siiski vastata ehitamist regulee-

⁹¹⁶ Väljendatud EhS § 34 lg-s 1 keeldumisaluste kaudu.

⁹¹⁷ EhS § 34 lg 1 p 8.

⁹¹⁸ EhS § 34 lg 1 p 1.

⁹¹⁹ EhS § 34 lg 1 p 2.

⁹²⁰ RKHK 3-3-1-62-03, p 10.

rivatele üldnormidele. Nii nagu loata ehitamine ei saa olla ainsaks aluseks lammutamisetekirjutuse tegemisele,⁹²¹ ei tohi ka kasutusloa andmisest keeldumise võimalust rakendada karistusena projektist kõrvalekaldumise eest. Seega on EhS § 34 lg 1 p-s 8 keeldumisaluseks põhjendatult seatud abstraktselt ehitise mittevastavus nõuetele, mitte selle vastuolu projektiga, sest see, kas määrav tähtsus on projektil või üldnormidel, varieerub sõltuvalt kaasusest. Ebaselgeks jääb seejuures Riigikohtu seisukoht, et „[k]asutusluba, mis on väljastatud õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud ehitisele, on õigusvastane”.⁹²² Kindlasti ei saa Riigikohtu praktikast järeldada, et õigusvastase ehitusloa alusel valminud ehitisele on üldse välistatud kasutusloa andmine.⁹²³ Varasemad lahendid räägivad selgelt teist keelt.⁹²⁴ Säärane piirang võiks väga kergesti osutada omandiõiguse ebaproportsionaalseks riiveks. Nii sootuks ehitusloata kui ka õigusvastase ehitusloa alusel valminud ehitise ja selle püstitamiseks tehtud investeeringud on kaitstud põhiseadusliku omandigarantiiga.⁹²⁵

Projektikohane ehitamine ei taga siiski igal juhul kasutusloa saamist, sest lisaks ehitisele tuleb kontrollida ka selle kasutamise nõuetekohasust ja viimane ei ole ehitusloa reguleerimiseseme elemendiks. Kasutusotstarbe nõuetekohasus ja sobivus on laiem küsimus, kui vaid ehitise vastavus taotletud kasutusotstarbe puhul esitatavatele nõuetele. Kui ehitise on küll nõuetekohane, kuid kasutus kahjustaks avalikku huvi, tuleb EhS § 34 lg 1 p-st 2 selgesõnaline keeldumiskohustus. Samuti tuleb kasutusloa andmisest keelduda, kui ehitise on küll projektikohane ja abstraktselt sääraseks kasutuseks sobiv, kuid rikub oma asukoha tõttu kolmandate isikute õigusi.⁹²⁶ Olgu veel märgitud, et kuna ehitusloa reguleerimisele on kitsendatud üldise ohutuse reservatsiooniga elu, tervise, vara ja keskkonnakaitse seisukohast, ei ole ehitusluba kasutusloa menetluses määrav, kui ehitise on ohtlik. Projektikohane ehitamine ei tähenda ka, et kasutusluba tuleks anda valminud ehitise kasutamiseks suvalisel soovitud otstarbel. Ehitusloa õigusjõud ei hõlma ehitise nõuetekohasust kasutusotstarvete valguses, mida ehitusloa andmisel silmas ei peetud.⁹²⁷ Kui juba kasutuses oleva ehitise projekti ette nähtud kasutusotstarvet soovitakse asendada mõne teisega, tuleb kohalikult

⁹²¹ RKHK 3-3-1-64-02, p 10.

⁹²² RKHK 3-3-1-34-05, p 8.

⁹²³ Arvestades ainuüksi seda, et ka pelgalt vormi- ja menetlusvea tegemine muudab ehitusloa õigusvastaseks. Samuti tuleb teatud juhtudel anda kasutusluba õigusliku aluseta püstitatud ehitisele (PES § 70 lg 3; AÕSRS § 14 lg 1). Vt ka Tallinna RKK 2-3/480/05, p 16.

⁹²⁴ RKHK 3-3-1-42-03, p 40. Ka asjas 3-3-1-62-03, p 11, leiti lõpptulemusena, et ehitusloa õigusvastasus ei pruugi teatud tingimustel kasutusloa andmist välistada.

⁹²⁵ Omavolilise ehitise kohta RKHK 3-3-1-64-02, p 10.

⁹²⁶ Nõnda RKHK 3-3-1-62-03, p 10 valguses tõlgendada koostoimes EhS § 34 lg 1 p 1 ja 2.

⁹²⁷ H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 318, koos viidetega kohtupraktikale.

omavalitsuselt hankida uus kasutusluba ning taotluse läbivaatamisel peab omavalitsus hindama uut otstarvet puhtalt üldnormide ja ehitise faktilise seisundi valguses, sest selle suhtes ei ole ehitusloa andmisel seisukohta võetud. Kui uus kasutusotstarve eeldab ümberehitustöid, mille jaoks on tarvis taotleda ka uus ehitusluba, tuleb uue kasutusotstarbe nõuetekohasuse suhtes anda esmane hinnang samuti (ümber)ehitusloa, mitte alles järgneva kasutusloa andmisel.

2. Ettevõtlusload

Eeltooduga sarnased siduvusprobleemid kerkivad üles juhul, kui ehitise kasutamine kujutab endast ettevõtlust, mis on allutatud täiendavatele majandushaldusõiguslikele loakohustustele. Nii tegevuskoha või eriliiki ettevõtte registreerimine majandustegevuse registris kui ka toidukäitlemisettevõtte tunnustamine⁹²⁸ kujutavad endast sisuliste tunnuste poolest ettevõtluslube.⁹²⁹ Mõlemad eeldavad tegevuskoha ruumide osas teatud eritingimuste täitmist,⁹³⁰ mille seas on tähtsal kohal tegevus- või käitlemiskohale esitatavad ehitusnõuded.⁹³¹

Ehitusluba ei reguleeri ettevõtlust ehitises, kuid tegevuskoha ehitamiseks ehitusloa andmisel otsustatakse, milline see peab konkreetsel juhul ehituslikult välja nägema. Seega võidakse ehituslikel motiividel ettevõtlusloa andmisest keeldumisel riivata ehitusloa reguleerimisest. Mõistagi ei tekita keeldumine ehitusloaga mingit konflikti, kui tegevuskohana soovitakse hakata kasutama algselt muul otstarbel rajatud ehitist, mis ei vasta säärasele ettevõttele esitatavatele ehituslikele nõuetele. Selgituseks võib tuua võrdluse kahe turismifirma vahel, kellest esimene palub hotellina tunnustada varem elamuna kasutatud hoonet ning teine äsja projektikohaselt valminud uusehitist, kusjuures kummalgi on majutusruumid 1 m² võrra lubatust väiksemad. Esimesele ettevõtjale ei ole avalik võim ehitusloa väljastamisel andnud lootust, et ta saab ruume tulevikus hotellina kasutada. Teisel tekiks aga hotelli tegutsemiseks nõusoleku andmata jätmise korral õigustatult küsimus, miks tal üldse lasti hotelli ehitamiseks raha kulutada. Toodud näites on vastuolu üldnormiga ehk liiga ilmne, et rääkida loa-adrassaadi õiguspärasest ootusest, kuid praktikas ei ole vastuolud isiku jaoks sageli nii selged. Minu arvates peab spetsiaalselt teatavat liiki ettevõtluse tarbeks ehitatud hoonete ehitusõigusliku nõuetekohasuse hilisemal väljaselgitamisel olema määravaks ehitusluba ja selle aluseks olev projekt. Õiguspärase ootuse puudumise saab välja selgitada ehitusloa kehtetuks tunnistamise käigus, seejuures tuleb aga täiendavalt hinnata, kas 1 m²-st vahest probleemi tegemine on proportsionaalne. Ehitusloa siduvuse kasuks tegevuskoha registreerimisel räägib

⁹²⁸ KaubTS § 12 lg 1; ToiduS § 10 lg 1.

⁹²⁹ Siia võib lisada ka lõhkematerjalitehase ja lõhkematerjali lao käitamislaid (LMS §-d 29 ja 39).

⁹³⁰ KaubTS § 16 lg 5 p 1; ToiduS § 10 lg 3.

⁹³¹ Nt määruse 852/2004/EÜ lisa II ptk-d II ja III; majandus- ja kommunikatsiooniministri 19. oktoobri 2005. a määrus nr 128 „Nõuded majutusettevõttele”.

seadusandja selge püüd registreerimismenetlust iga hinna eest võrreldes varasema, niigi suhteliselt jõuetu kauplemisloa andmise menetlusega, veelgi enam redutseerida ja kiirendada.⁹³²

KaubTS § 16 lg 6 p 3 kohaselt keeldutakse registreeringust, kui kauplemine võib kahjustada tegevuskoha vahetus läheduses elavate või seal pidevalt viibivate inimeste huve. Siin ei ole küsimus enam kauplemiskoha väljaehitamise ega kauplemiskoha enda ehituslikus nõuetekohasuses, vaid selle kasutuse tagajärgedes. Selles kontekstis vaidlusitekitavaks kahjulikuks mõjutuseks on esmajoones müra, mis muutub aktuaalseks eelkõige baaride, diskoteekide jm meelelahutuslokaalide ning hilistel tundidel alkoholi müüvate kaupluste puhul. Isegi kui tegevuskoha ruumid on rahuldavalt või täiesti helikindlalt isoleeritud, põhjustavad need ärid tihtilugu publiku lärmakat kogunemist tänaval. Täiendavat müra tekitab küllastajate kohaletulek ja lahkumine autodega. Lisaks lõbustuskohas legaalselt toimuvast tegevusest tingitud mürale on sagedased ka ekstsessid: kakkused, vara lõhkumine, tänava reostamine jms. Tsiviil- või karistusõiguslikult ei pruugi kauplejat olla võimalik lugeda nende mõjude eest vastutavaks. Enamasti ta neid mõjusid ka ei soovi, kuid põhjuslik seos tagajärgede ja ettevõtluse vahel on ilmne. Seetõttu peab kohalik omavalitsus ettevõtluse lubamisel ka neid tagajärgi arvestama. Kirjeldatud mõjud ei kerki aga esmakordselt üles ettevõtluskoha registreerimisel, vaid nad on olulisel määral ette nähtavad juba ehitamise kavandamisel, valdavalt juba ruumilise planeerimise staadiumis.⁹³³ Kaupluse, baari või diskoteegi ehitamist ei tohi lubada, kui seda ei ole üldse faktiliselt või majanduslikult mõistlikult võimalik sihipäraselt kasutada ilma müranormatiive⁹³⁴ ületamata või muul viisil ümbruskonda talumatul viisil häirimata. Mis aga juhtub, kui ümbruskonda tulevikus kindlasti häirima hakkavale meelelahutuskohale on siiski ehitusluba antud ning omanik on tegevuse alustamiseks investeeringud teinud? Kas valmis ehitatud tegevuskoha võib jätta elanike häirimise motiivil registreerimata või registreerida oluliste lahtiolekuaegade piiranguga? Müra, reostuse jm kahjulike mõjutuste tekitamise õiguspärasus ei kuulu otseselt ei ehitus- ega ettevõtlusloa reguleerimisesemesse, küll aga mõlema kontrolliesemesse. Ehitusloaga otsustatakse, et ehitise püstitamine on nõuetekohane vaatamata ehitise hilisema kasutamise käigus tekkivale mürale. Nõustuda tuleb Saksa

⁹³² KaubTS §-d 13 ja 16; MTRS §-d 20–23. Tegevuskohale esitatavate nõuete osas on KaubTS § 16 lg 5 p-s 1 rõhutatud otsesõnu, et vastuolu õigusaktis sätestatud nõuetega peab keeldumiseks olema ilmselge.

⁹³³ S. Seidl, Parallele Genehmigungsverfahren im Wirtschaftsverwaltungsrecht mit besonderer Rücksicht auf die Betriebszeitregelung im Gaststättenrecht, 1994, lk 113.

⁹³⁴ Sotsiaalministri 4. märtsi 2002. a määrus nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid”. Vastavalt nimetatud määruse § 5 lg 4 p-le 3 on kaubandus- ja teenindustevõtte tegevusest põhjustatud müra taotlustase samane tööstusmüra taotlustasemega, s.o sõltuvalt hoonestusala kategooriast 45–65 dB(A) päeval ja 35–55 dB(A) öösel.

kohtupraktikas kohati esineva seisukohaga, et kauplemise reguleerimine ettevõtluslubadega ei tohi muuta kehtiva ehitusloa alusel valminud ehitise kasutamist täielikult võimatuks või majanduslikult ebamõislikuks.⁹³⁵ Kui ehitusloa alusel valminud ehitist on muul mõistlikul viisil võimalik kasutada ümbruskonda häirimata, siis ei saa omanik väita, et ehitamise lubamisega on siduvalt otustatud ka hoones hilisema kauplemise küsimus. Kui aga ehitise mõislik kasutamine muul otstarbel ehituslike ümberkorraldusteta kõne alla ei tuleks, tungiks kohalik omavalitsus tegevuskoha registreerimisest keeldudes ehitusloa reguleerimisesemega hõlmatud mängumaale. Ettevõtluse mõjud on sellistel puhkudel vaadeldavad ehitamise kaudsete, kuid siiski paratamatute ja ette nähtavate tagajärgedena, mistõttu nad on hõlmatud ehitusloa legaliseeriva toimega. Tegevuskoha registreerimise menetlus ei ole müra jm immissioonide küsimuses ehitusloamenetlusega võrreldes spetsiifilisem menetlus ning ei välista seetõttu ehitusloa siduvuse laienemist erinevalt näiteks eespool käsitletud kauplemisloast.

Ehitusloa siduvuse säärast laiendamist ei saaks siiski õigustada vaid õigusedogmaatiliste argumentidega. Kontrollida tuleb, ega seadusandja ei ole soovinud tegevuskoha registreerimiseks pädevat asutust ehitusloa siduvusest vabastada ehk ehitusloa õiguslikku tähendust kärpida, kehtestades nõnda tõhusama järelevalve. Kaubandustegevuse seadus ja majandustegevuse registri seadus koos rakendusaktidega selliseks tõlgenduseks alust ei anna. Eespool oli juba juttu sellest, et seadusandja on nende seadustega kontrolli tublisti kohitsenud: loakohustus on asendunud registreerimiskohustusega. Pidades silmas uue kauplemiskoha rajamisel tekkivat õiguste ja avalike huvide konflikti, mis on sarnane olukorrale ehitusõigusliku kasutusloa väljaandmisel, tuleks selgelt eelistada ehitusloa siduvust. Reeglina ei saa müra jm kahjulike mõjutuste prognoosimine ja nende suhtes siduva seisukoha võtmine olla ehitusloa taotluse läbivaatamisel märkimisväärselt keerulisem kui tegevuskoha registreerimise kaalumisel, sest kummalgi juhul ei ole ju veel kauplemist reaalselt toimunud. Siduvuse puudumine aga jätkaks ettevõtja oluliselt kehvemasse olukorda. Tõdeda tuleb aga, et ehitusloa siduvusele seab piirid kolmandate isikute õiguste kaitsmise kohustus.⁹³⁶ Naabrite suhtes ei saa ehitusloa siduvust kauplemise mõjude suhtes seada sõltuvusse sellest, kas ruume on võimalik veel mõnel muul otstarbel rakendada. Neilt ei saa eeldada sellekohaseid teadmisi ega uuringuid. Siduvus saab kolmandate isikute suhtes tekkida vaid juhul, kui neid on ehitusloa andmise menetluses täpselt informeeritud, millised hakkavad olema ettevõtte mõjud ning kui lootuseks, et ehk hakatakse hoonet siiski mingil muul, kahjutul otstarbel kasutama, puuduks seejuures igasugune tõsiseltvõetav alus. Olukordades, kus elanikke ehitusloa menetlusse ei kaasatud, kus ehitise kasutamise mõjud ei olnud ilmselged või neid ei tutvustatud piisaval määral või kus kasutami-

⁹³⁵ Lahtiolekuaegade kindlaksmääramise kohta BVerwG — NVwZ 1986, lk 296.

⁹³⁶ KaubTS § 16 lg 5 p 2.

se otstarve ei olnud lõplikult kindel, ei saa laiendada ehitusloa legaliseerivat toimet ehitises alustatava majandustegevuse tagajärgede suhtes.⁹³⁷

Ehitusloas või koguni planeeringus tehtav põhimõtteline otsustus ettevõtte rajamise kohta ei keela kauplemist reguleerivas haldusaktis täpsustada lahtiolekuaegu ja muid kauplemise tingimusi, arvestades vajadust kaitsta elanikke. Kauplemisaeg⁹³⁸ on osa registreeringu kui haldusakti põhiregulatsioonist. Ka siin tuleb arvestada, et lahtiolekuaja piiramine ei tohi muuta kauplemist võimatuks.⁹³⁹ Ehitusloas ja -projektis paika pandud kasutusotstarve võib seega teatud ulatuses dikteerida ka lahtiolekuaegu.

3. Keskkonnaload

Ehitusloast ei tulene õigust keskkonnakasutusele. Siduvuskonfliktist ehitus- ja keskkonnaloa vahel saaks rääkida vaid juhul, kui viimase väljaandmisest keeldutakse motiivil, et ehitis, milles või mille abil keskkonnakasutust kavandatakse, ei vasta sääraسته objektidele esitatavatele ehituslikele nõuetele. Mitmed keskkonnaalased õigusaktid näevadki ette spetsiifilised ehituslikud nõudmised hoonetele ja rajatistele, mille kasutus võib ilmutada tavapärasest intensiivsemat keskkonnamõju.⁹⁴⁰ Nendest nõuetest kinnipidamist tuleb ka keskkonnalubade andmisel kontrollida. Seejuures väärtustavad ehitus- ja keskkonnaõigus õiguskindlust erinevalt⁹⁴¹ ning see erinevus programmeerib ehitus- ja keskkonnalubade vahele konflikti: ühest küljest peaks ehitusloa tagajärjed ja siduvus juhinduma ehitusõigusele omasest õiguste püsivuse kõrgendatud kaitsest, teisalt ei saa keskkonnalubade andmisel minna mööda keskkonnaõiguse printsiipidest, mis kutsuvad üles ettevaatlikkusele ja keskkonna kaitstuse kõrgele tasemele. Kuid nagu me eespool nägime, on ehitusloast tulenevad õigused põhimõtteliselt allutatud reservatsioonile, et ehitis ei või kahjustada inimese elu, tervist, vara ega keskkonda. Välisõhu saastamise kontroll rajaneb täies ulatuses taoliste ohtude vältimisel, kuivõrd saasteaine mõiste on defineeritud just nende väärtuste potentsiaalse või aktuaalse kahjustamise kaudu.⁹⁴² Saasteloa väljaandmisest keeldumise materiaalõiguslikud alused⁹⁴³ on kõik seotud keskkonnoahu vältimisega. Eespool vaatlesime ehitusloa vahekorda mõnikord ehitustöödeks vajamineva vee erikasutusloaga. Erikasutusluba võib aga vajalikuks osutada ka ehitise

⁹³⁷ See ei tähenda taganemist ehitusloa kehtivuse immuunsuse teesist, vaid ehitusloa reguleerimise piiritlemist vastavalt arusaadavuse ja äratuntavuse üldistele kriteeriumile (eespool § 7 A II).

⁹³⁸ KaubTS § 16 lg 4 p 4.

⁹³⁹ Nt on selge, et öökubi olemusega käib kaasas küllastajate teenindamine hilistel tundidel. Vrd BVerwG — NVwZ 1986, lk 296; 1989, lk 258; 1990, lk 559; 1992, lk 569.

⁹⁴⁰ Nt korstnate puhul VÕKS § 66.

⁹⁴¹ Eespool § 7 D III 2 b.

⁹⁴² VÕKS § 4.

⁹⁴³ VÕKS § 79 lg 1 p-d 2–4.

kasutamisel. Ka vee erikasutusloa andmisest keeldumise alused põhinevad keskkonnaohul.⁹⁴⁴ Järelikult peaks igasugune ehitusloa siduvus nii õhusaastekui ka vee erikasutusloa suhtes olema eos välistatud. Probleem tekib objektide puhul, mille kasutamisega kaasneb igal juhul saasteainete õhkupaiskamine (põletusseadmed, korstnad, tsemenditööstus) või mis on spetsiaalselt nähtud ette vee erikasutuse läbiviimiseks (tammid, heitveetrassid, basseinid, puhastusseadmed, hüdroelektrijaamad). Erikasutusloa andmata jätmine oleks säärase ehitise jaoks „surmaotsus”, sest muul viisil ei ole seda reeglina võimalik rakendada ega sinna investeeritud summasid tagasi teenida. Ehitusloa ja tegevuskoha registreerimise vahekorra analüüsimisel jõudsimel sellises olukorras tulemuseni, et ehitusluba on registreerimismenetluses siduv, st kui ehitist ei ole võimalik muul otstarbel kasutada ja kolmandatele isikutele pidi ehitusloa andmisel olema müra tekkimine ette nähtav. Välisõhu saaste ja vee erikasutusloa puhul tuleb asuda teistsugusele seisukohale. Ehitusluba ei ole nende lubade andmisel keskkonnanõuetes siduv, sest ehitusloa reguleerimise ja siduvus on keskkonnalubade reguleerimisemega kitsendatud. Õhu- ja veekaitse eesmärgil sätestatud ehitusnõuded jäävad ehitusloa konkretiseeriva toime alt välja, ehitusloa regulatsioon ei ole neile keskendunud. Korstna ehitusluba ei reguleeri korstnast saasteainete väljutamise lubatavust. Ehkki ehitusloa andmisel tuleb kontrollida, kas projekteeritud korsten vastab lisaks ehitusõiguslikele nõuetele ka VÕKS § 66 nõuetele, võib vaatamata ehitusloa andmisele keelduda saasteloa andmisest, kui korsten pole ehitatud nõuetekohaselt ja sellega ei ole järgitud parima võimaliku tehnika kasutamise nõuet.⁹⁴⁵ Õhu saastamine ja veevaru kasutamine on just nimelt saaste- ja erikasutuslubadega otsustatavad küsimused, mitte pelgalt aspektid, mida nende andmisel tuleb kontrollida. Müra intensiivsus seevastu ei kuulu tegevuskoha registreerimise otsuse reguleerimisemesse. Registreerimisotsus ei ole luba müra tekitamiseks, vaid üksnes kauplemiseks. Asjaolu, et õiguskord on õhu saastamise ja vee erikasutuse õiguspärasuse üle otsustamiseks näinud ette spetsiaalsed load, annab ka ehitusloa adressaadile märku, et tal ei saa tekkida õiguspärasest ootusest oma kava realiseerimiseks vaid ehitusloa alusel, isegi, kui keskkonnamõjuga ehitusloa andmisel arvestati. Müra seevastu on küsimus, mille lubatavust kontrollitakse teiste küsimuste reguleerimisele suunatud haldusaktide andmisel, sõna otseses mõttes „muuhulgas”. Majandustegevuse registri pidamine ei kahanda seega ehitusjärelvalve asutuse pädevust ega talle antud materiaalõiguslikke raame „müraküsimuse” lahendamisel.

Eeltoodut kinnitab see, et ehitusloast ei saa tuleneda ulatuslikumaid õigusi keskkonnakasutusele, kui seda on võimalik anda keskkonnalubade enestega. Keskkonnalubade legaliseeriva toime on märkimisväärselt piiratud keskkonnakasutajale seadusega pandud kõrvalkohustustega (keskkonnakahju vältimise, piir-

⁹⁴⁴ VeeS § 9 lg 10 p-d 1 ja 2.

⁹⁴⁵ VÕKS § 79 lg 1 p 4.

normidest kinnipidamise, parima võimaliku tehnika kasutamise jms kohused).⁹⁴⁶ Keskkonnaloast tulenevad õigused on allutatud nendest piirangutest tulenevatele reservatsioonidele. Ühtlasi on need piirangud aluseks keskkonnalubade andmisest keeldumisel. H. Sandler on põhjendatult viidanud neile ka ehitusloa siduvuse piiritlemisel.⁹⁴⁷ Vältimaks uue objekti ehitamiseks tehtud kapitalipaiutuse nurjumist, on ettevõtjal võimalik taotleda keskkonnaluba enne ehitama asumist.⁹⁴⁸ Nii või teisiti tuleb aga veekasutajal arvestada sellega, et luba antakse vaid kuni viieks aastaks.⁹⁴⁹ Uue loa andmine on uus diskretsiooniotsus, mille teostamisel tuleb küll arvestada ettevõtja huvi tegevuse jätkamiseks, kuid mille suhtes tal ei ole otsest nõudeõigust.⁹⁵⁰ Samale tulemusele viib ka teiste keskkonnalubade (jäätmel-, kiirgustegevus-, kompleksloa) vaatlus. Jäätmeloa andmine ei sõltu üldse jäätmekäitluskoha nõuetekohasusega: sisulised keeldumised⁹⁵¹ seonduvad hoopis keskkonnanõuete täitmise ning tegevuse ohutuse ja keskkonnasäästlikkusega. Sõltumata sellest, kas need puudused on tingitud käitluskoha ehituslikust mittennõuetekohasusest või muudest teguritest, ei ole jäätmeloa andmine võimalik. Keskkonda mõjutavale tegevusele endale, mitte selleks vajalike hoonete või rajatiste kontrollimisele on suunatud ka keskkonnamojuandmise kompleksloa andmisest keeldumise sisulised alused.⁹⁵² Kiirgustegevusloa andmisel tuleb muuhulgas küll kontrollida, kas tegevuses kasutatava rajatise (nt tuumakütusesükli rajatise)⁹⁵³ kasutamine vastab õigusaktidega sätestatud nõuetele ning kas kavandatav tegevuskoht võimaldab kiirgusohutusnõuete täitmist.⁹⁵⁴ Siduvuskonflikti ehitusloaga ei teki, sest olgugi, et ehitusloa andmisel määratakse, millistele nõuetele peab vastama kiirgustegevuseks vajalik ehitus, ei saa sellega võtta siduvat seisukohta kiirgustegevusele esitatavate ohutusnõuete täitmise suhtes.

III. Ehitise säilitamine ja edasiarendamine

Reeglina kaitseb õigusjõud omanikku asutusepoolse sekkumise eest olemasoleva omandi kasutamisse. Võimalikud on siiski ka situatsioonid, kus ehitusloa

⁹⁴⁶ Nt VÕKS § 47 lg 1 ja § 88 lg 1, VeeS § 21.

⁹⁴⁷ Bestandsschutz im Wirtschaftsleben — WiVerw 1993/4, lk 235, 273.

⁹⁴⁸ Lubade taotlemist reguleerivad VÕKS §-d 75 jj; keskkonnaministri 26. märtsi 2002. a määrus nr 18 (§-d 4 ja 5) ja 22. septembri 2004. a määrus nr 119 (§-d 2—17) selleks takistusi ei tee.

⁹⁴⁹ VeeS § 9 lg 7 ls 2.

⁹⁵⁰ H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 405.

⁹⁵¹ Jääts § 83 p-d 3 ja 4.

⁹⁵² SKVS § 16 p-d 1 ja 2.

⁹⁵³ KiS § 16 lg 2 p 1.

⁹⁵⁴ KiS § 22 p-d 2 ja 5.

alusel kujunenud positsioon annab aluse avaliku võimu vastu täiendavate nõuete esitamiseks eesmärgiga tegevust edasi arendada või laiendada (nn aktiivne õiguspärane ootus).⁹⁵⁵ Taolised nõuded tulevad siiski kõne alla vaid piiratud ulatuses ning üksnes juhul, kui ilma täiendava loata muutuks olemasoleva objekti kasutamine võimatuks või majanduslikult ebamõistlikuks. Kõige selgem olukord, kus omanikule tuleb anda täiendav ehitusluba, kaasneb ehitise kapitaliseerimise (rekonstrueerimise) vajadusega, kui ilma selleta ehitise häviks. Sellisest loast keeldumise mõju oleks võrreldav lammutusettekirjutuse toimega. Rekonstrueerimisloa andmisest, mis on vajalik vaid senises mahus ja seniste omadustega ehitise edasikestmiseks, ei saa seetõttu keelduda samadel tingimustel, mis kehtivad uue ehitise püstitamiseks loa taotlemisel. See puudutab õigusaktide, iseäranis planeeringute muutmist, samuti uue planeeringu algatamisest tingitud ajutist ehituskeeldu.⁹⁵⁶ Nii nagu uue planeeringu kehtestamine ei saa tuua kaasa ehitise lammutamise kohustust, ei saa ta õigustada ka senise positsiooni hoidmiseks vajalike tööde keelamist. Vastasel juhul toimuks uue regulatsiooni ebaehtne tagasiulatuva kohaldamine varem välja kujunenud olustikule.⁹⁵⁷ Aktiivne õiguspärane ootus ei õigusta ehitise omadusi oluliselt muutvaid ümberehitusi, ehitise mahu suurendamist ega juba hävinud ehitise taastamist.⁹⁵⁸

IV. Konkureerivad ehitusload

Loa adressaat võib välja antud ehitusloa kehtivusajal taotleda uut ehitusluba teistsuguse projekti realiseerimiseks.⁹⁵⁹ Adressaadil pole kohustust ehitusluba ellu viia.⁹⁶⁰ Mitu üksteist välistavat ehitusluba ühe kinnistu suhtes võivad kehtida seetõttu üksteisest sõltumatult ilma, et tekiks siduvuskonflikti. On adressaadi otsustada, millist neist kasutada. Riigikohus on tunnustanud kinnisasja omaniku õigust langetada oma

⁹⁵⁵ Riigikohtu praktika annab alust järeldada, et huvi tegevust laiendada võib olla kaitsmist vääriv ja sellega tuleb arvestada planeerimismenetluses, RKHK 3-3-1-37-04, p 9. Võrdluseks: välisõhu saasteluba ei garanteeri aktiivset õiguskindlust R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, lk 787. Vt ka K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1993, lk 144.

⁹⁵⁶ Tallinna RKK 2-3/1006/05, lk 6 jj.

⁹⁵⁷ Koos täiendavate viidetega kohtupraktikale ja kirjandusele, H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 323 jj; K. Finkelburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 173 jj.

⁹⁵⁸ Koos viidetega kohtupraktikale H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 323.

⁹⁵⁹ H. Sauter, Landesbauordnung für Baden-Württemberg, 2003, § 58 änr 6.

⁹⁶⁰ K. Finkelburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 1998, 2. kd, lk 128 jj. See ei tähenda, et ehitusloale ei võiks kõrvaltingimusena lisada lisakohustusi HMS § 53 lg 1 p 2 alusel, nt mänguväljaku või parkimiskohtade väljaehitamiseks, sealsamas.

valik konkureerivate ehitusprojektide vahel, kuid rõhutanud, et üldjuhul peab see toimuma enne ehitusloa andmist.⁹⁶¹ Samas ei keela seadused adressaadil ega ühelgi teisel isikul pärast ehitusloa saamist taotleda kinnistule uut ehitusluba. Kui erinevad ehituslood on antud erinevatele adressaatidele, on nendevahelises suhtes määrav see, kellel on tsiviilõiguslik õigus otsustada kinnistu kasutamise üle.⁹⁶² Mitme konkureeriva loa andmine ei tähenda mõistagi, et samale maatükile võibki ehitada mitu dubleerivat objekti. Kui ühe konkureeriva ehitusloa elluviimine välistab teise ehitusloa realiseerimise, siis pärast ühe ehitise valmimist ei ole adressaadil õigust asuda teist realiseerima.⁹⁶³ Seega ei saa minu arvates mitme konkureeriva ehitusloa väljaandmine reeglina olla vastuolus planeeringuga, mis näeb vastavasse asukohta ette vaid ühe objekti.⁹⁶⁴

B. Järelemeetmed

Ehitusseadus eristab kohaliku omavalitsuse teostatavat ehitusjärelevalvet ja Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni teostatavat riiklikku järelevalvet. Mõlema funktsiooni täitmisel on järelevalveasutustele antud volitused ehitamise ja ehitise kasutamisega seotud ettekirjutuste tegemiseks. Taoliste ettekirjutuste mõju on vastupidine võrreldes ehitusõiguslikest lubadest tulenevate õigustega, kohustades ehitamist katkestama, lammutama ehitise või tegema selles muudatusi või lõpetama ehitise kasutamise või muutma kasutamise tingimusi (I). Lisaks ehitusseadusest tulenevale järelevalvele võivad ehitise kasutamist mõjutada teiste valdkondade asutused oma ettekirjutustega (II).

I. Ehitusõiguslikud ettekirjutused

1. Ehitamise peatamine

EhS § 61 lg 4 p 2 ja § 64 lg 3 p 2 kohaselt võivad nii kohalik omavalitsus kui ka Tehnilise Järelevalve Inspektsioon teha ettekirjutuse ehitamise osaliseks või täielikuks peatamiseks. Ettekirjutuse võib teha nii ehitise omanikule kui ka ehitusettevõtjale või muule ehitamisega seotud ettevõtjale. Peatamisettekirjutuse tegemise aluste kataloog on esitatud ühiselt koos muude ettekirjutuste alustega.⁹⁶⁵ Kohaliku omavalitsuse ehitusjärelevalve puhul väärivad sekkumisalustena

⁹⁶¹ RKHK 3-3-1-33-05, p 10. Samas rõhutati, et ühisveearustuse ja -kanalisatsiooni konkureerivate ehitusprojektide korral peab sellise valiku tegema avalik võim. Viimaste ehitamine ei sõltu kinnistuomaniku suvast (EhS § 14 lg 1).

⁹⁶² K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 125.

⁹⁶³ Vrd V. Moore, A Practical Approach to Planning Law, 2005, lk 331.

⁹⁶⁴ Teistsugusel seisukohal RKHK 3-3-1-33-05, p 13.

⁹⁶⁵ EhS § 61 lg-d 1–3, § 64 lg-d 1 ja 2.

esiletõstmist detailplaneeringu ja ehitusprojekti eiramine, ehitusloata ehitamine, oht inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale, samuti mittevastavus ehitisele esitatavatele nõuetele. Riiklik järelevalve on pigem suunatud ettevõtja tegevuse kontrollimisele;⁹⁶⁶ ehitise omanikule võib ettekirjutuse teha vaid ohu esinemisel ja ehitise mittenõuetekohasuse korral.⁹⁶⁷ Eeltoodu põhjal on võimalik eristada kolme peatamisettekirjutuse tegemise konteksti:

- ehitamine ilma ehitusloata, kui ehitusluba on nõutav, või projektile ja ehitusloa tingimustele mittevastavalt;
- ehitamine ehitusloa alusel ja projektiga kooskõlas, kuid vastuolus ehitamist reguleerivate muude õigusaktidega, sh planeeringuga;
- ehitamine kooskõlas ehitusloa ja projektiga, kuid ohtlikul viisil.

Ehitusloa puudumisel või selle tingimuste ületamise korral peatamisettekirjutus ehitusloaga konflikti ei satu. Sama kehtib ohu esinemise korral, sest selles osas on ehitusloast tulenevad õigused koormatud reservatsiooniga. Siduvuskonflikt on ilmne aga ehitusloa järgimise korral, kui ehitamisse sekkutakse muude õigusaktide rikkumise motiivil. Peatamisettekirjutuse ja ehitusloa reguleerimisesemed kattuvad omavahel. Sarnastel põhjustel, mida käsitlesime ehitus- ja kasutusloa vahekorra puhul, ei ole ka ettekirjutuse tegemise kaalumisel järelevalveasutusel võimalik asuda seisukohale, et ehitusloale vastav ehitis või ehitamine (sh laiendamine, rekonstrueerimine, tehnosüsteemide muutmine ja lammutamine)⁹⁶⁸ ei ole nõuetekohane. Andes ühest küljest üldnormidele mittevastavale ehitisele ehitusloa ja säilitades selle kehtivuse, keelates aga teisalt ehitusloast tuleneva õiguse kasutamise ettekirjutusega, käitaks avalik võim vastuoluliselt ja sõnamurdlikult. Ehitusluba tuleks siduvuse kõrvaldamiseks seega tunnistada kehtetuks. Ka ehitamist reguleerivate üldnormide või faktiliste asjaolude muutumine pärast ehitusloa andmist ei lõpeta iseenesest adressaadi õigusi. Selle tulemuse saavutamiseks ei ole ehitusloale tarvis omistada tuvastavat toimet.⁹⁶⁹ See oleks ülemäärane, sest siis välistataks ka sekku mine ettenägematu ohu korral: kuna ka ohutus on ehitisele esitatav nõue, ei saaks ehitusluba muutmata tuvastada ka ehitise ohtlikkust.

2. Lammutamisettekirjutus

Lammutamisettekirjutuse lubatavuse hindamiseks tuleb esmalt selgitada, millises vahekorras on ehitise püstitamine ja lammutamine. Sellest sõltub, kas lammutamisettekirjutus kattub kuidagimoodi ehitise püstitamiseks antud ehitusloa reguleerimisesemega. Ühest küljest on ehitise püstitamine ja lammutamine selgelt erinevad tegevused. Kuna aga lammutamine on püstitamise suhtes täpselt

⁹⁶⁶ EHS § 64 lg 1.

⁹⁶⁷ EHS § 64 lg 2.

⁹⁶⁸ Nt kui (ümber)ehitusloaga on lubatud lammutada kinnistul asuv rajatis (nt müür), siis ei saa linnavalitsus naabrite taotlusel nõuda hilisema ehitusjärelvalve käigus selle säilitamist, vrd vastustaja seisukohta asjas Tallinna RKK 2-3/1/05, p 18.

⁹⁶⁹ Nii ka M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, lk 347 jj.

vastupidise suunitlusega ettevõtmine, on nende vahel siiski seos. Nagu eespool nägime, ulatub ehitusloa kujundav mõju ka valminud ehitisele kui tagajärjele, millele ehitusloa esemeks olev tegevus on suunatud. Ehitusloast tuleneb ka õigus ehitise alal hoida.⁹⁷⁰ Ehitamise lõppresultaadi kõrvaldamine lammutamisettekirjutuse teel riivaks seega ehitusloa reguleerimiseset. Lammutamisettekirjutuse võib EhS § 40 lg 1 ja 2 kohaselt teha vaid ohtliku, õigusliku aluseta ehitatud või ajutise ehitise suhtes. Seega aktsepteerib lammutamisettekirjutuse regulatsioon, erinevalt ehitamise peatamise aluseks olevatest sätetest, põhimõtteliselt ehitusloa alusel valminud ehitise, isegi kui need ei vasta planeeringule või üldaktides ehitamise kohta käivatele nõuetele, v.a ohutus elu, tervise, vara ja keskkonna suhtes. Tähtsust ei ole ka sellel, kas ehitise on jätkuvalt üldnormidega kooskõlas või on viimaste muutmise tõttu sattunud nendega vastuollu. Üld-ega detailplaneeringu muutmise ei kohusta omanikku veel ehitist lammutama, ehkki võib piirata maatüki ja koos sellega ehitise kasutamist.⁹⁷¹ Uue planeeringu realiseerimine saab toimuda kinnistu sundvõõrandamise või kokkuleppe teel. Ohu korral aga ei ole ehitusloa lammutamisettekirjutuse tegemise takistuseks.⁹⁷²

3. Ümberehitamisettekirjutus

Ehitus- ja riikliku järelevalve raames võivad asutused teha ettekirjutusi ehitise ja selle kasutamise viimiseks nõuetele vastavaks.⁹⁷³ Ettekirjutuse materiaalõiguslike aluste kataloog on tunduvalt laiem kui lammutamisettekirjutuste puhul, katkudes ehitamise peatamise aluste loeteluga. Ehitise nõuetega kooskõlla viimiseks kohustamine on põhimõtteliselt võimalik nii ehitamise ajal kui ka pärast ehitise valmimist, kuid kummalgi juhul välistab ehitusloa siduvus asutuse nõudmised, mis tooks kaasa kõrvalekaldeid ehitusloas või projektis ettenähtud lahendusest.⁹⁷⁴ See kehtib ka siis, kui ehitusnormid või planeering tagantjärele muutuvad. Ehitusõiguses puudub erinevalt keskkonnanõuetest pidev kohustus ehitise uuendada ning teaduse ja tehnika arengu valguses ajakohastada.⁹⁷⁵ Erandid peavad olema seaduses otsesõnu sätestatud.

⁹⁷⁰ Vt I 1 c.

⁹⁷¹ Vt RKHK 3-3-1-37-04, p 15, vt ka allpool jagu 2 b.

⁹⁷² Lammutamiseks kohustamine ei eelda Eestis seega tingimata ehitise formaalset õigusvastasust nagu Saksamaal, vt K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, 2. kd, 1998, lk 168 jj. Ka ei toimu sellisel juhul ehitusloaga lubatust taganemist, mistõttu langevad ära hüvitusnõuded, vrd viimaste kohta H.-J. Peine, Öffentliches Baurecht, 2003, lk 319.

⁹⁷³ EhS § 61 lg 4 p 3 ja § 64 lg 3 p 3.

⁹⁷⁴ V.a taas ehitise ohtlikkus.

⁹⁷⁵ R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, teoses: R. Wahl (toim), Prävention und Vorsorge, 1995, lk 234; erinevate valdkondade võrdluse kohta vt H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 432 jj.

4. Kasutuskeeld

Ehitise kasutamist otseselt reguleeriv haldusakt on kasutusluba. Järelevalve käigus kasutust puudutavate ettekirjutuste tegemisel on seega määrav kasutusluba, mitte ehitusluba. On siiski ehitisi, millel ei pea erandina kasutusluba olema (väikeehitised, riigisaladusega seotud ja riigikaitseelised ehitised). Neil juhtudel tulenevad ehitusloast järelevalveasutusele kasutamist puudutavate ettekirjutuste tegemisel samasugused piirid nagu kasutusloa andmise otsustamisel, st ehitise mittenõuetekohasuse motiivil ei saa keelata ehitise kasutamist.

II. Ettekirjutused teistes valdkondades

Nii nagu majandushaldus- ja keskkonnaõiguslike lubade andmisest keeldumine ehitise mittenõuetekohasuse motiivil võib kollideeruda ehitusloaga, on konfliktid võimalikud ka vastavate valdkondade seadustes ette nähtud ettekirjutuste tegemisel. Sekkumisvõimalustele seab ehitusluba siin põhimõtteliselt samasugused piirid nagu paralleellubade andmisest keeldumisel: majandushaldusõiguses on ehitusloal teatud siduvus, keskkonnaõiguses see aga puudub.

1. Majandushaldusõigus

Järelevalveametnik ei saa KaubTS § 23 lg 1 p-s 3 ega ToiduS § 50 lg-s 1 sätestatud ettekirjutusega peatada kauplemist ega nõuda tegevuskoha ümberkujundamist kauplemiskoha ruumide puuduliku ehitusliku olukorra motiivil, kui ruumid ehitatigi (ümber) vastava kauba või teenusega kauplemise otstarbel ja tingimused on kindlaks määratud ehitusloas (ja -projektis). Säärase ettekirjutusega asutaks ümber vaatama ehitusloas lahendatud küsimust. Sekkuda saab vaid juhul, kui puuduste tõttu esineb tõsine oht kliendi elule või tervisele.⁹⁷⁶ Kauplemisele esitatavate nõuete karmistamisel tuleb juba tegutsevate kauplemiskohade suhtes ettekirjutuse tegemiseks näha ette rakendussätteid, sest tegu on uuele normile ebaehtsa tagasiulatuva jõu omistamisega. Uute nõuete rakendamine peab toimuma proportsionaalselt ja mõistliku üleminekuperioodi jooksul. Reeglina on uute nõuete laiendamine juba tegutsevatele ettevõtjatele põhjendatud, sest vastasel juhul tekiks neil konkurentsieelis uute turuletulijatega võrreldes.⁹⁷⁷

⁹⁷⁶ Vt iseäranis ToiduS § 50 lg 2.

⁹⁷⁷ Ühistranspordi reguleerimise näitel H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 428 jj.

2. Keskkonnaõigus

Keskkonnajärelevalve asutuse ettekirjutus võib kehtiva ehitusloaga pörkuda näiteks järgmistes tüüpolukordades:

- ehitusloa andmisel tehti vigu, mistõttu ehitusluba anti algusest peale keskkonnanõuetele mittevastavale ehitisele ja see põhjustab keskkonnanõuet;
- ehitusluba anti omal ajal nõuetekohaselt, kuid aegade jooksul on teadmiste täienemise tõttu ilmnenud varjatud ohud, mida ehitise endaga kaasa toob (nt asbesti kahjuliku mõju ilmnenemine);
- ehitusluba anti omal ajal nõuetekohaselt, kuid aegade jooksul toimunud faktilise olukorra muutus on kaasa toonud selle, et algselt ehitisest väljuv talutav keskkonnamõju on muutunud talumatuks.

Keskkonna kaitseks ja loodusressursside kasutamise seaduslikkuse tagamiseks võivad inspektorid teha ettekirjutusi tegevuse peatamiseks ja tegevuse kooskõlla viimiseks õigusaktidega.⁹⁷⁸ Ettekirjutuse esemeks olev tegevus võib põhimõtteliselt seisneda nii ehitamises (nt vette vundamendi rajamine), ehitise alalhoidmises (jõel tammi säilitamine) kui ka selle kasutamises (nt põletusseadme töös-hoidmine). Ainuüksi ehitise mittevastavus keskkonnanõuetele ei anna alust ettekirjutuse tegemiseks, seega selles osas välistab kollisiooni ettekirjutuse tegemise aluseks olev normistik. Keskkonnavalvete ettekirjutuste tegemine ei ole seotud ehitistele esitatavate nõuete rikkumisega,⁹⁷⁹ vaid keskkonnanõuete rikkumisega. Kuna ehitusloa reguleerimise on keskkonnanõuetes piiratud ning lisaks sellele on ehitusloast tulenevad õigused allutatud ohutuse reservatsioonile, ei ole ehitusloal praktiliselt siduvust keskkonnanõuetekirjutuste suhtes, sõltumata sellest, kas ehitise või selle kasutamine oli juba algselt nõuetele mittevastav või muutus selliseks tagantjärele. Keskkonnavalvete, nt välisõhku saastava ettevõtja kohustus rakendada parimat võimalikku tehnikat on pidev, ehitusluba teda sellest ei vabasta. Seega, kui ehitusloa andmisel küll kontrolliti tootmiseks vajalike rajatiste vastavust parima võimaliku tehnika kasutamise nõudele, ei välista see tehnika arenedes täiendavate nõudmistega esitamist.⁹⁸⁰ Siiski ei tohi ka keskkonnavaldavate asutuste ettekirjutused olla meelevaldsed, vaid võimalust mööda tuleb püüda kaitsta ehitusloa alusel tehtud investeeringuid.

Ettevõtja peab arvestama, et ehitusluba ei kaitse teda faktilise olustiku muutumise eest ümbruskonnas. Kauplemise või tootmise mõjude õiguspärasust ei saa hinnata abstraktselt, vaid üksnes piirkonna eripära arvestades. Määrav on see, millised objektid paiknevad ettevõtte mõjupiirkonnas ja kuidas toimub naaberkinnistute kasutamine (kas seal asuvad elamud, tundlikud sotsiaalobjektid nagu lasteaiad, vana-dekodud, kaitse- või hoiuvald, muinsuskaitseobjektid või hoopis samuti keskkonda

⁹⁷⁸ KeJS § 21 lg 2 p-d 2 ja 3.

⁹⁷⁹ V.a KeJS § 21 lg 2 p 6, mille puhul aga ehitusluba puudub.

⁹⁸⁰ H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 369.

intensiivselt mõjutavad kaitised ja ärid).⁹⁸¹ Piirkonna üldine kasutusfunktsioon võib aegade jooksul märkimisväärselt muutuda. Ettevõtte, mis varem ümbrust ei häirinud, võib emissioonide senise intensiivsuse juures hakata avaldama ohtlikku mõju selle ümbrusse hiljem kerkinud elamurajoonile vms. N-õ „latentsete mõjude” probleem on lisaks keskkonnaõigusele (eelkõige õhusaaste vältimisel)⁹⁸² oluline ka majandushaldusõiguslikust seisukohast.⁹⁸³ Iseküsimus on, kas tundlikke objekte võib rajada intensiivse saaste- või müraallika lähedusse. Põhimõtteliselt on see võimalik. Piirkondade üldine kasutusfunktsioon tuleb määrata üldplaneeringuga,⁹⁸⁴ lähtudes kohaliku omavalitsuse planeerimisdiskretsioonist. Kaalutusõiguse teostamisel tuleb ettevõtja huvidega arvestada.⁹⁸⁵ Reeglina tuleb ettevõtjale anda võimalus ehitus- jt avaliku võimu poolt antud lubade alusel tehtud investeeringud mõistliku aja jooksul amortiseerida.⁹⁸⁶ Kui elamute või muude tundlike objektide rajamise aluseks olev üldplaneering on jõustunud ja selle vaidlustamine ei anna tulemust, ei ole ettevõtjal õigust takistada nende rajamist oma mõjusfääri ja ta peab oma tegevuse mõjusid vastavalt piirama. Uue planeeringu ja situatsiooni faktilise muutumise tulemusena ei saa veel vahetult nõuda ettevõtte ehitiste ja rajatiste kõrvaldamist, küll aga on võimalik teha majandushaldus- ja keskkonnaõiguslikke ettekirjutusi. Sääraste ettekirjutuste tegemine või nende tegemise võimalus tulevikus ei anna kinnistuomanikule õigust esitada üldplaneeringu muutmisel nõudeid PlanS § 30 p 2 alusel. Muutunud olude tõttu avaliku hüve kasutuse piiramine ei eelda ka põhiseaduslikul tasandil tingimata hüvitist. Õigus hüvitisele tekib vaid juhul, kui planeeringuga muudetakse ettevõtja enda kinnistu kasutusfunktsiooni. Keskkonnaõiguslike ettekirjutustega ei toimu mitte saastaja kinnisasja, vaid keskkonnaressursi kasutamise piiramine. Keskkonda mõjutava ettevõtja omandiõigus ei laiene kogu mõjupiirkonnale ja ta ei saa dikteerida teistele kinnistuomanikele ega kohalikule omavalitsusele, kuidas neil tuleb maad ümbruskonnas kasutada.

C. Tsiviilõiguslik mõju

Ehitusloa tsiviilõiguslik mõju võib avalduda nii ehitise aluse kinnisasja omaniku (I) kui ka naabrite suhtes (II).

⁹⁸¹ Vrd P. Pärna, Asjaõigusseadus, 2004, § 143 p 4.

⁹⁸² KeJS § 21 lg 2 p-d 2 ja 3.

⁹⁸³ KaubTS § 23 lg 1 p 3.

⁹⁸⁴ PlanS § 8 lg 3 p-d 1–3.

⁹⁸⁵ Nii nagu tootmishoone müümine kohaliku omavalitsuse poolt ettevõtjale, ei saa ka sellele ehitusloa andmine takistada planeerimisdiskretsiooni teostamist, isegi kui säärane eksitav tegevus on vastuolus hea halduse põhimõttega, vrd RKHK 3-3-1-37-04, p 9.

⁹⁸⁶ H. Sandler, Bestandsschutz im Wirtschaftsleben — WiVerw 1993/4, lk 235, 283; H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, lk 369 jj.

I. Kinnistuomaniku õigused

Luba ehitise püstitamiseks võib taotleda igatüki, kes soovib EhS § 2 lg 6 mõttes ehitamist korraldada. Ehitusloa taotleja ei pea olema kinnistu omanik, samuti ei pea tal olema muud tsiviilõiguslikku kasutusõigust kinnistu suhtes. Omandiõiguse või muu kasutusõiguse puudumine ei ole ehitusloa andmisest keeldumise aluseks. Seetõttu ei pea ehitusloa taotleja neid asjaolusid ka loamenetluses tõendamata. Samas ei anna ehitusluba adressaadile õigust ehitada kinnistuomaniku loata.⁹⁸⁷ See on loomulik, sest algupärane põhiseaduslik ehitusvabadus, mille ehitusluba taastab, ei hõlma õigust ehitada võõrale maale. Ilma hoonestusõiguse seadmiseta muutub nii kinnistuomaniku nõusolekul kui ka tema tahte vastaselt kinnistule püstitatud ehitis koheselt maatüki oluliseks osaks, minnes seega kinnistuomaniku omandisse. Seega on ehitusloa adressaadi ja kinnistuomaniku suhted jäetud nii ehitusloa kontrolli- kui ka reguleerimisest väljapoole. Sellest tulenevalt ei saa ehitusluba ka rikkuda maaomaniku õigusi, sest tema nõusolekuta on ehitamine niikuinii välistatud. Eeltoodu puudutab ka kaasomaniku omandiõigust. Ehitusluba ei pea taotlema kaasomanikud ühiselt ja loa andmine ei sõltu teiste kaasomanike nõusolekust ega kooskõlastusest. Samas ei anna ehitusluba adressaadile õigust ehitada kaasomanike kokkuleppe või enamuse otsuse vastaselt. Ka kaasomanike vähemuse tsiviilõigusi ei pea ehitusjärelevalve asutus ehitusloa andmisel arvestama, küll aga tagama ohutuse nende elule ja tervisele.⁹⁸⁸ Korteriomandite puhul seevastu sarnanevad omanike huvide konfliktid pigem naaberkinnistu omanike tülidele.⁹⁸⁹

Erandina üldreeglit kontrollitakse tsiviilõiguslikku kasutusõigust lammutusloa väljaandmisel, samuti loa andmisel territoriaal- või sisemerre ehitamiseks ja võõrale kinnisasjale tehnovõrgu või -rajatise püstitamiseks.⁹⁹⁰ Samas ei ole lammutusloa puhul tehtud erandit EhS § 12 lg 2 teisest lausest, mistõttu ka lammutusluba ei anna õigust lammutada omaniku tahte vastaselt. EhS § 23 lg 4 eesmärk ei saa olla omandiõiguslike vaidluste kanaliseerimine ehitusloa taotlemise menetlusse.⁹⁹¹ Küll aga on Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul omanik kohustatud taluma enda kinnisasjale tehnorajatise ehitamist, kui selline on

⁹⁸⁷ EhS § 12 lg 2 ls 2. Kasutusõiguse puudumise korral saab omanik tsiviilkorras nõuda omandiõiguse rikkumise lõpetamist ja edasisest rikkumisest hoidumist (AÕS § 89), samuti tekitatud kahju hüvitamist (VÕS § 1043 ja § 1045 lg 1 p 5). Vrd aga omaaegne PIES § 53 lg 1. Siiski ei asendanud ka selle sätte kohaselt õigusvastase ehitusloa väljastamine puuduvat tsiviilõiguslikku kasutusõigust. Kasutusõiguse olemasolu kuulus varasema ehitusloa kontrolli-, mitte reguleerimisesemesse.

⁹⁸⁸ AÕS § 72 lg 5. Vt ka RKHK 3-3-1-67-01, p 2; RKTK 3-2-1-12-04, p 13, 17; Tallinna RKK 3-06-1156, p 10.

⁹⁸⁹ RKHK 3-3-1-62-03, p 14 jj.

⁹⁹⁰ EhS § 23 lg-d 4–5¹.

⁹⁹¹ Tallinna RKK 2-3/242/05, p 10.

ette nähtud detailplaneeringus.⁹⁹² Seega peab kinnistuomaniku õigusi kujundava mõju omandama ka ehitusluba tehnorajatise loomiseks. Seni, kuni ehitusluba ei ole väljastatud, saab omanik keelata tehnorajatise ehitamise, sest ehitamine oleks õigusvastane. Pärast ehitusloa andmist aga on ehitamise õiguslikud takistused kõrvaldatud.

II. Naabri õigused

Lähestikku asuvate kruntide omanike tülid seoses maakasutuse mõjudega olid levinud juba antiikajal, neid tunneb Eesti kirjandusklassika ja nad põhjustavad tänapäevalgi rohkeid kohtuskäike. Ehitamisega seoses on meie kohtutes keskseks küsimuseks kujunenud valguse ja vaate varjamine.⁹⁹³ Nii Vana-Roomas kui ka liberaalses industriaalühiskonnas peeti ehitamisega kaasnevaid keskkonnamõjusid naabritevaheliseks eraasjaks. Tänaoludes tuleb sääraseid konflikte lugeda tüüpiliseks era- ja avaliku huvi kollisiooniks.⁹⁹⁴ Naabrite suhteid seoses ehitamisega reguleerivad seetõttu nii era- kui avalik õigus. Avalik-õigus on eraõigusega ka ehitamise valdkonnas tihedalt läbi põimunud.⁹⁹⁵ „Naaberkinnisasjadelt tulenevaid mõjutusi ja naabritevahelisi suhteid seoses kinnisasjadele ehitamisega reguleeritakse nii avaliku kui ka eraõigusega. Eraõiguslikult on suhete sisustamisel esmatähtis asjaõigusseadusest tulenev omandi kaitse ja naabusõiguste regulatsioon. Avalik-õiguslikult reguleeritakse ehitamisega seotud naabusõigusi esmajoones planeerimisseaduse ja ehitusseadusega. Mõlemad regulatsioonid peavad aitama tagada nii naaberkinnisasjade omanike tasakaalustatud õigusi kui ka avalikke huve.”⁹⁹⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi tsiteeritud põhjendustest nähtub, et naabritevaheliste suhete eraõiguslik korraldus peab arvestama ka avalike huvidega ning avalik-õiguslik normistikkaitse ka kinnistuomaniku ja tema naabri õigusi. Seetõttu on igati põhjust uurida,

⁹⁹² RKHK 3-3-1-33-05, p 13.

⁹⁹³ Vaatamata päikselistele oludele tunti sääraseid vaidlusi ka Vana-Roomas. Piisava valgustuse kaitseks tunti küll mitmeid servituute (eelkõige *servitus luminum*), kuid ilma nendeta mingist „õigusest valgusele” tollal juttu olla ei saanud. Vt Inst 2.3 teoses: O. Behrends, *Corpus iuris civilis*, 1999; J. M. Rainer, *Bau- und nachbarrechtliche Bestimmungen im klassischen römischen Recht*, 1987, lk 57 jj.

⁹⁹⁴ R. Wahl, *I. Appel, Prävention und Vorsorge*, lk 52; H.-J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, 2000, lk 354.

⁹⁹⁵ Saksa liidumaade ehitusseadustes sisaldub valdavalt küll klausel, et ehitusluba ei mõjuta kolmandate isikute tsiviilõigusi, kuid lähemal vaatlusel selgub, et see ei ole päris täpne, vt W. Brohm, *Öffentliches Baurecht*, 2002, lk 527; F.-J. Peine, *Öffentliches Baurecht*, 2003, lk 315; A. Seidel, *Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Nachbarschutz*, 2000, lk 16 jj, 175; M. Quaas, teoses: *FS BVerwG*, 2003, lk 49.

⁹⁹⁶ RKTk 3-2-1-33-05, p 10. Vt naabri huvide asjassepuutuvuse kohta avalik-õiguslikus menetluses ka RKHK 3-3-1-64-02, p 16; 3-3-1-42-03, p 16 jj; sh tsiviilõiguslike normide tähenduse kohta ehitusõigusliku kasutusloa andmisel 3-3-1-62-03, p 14.

kui siduvalt kujundab ehitusluba naabrite tsiviilõiguslikke suhteid. Kuivõrd avalikus õiguses reguleerib ehitusluba ehitamist ja avaldab lisaks siduvat mõju ehitise kasutamisele, tuleb ka eraõiguslike suhete valguses vaadelda mõlemat staadiumi. Olgu illustreerimiseks toodud olukord, kus kinnistuomanikule A antakse detailplaneeringus ette nähtud 3-korruselise hoone asemel ehitusluba 4-korruselise hoone püstitamiseks, kusjuures kõrgem hoone varjab kõrvalkinnistu omaniku B elamu akendele langevat valgust intensiivsemalt kui 3-korruseline hoone. Teiseks näiteks võib tuua situatsiooni, kus vallavalitsus annab C-le ehitusloa, et viimane saaks ehitada laohoone ümber kalatöötlemisettevõtteks. Pärast ettevõtte tegevuse alustamist hakkab kala töötlemine ebasoodsate ilmastikuolude korral lähedalasuvas D elamus põhjustama talumatut haisu. Kas B ja D saavad tsiviilhagiga nõuda vastavalt hoone püstitamisest hoidumist ja kalakäitlusteetvõtte tegevuse lõpetamist?

1. Tsiviilõiguslikud kaitsevahendid ehitamise vastu

Eesti õiguspraktikas on kohati levinud arusaam, nagu reguleeriks AÕS § 143 lg 1 ammenavalt ehitamise ja ehitise kasutamise tagajärjel naaberkinnistul avalduvate kahjulike mõjudega seonduvaid suhteid. Tegelikult on selle sätte näol tegemist vaid teatud mõjudele laieneva piiranguklausliga, mis piirab naabri võimalikku negatoornõuet⁹⁹⁷ ja kahjunõuet.⁹⁹⁸ Põhimõtteliselt võib omanik vaidlustada kõik võõralt kinnistult ülekanduvad omandiõigust kahjustavad mõjud — nii materiaalsed kui mittemateriaalsed, kehalised kui kehatud, positiivsed kui negatiivsed,⁹⁹⁹ kui seadusest või tehingust ei tulene talumiskohustust.¹⁰⁰⁰ Kuna AÕS § 89 ls 1 on reegel ja ls 3 erand, tuleb omandi kahjustamise õigust vastasust eeldada, kuid kahjustajal on võimalus tõendada ja põhjendada, et tal on vaidlusaluseks tegevuseks õigus.¹⁰⁰¹

Ehitis ise põhjustab naabrile valdavalt vaadet või kiirgust varjavaid mõjutusi. Nende puhul ei ole seaduses tsiviilõiguslikku talumiskohustust sätestatud, küll aga võib see tuleneda avalikust õigusest. Ehitise kasutamisest tingitud kahjulikud mõjutused on enamasti mittekehalised keemilised ja füüsilised mõjutused,

⁹⁹⁷ AÕS § 89. Negatoornõue on suunatud igasuguse omandi vaba kasutamise või kasutamise takistamise vastu, andes aluse nõuda rikkumisest hoidumist, rikkumise lõpetamist ja selle tagajärgede kõrvaldamist, vt RKTK 3-2-1-141-04, p 12; 3-2-1-33-05, p 12, hoidumisnõude kohta sealsamas, p 16. Samuti P. Pärna, Asjaõiguseseadus, 2004, § 89 nr 1 jj. AÕS § 89 vastab BGB § 1004 lg-le 1, viimase kohta K. H. Schwab, H. Prütting, Asjaõigus, 1995, lk 207 jj; J. F. Baur, R. Stürner, Sachenrecht, 1999, lk 119 jj.

⁹⁹⁸ VÕS § 1043 ja § 1045 lg 1 p 5. Kahjuliku tegevuse lõpetamist ja sellest hoidumist on võimalik nõuda ka VÕS § 1055 lg 1 alusel.

⁹⁹⁹ Positiivsete mõjude korral kandub kinnistule täiendav aine või energia. Negatiivse mõju puhul seevastu takistatakse aine või energia vaba levimist kinnistule. See, kas mõju on kinnistuomanikule kasulik või kahjulik, ei oma selle vaheteo puhul tähtsust.

¹⁰⁰⁰ AÕS § 89 ls 3.

¹⁰⁰¹ J. F. Baur, R. Stürner, Sachenrecht, 1999, lk 121.

nn heited ehk immissioonid: müra, infra- ja ultraheli, tolm, lõhn, kiirgus jms.¹⁰⁰² Viimaste suhtes rakendub AÕS § 143 lg 1, sätestades talumiskohustuse, kui mõju ei kahjusta oluliselt naabri kinnisasja kasutamist ega ole seejuures vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Ent enne kui asuda selgitama, kas naabril on erandina seadusest tulenev talumiskohustus, tuleb uurida, kas tema omandiõigust on üldse rikutud. Tulenevalt AÕS § 68 lg-st 1 on omanikul õigus kasutada kinnistut soovitud viisil, sh sellele ehitada. Samast sättest tulenevalt on aga naaberkinnistu omanikul omakorda õigus nõuda, et ümbruskonnas toimuva ehitamisega ega ehitise hilisema eksploateerimisega ei mõjutataks tema kinnisasja selliselt, et viimase kasutamine muutub võimatuks või raskeneb. Tegu on kahe isiku võrdväärsete õiguste kollisiooniga, mille puhul mõlema üheaegne piiramatu realiseerimine ei ole võimalik. Kollisiooni korral tuleb kummagi omaniku huve kaaluda ja neist ühte või mõlemat kaalukusele vastavalt redutseerida.¹⁰⁰³ Riigikohtu tsiviilkolleegium on sellega seoses väljendanud seisukohta, et „[s]iiski on igal kinnisasjal prioriteetsed tema omaniku huvid ja esmajärjekorras on just omanikul õigus oma huve oma kinnisasjal realiseerida. Kui kinnisasja omanik peaks esmajärjekorras lähtuma naaberkinnisasja omanike või kolmandate isikute soovidest, oleks tema omandiõigus suuresti näiv. Naaberkinnisasja omanik ei saa keelata teisele kinnisasjale ehitamist ainuüksi seetõttu, et talle ei meeldi, et keegi tema kinnisasja läheduses elaks või ei tagaks talle näiteks metsavaadet”.¹⁰⁰⁴ Omaniku huvide prioriteetsuse teesiga tuleb igati nõustuda, kuid sellest pole suurt abi olukorras, kus tegevus toimub ühel kinnistul, ent selle mõjud avalduvad teisel kinnistul. Mõlemad tegevusest puudutatud isikud on kinnistuomanikud ja mõlema huvid peaksid selle kohaselt olema enda kinnistul toimuvate nähtuste üle otsustamisel prioriteetsed (ühel juhul tegevuse enda, teisel juhul selle mõjudega seoses). Võimalik, et Riigikohus soovis väljendada seisukohta, et taolistes olukordades on prioriteetsed tegevuse arendaja huvid, sest tegevus toimub tema kinnistul. Sellega ei saa enam nõustuda. Huvi tegevuse arendamiseks ei ole põhiõiguste tasandil sugugi alati kaalukam kui huvi vältida kahjulikke mõjusid. Kolleegium on ise rõhutanud, et „kinnisasja omaniku omand ei saa ulatuda teistele isikutele kuuluvatele kinnisasjadele teisiti kui omandi koosseisus olevate asjaõiguste alusel”.¹⁰⁰⁵ Naaberkinnisasja kasutusvõimaluste mõjutamine (vähemalt olulisel määral) kujutab endast naaberkinnisasja kui ressursi kasutamist, mille suhtes peab reeglina olema maksev just naabri sõna. Ka naabri omandiõigus oleks pelgalt näiv, kui ta peaks taluma mõjutusi, mis takistavad tal enda kinnistut soovitud viisil kasutada. AÕS § 68 lg 1 raken-

¹⁰⁰² Siia hulka kuuluvad ka VÕKS §-des 4 ja 5 nimetatud saasteainete levitamine ja välisõhu füüsiline mõjutamine.

¹⁰⁰³ RKTK 3-2-1-141-04, p 29; 3-2-1-33-05, p 13. Samuti J. F. Baur, R. Stürner, Sachenrecht, 1999, lk 274.

¹⁰⁰⁴ RKTK 3-2-1-33-05, p 13.

¹⁰⁰⁵ Sealsamas.

damisel rolli mängivate huvide kaalukuse hindamine ja sellele tuginev kollisiooni lahendamine on ennekõike seadusandja ülesanne. Põhiseaduses institutsionaliseeritud omandiõigus tuleb lihtseadustega täpsemalt sisustada ja piiritleda, kahjustamata seejuures omandiõiguse tuuma, s.o privaatautonomiale tugineva tsiviilühiskonna elementaarseid osiseid. PS § 32 lg 2 ls 2 ei anna seadusandjale mitte ainult õigustust kitsenduste kehtestamiseks, vaid ka kohustab seadusandjat tegelema omandi liiga intensiivsest kasutamisest tulenevate probleemidega ning ohjeldama vajadusel omanikku.¹⁰⁰⁶ Seadusega omandiõiguse sisustamine ja piiritlemine teise isiku kollideeruva omandiõiguse või muu põhiseadusliku hüve kaitseks on põhiseaduspärane ilma, et selle eest peaks maksma hüvitist, kui regulatsioon on proportsionaalne.¹⁰⁰⁷ Seadusandja on kollisioonide lahendamiseks kehtestanud nii era- kui ka avalik-õiguslikke norme.¹⁰⁰⁸ Kui avalik-õigusliku normiga on asja kasutamise õigust piiratud, ei saa omanik tugineda AÕS § 68 lg-le 1. Viimane kujutab endast omandiõigust sisustavat üldnormi, mida avalik-õiguslikud kitsendused erisätetena täpsustavad. Naabri omandiõiguse avalik-õigusliku kitsendusest on käsitatav ka regulatsioon, mis annab teise kinnisasja omanikule õiguse arendada tegevust, millega kindlasti kaasneb naabri omandiõiguse riive. Kui naabri omandiõigus on avalik-õiguslikult kitsendatud, ei saa arendaja tegevus rikkuda naabri omandiõigust ka tsiviilõiguslikus suhtes. Negatoor- või kahjunõude esitamise eeldus ei ole sellisel juhul täidetud. AÕS § 89 ls-s 3 viidatud talumiskohustused, sh AÕS § 143 lg 1 ei muutu sellisel juhul üldse aktuaalseks. Kuna ehitamisega kaasnevate konfliktide lahendamine sõltub väga suurel määral konkreetsest situatsioonist, on põrkuvate omandiõiguste vahele õiglase piiri tõmbamiseks vältimatult vajalikud ka seaduse alusel antavad üksikaktid. Tiheasustusalal, kus naabruskonfliktid valdavalt ette tulevad, tuleb põhiline töö huvide tasakaalustamisel ära teha juba detailplaneeringu kehtestamisel, sest sellega määratakse krundi ehitusõigus, hoonestusala, kujad, olulisemad arhitektuurinõuded, servituutide seadmise vajadus.¹⁰⁰⁹ Siiski võib sõltuvalt planeeringu täpsusest jääda arendajale suurem või väiksem mänguruum lõpliku ehitusprojekti koostamiseks. Sellele vastab ehitusjärelvalve asutuse kaalutusõigus otsustamiseks, millisele projektile luba anda ja millisele mitte. Diskretsiooni teostamisel tuleb muuhulgas arvestada naabri omandiõigu-

¹⁰⁰⁶ Vrd GG art 14 lg 1 kohta M. Quaas, teoses: FS BVerwG, 2003, lk 44; M. Sachs (toim), Grundgesetz, 2003, § 14 nr 54 jj.

¹⁰⁰⁷ PS § 32 lg 2 ls 2 ja § 11. Vt ka E.-J. Truuväli jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 276.

¹⁰⁰⁸ Vt eespool tsiteeritud RKTK 3-2-1-33-05, p 10.

¹⁰⁰⁹ PlanS § 9 lg 2 p-d 2, 3, 6, 12 ja 13. Kohtupraktika on detailplaneeringu omandiõigust piiravat toimet selgelt tunnustanud, vt detailplaneeringuga ehitusõiguse kitsendamise ja tehnoarajatise talumiskohustuse pealepaneku kohta RKHK 3-3-1-42-03, p 19 jj; 3-3-1-33-05, p 13.

sega.¹⁰¹⁰ Säärase kaalutusõiguse teostamisel piiritletakse naabrite kollideeruvaid omandiõigusi. Kaalutusõiguse puhul ei saa väita, et ehitusloaga üksnes tuvastatakse projekti kooskõla naabri õigustega. Ehitusloaga toimub põrkuvate õiguste konstitutiivne kujundamine ning ehitamisega ja ehitise kasutamisega põhjustatavate ette nähtavate tagajärgede legaliseerimine, kui kavandatud ehitist ei ole ümber ehitamata võimalik muul moel kasutada. Ehitusluba on tüüpiline topeltnõjuga haldusakt, andes ühele isikule õigusi juurde ja piirates teise omi.

2. Ehitusloa reguleerimiseseme täpsustamine: heidete ja varjavate mõjutuste eristamine

Eelneva valguses oleks loogiline, et kehtiv ehitusluba välistaks naabri tsiviilõiguslikud nõuded, mis on suunatud ehitusloaga hõlmatud tegevuse vastu. Siiski ei ole see järeldus vältimatu. Seadusandja võib näha ette, et ehitusloa reguleerimise piirdub vaid avalik-õiguslike suhete korrastamisega. Ehitusluba annaks sellisel juhul subjektiivse õiguse ehitada, ent reservatsiooniga, et ei ületata naabri kaitseks tsiviilõigusega kehtestatud piire. Kuigi avalik-õiguslike suhete raames võib ehitusluba olla omandiõigust kitsendanud, võib see teistsuguse tsiviilõigusliku regulatsiooni tõttu säilida eraõiguslikus suhtes puutumatul kujul. Selline tõlgendus vastaks Riigikohtu tsiviilkolleegiumi veendumusele, et „tsiviilkohtumenetluses [võib] nõuda omandi lubamatu kitsenduse, mh naaberkinnisasjalt lähtuvate keelatud mõjutuste tuvastamist ja nende kõrvaldamist, sõltumata sellest, kas ehitist vastab avaliku õiguse nõuetele või mitte. Seejuures võib nõude lahendamisel omada tähtsust, kas järgitud on vastavaid avalik-õiguslikke norme”.¹⁰¹¹ Riigikohtu halduskolleegium on AÕS § 143 lg-t 1 mõistnud selliselt, et „naabril ei ole õigust tsiviilõiguslike kaitsevahenditega keelata ehitamist, kui see toimub kooskõlas ehitusnormide ja -lubadega ega kahjusta oluliselt naabri kinnisasja”.¹⁰¹² Ka selle seisukoha järgi võib naabri tsiviilhagi osutada vaatamata kehtivale ehitusloale perspektiivikaks, kui AÕS § 143 lg-s 1 nimetatud mõjutustega kahjustatakse naabri kinnisasja oluliselt. Ajakirjanduses „Päikeseprotsessiks” nimetatud asjas tehtud esimese lahendi kohaselt ei saa kolmas isik „ehitusluba vaidlustamata keelata ehitustegevust, mis toimub kooskõlas kehtiva ehitusloaga ja AÕS §-des 143—154 sätestatud naabusõigustega. Seega korrastab ehitusluba ka hoonestatava kinnisasja omaniku ja võimalike puudutatud isikute (naabrite) vahelisi suhteid”.¹⁰¹³ Ka selle motiivi kohaselt ei pea naaber AÕS §-dest 143—154 reguleeritud mõjutusi, vaatamata kehtivale ehitusloale, taluma ulatuslikumalt kui see on neis sätetes ette nähtud. Eeltoodud lahendid ei jäta kahtlust, et Riigikohtu hinnangul piiravad AÕS §-d 143 jj ehitusloa regulee-

¹⁰¹⁰ RKHK 3-3-1-42-03, p 16, 21.

¹⁰¹¹ RKTk 3-2-1-33-05, p 11.

¹⁰¹² RKHK 3-3-1-67-01, p 2.

¹⁰¹³ RKHK 3-3-1-25-02, p 12.

rimiseset.¹⁰¹⁴ Seejuures puudutavad kõik tsiteeritud otsused varasema planeerimis- ja ehitusseaduse alusel antud ehituslube. Kehtivas ehitusseaduses on võrreldes eelnenud normistikuga pigem püütud ehitusloa tsiviilõiguslikku tähendust piirata. Kui PES § 54 p 3 sätestas omal ajal, et ehitusluba ei anta, kui projekteeritud ehitis kahjustab AÕS §-des 143—154 sätestatud naabrusõigusi ja naabriga ei ole saavutatud kokkulepet, siis ehitusseaduses säärane piirang puudub. Seda vähem on alust eeldada, et kehtiva õiguse kohaselt peaks ehitusluba reguleerima siduvalt heidetega kaasnevaid tsiviilõiguslikke suhteid. Ehitada sooviva kinnistuomaniku õigused on asjaõigusseaduse naabrusõigusliku regulatsiooniga piiratud ja nende täpsustavate sätete tõttu ei anna ehitusluba talle õigust ehitada naabri huvide vastaselt.

Küll aga ei välista eeltoodu, et ehitusluba ei võiks olla määrav mõjutuste puhul, mille suhtes tsiviilõiguslik normistik puudub. Selliste mõjutuste prototüübiks on valguse ja vaate varjamine. „Päikeseprotsessis” tehtud teises otsuses märkis Riigikohtu halduskolleegium, et ehitamisega põhjustatud varjavate mõjutuste lõpetamist saab nõuda, „kui see kahjustab teise isiku omandiõigust ja ehitis ei ole kooskõlas ehitamist reguleerivate normidega”.¹⁰¹⁵ Niisiis ei anna ka omandiõiguse oluline kahjustamine varjamise teel iseenesest negatoorhagiks alust, vaid varjav ehitis peab olema vastuolus ehitusõiguse normidega. Nüüdseks on Riigikohtu tsiviilkolleegium selle seisukohaga otsesõnu ühinenud, lisades omalt poolt, „et varjav mõjutus võib osutada keelatud mõjutuseks, mille lõpetamist võib omanik nõuda vastavalt AÕS § 89 lg-le 1 üldjuhul vaid siis, kui ehitis ei ole kooskõlas ehitamist reguleerivate normide ja nõuetega ning sellega rikutakse teise isiku omandiõigust”.¹⁰¹⁶ Erinevuseks on kahe kolleegiumi seisukohtade vahel üksnes tsivilistide lisatud klausel „üldjuhul”, mida aga ei tohiks üle tähtsustada, sest kolleegium ei ole võimalikke erandeid välja toonud. See tõttu julgen teha järelduse, et avalikul õigusel on varjavate mõjutuste puhul naabrite omandiõiguste piiritlemisel määrav roll. Ent kumbki Riigikohtu kolleegium ei ole neis lahendites täpsustanud konkreetsemalt ehitusloa tähendust negatoorhagi eduväljavaadete suhtes. „Päikeseprotsessi” teises lahendis tunnustas halduskolleegium detailplaneeringu siduvust naabritevaheliste suhete kujundamisel, märkides: „Näiteks ei saa keegi nõuda naabril planeeringuga lubatud 4-korruselise hoone asemel 3-korruselise hoone ehitamist, kuigi 4-korruselise hoone ehitamine ei pruugi tagada piisavat valgustust naaberkiinnistul.” Naabri nõudeõiguste põhjendatuse hindamisel ei ole seega otsustavad mitte üldnormid, vaid neid konkretiseeriv üksikotsustus — detailplaneering. Kolleegium leidis, et säärase piiranguta pole võimalik tagada küllaldast õiguskind-

¹⁰¹⁴ Ka P. Pärna leiab, et kohus peab negatoorhagi lahendama vaatamata avalikõiguslikule loale „eraõiguse järgi”, välja arvatud siis, kui „avalikõiguslik seadus selle otse või ühemõtteliselt välistab”, Asjaõigusseadus, 2004, § 143 nr 1.

¹⁰¹⁵ RKKHK 3-3-1-42-03, p 18.

¹⁰¹⁶ RKTK 3-2-1-33-05, p 14 jj.

lust.¹⁰¹⁷ Ka on otsuses märgitud, et ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärk on muuhulgas adressaadi ja naabri vaheliste konfliktide lahendamine, kuid sellele on viidatud uurimispõhimõtte ja mitte ehitusloa tsiviilõigusliku toime kontekstis.¹⁰¹⁸ Siiski ei tohiks minu arvates olla kahtlust, et kehtiva ehitusloaga reguleeritud avalik-õiguslikes küsimustes ei saa üldkohus negatoorhagi läbivaatamisel ehitusloast mööda minna, asudes uuesti subsummeerima, tõlgendama ja diskretsooniliselt sisustama avalik-õiguslikke üldnorme üksikjuhtumil, mille kohta on pädeva täitevvõimu asutuse otsus juba olemas. Tulenevalt HMS § 60 lg-st 2 on kohus avaliku ehitusõiguse kohaldamisel seotud ehitusloa resolutiivosaga. Kui immissioonide suhtes teeb AÕS § 143 ehitusloa reguleerimiseseme suhtes reservatsiooni, siis varjavate mõjude puhul säärast reservatsiooni eraõiguse normidest ei tulene. Reservatsioon saab viimaste suhtes tuleneda vaid avalikust õigusest endast, see kehtib nt elule, tervisele jms avalduva ohu korral.¹⁰¹⁹

3. Ehitusloa kaudne siduvus heidete suhtes

Isegi kui ehitusloal puudub immissioonidest hoidumiseks esitatud tsiviilhagi läbivaatamisel otsene siduvus, võib ta sellele vaatamata olla teatud määral pidepunktiks arendaja ja naabri omandiõiguste konflikti lahendamisel. Ehitusloa regulatsioonil võiks tsiviilkohtu suhtes olla vähemalt selline paindlik mõju, nagu üldiselt on haldusakti motiividel, st et seda oleks võimalik arvesse võtta ühe tõendina kogumis. AÕS § 143 lg-s 1 reguleeritud tegevuse lubatavust mõjutab avalik õigus täiendavalt selles sättes nimetatud keskkonnakaitse nõuete kaudu. Keskkonnakaitse nõueteks ei saa lugeda vaid üldnorme. Keskkonnaõiguse üldnormid eeldavad sageli konkretiseerimist kaalutusõiguslike üksikotsustega. Nõuded, nt müranormatiivid varieeruvad, sõltuvalt ümbruskonna eripärast.¹⁰²⁰ Keskkonnatõed võivad ehitusprojektis ette nähtud abinõude kujul olla fikseeritud ka ehitusloas. Üksikakte arvestamata oleks keskkonnakaitse nõuete kohaldamine lünklik ja moonutatud.

4. Seisukohavõtt

Õiguspoliitilises plaanis tagab ehitusloa siduvuse piiramine heidete suhtes naabrite avaramad võimalused enda kaitseks. Samas võib see anda hoobi tema positsioonile haldusmenetluses, sest kohalik omavalitsus võib hoiduda ehitusjärelvalve meetmete kasutamisest, viidates naabri pealtnäha küllaldastele tsiviilõiguslikele kaitsevahenditele. Tulenevalt naabrussuhete paralleelsest reguleeri-

¹⁰¹⁷ RKHK 3-3-1-42-03, p 20.

¹⁰¹⁸ Sealsamas, p 36.

¹⁰¹⁹ Eespool § 8 A I 1.

¹⁰²⁰ Sobivus ümbruskonda on ka BGB § 906 rakendamisel keskse tähendusega. Sobivuse hindamisel arvestatakse muuhulgas planeeringuid ja ehituslube, A. Seidel, Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Nachbarnschutz, 2000, lk 468 jj.

misest nii era- kui ka avaliku õigusega, ei anna naabri võimalikud tsiviilõiguslikud nõuded siiski ehitusjärelvalve asutusele alust loobuda naabri subjektiivsete avalike õiguste kaitsmise kohustusest.¹⁰²¹ Seega tugevdab ehitusloa reguleerimiseseme piiramine kokkuvõttes naabri õiguslikku seisundit, kuigi tegelikus praktikas ei ole tagasilöögid välistatud. Siiski on soodsamas positsioonis isik, kes ei pruugi aru saada vajadusest ehitusloa halduskorras vaidlustada ja kes jääb seetõttu lootma tsiviilõigusest tulenevatele võimalustele. Mõistagi kahjustab säärane lahendus ehitusloa adressaadi õiguskindlust,¹⁰²² sest vaatamata sellele, et ehitusloaga on langetatud otsus naabri subjektiivsete avalike õiguste üle, ei ole välistatud ehitamise või ehitise kasutamise tsiviilõiguslik takistamine ega kahjuhüvitise nõudmine tema poolt pärast ehitise valmimist. Täiendava kindlustunde saavutamiseks on arendajal võimalik naabritega sõlmida enne ehitamise alustamist kokkulepe, mille kohaselt naabrid loobuvad nii era- kui avalikõiguslike vastuväidete esitamisest. Mõistagi eeldab see praktikas hüvitise maksmist ja sellega muutub ehitamine kallimaks, kuid kokkuleppega saavutatav õiguskindlus võib tihti hüvitisega kaasneva kulu üles kaaluda.¹⁰²³ *De lege ferenda* annaks naabri õiguskaitse ja adressaadi õiguskindluse kaitse tasakaalustamisel kokkuvõttes õiglasema ja kiirema tulemuse ehitamise ja selle mõjudega kaasneva probleemistiku kompleksne lahendamine ehitusloa andmisel.¹⁰²⁴ Naabri õiguste kaitseks on sobivam vahend asutuse selgitamiskohustuse täitmine ning kaebetähtaja ennistamine selle rikkumise korral. Muuhulgas saab ehitusloa taotleja aidata haldusmenetluses kaasa sellele, et potentsiaalselt puudutatud isikud haldusmenetluses kaasataks ning nõuda, et neile selgitatakse loa tähendust — asjaolu, et ehitusloa vaidlustamatuks muutumise korral on vastuväidete esitamise võimalused piiratud. Puudub ka sisuline põhjendus, miks piirata ehitusloa siduvust immissioonide ja mitte varjavate mõjutuste puhul. Tõsi, Riigikohtu tsiviilkolleegium näib pidavat varjavaid mõjutusi naabri jaoks vähem koormavaks.¹⁰²⁵ See erinevus saab aga olla vaid teoreetiline. Mõjutuse tagajärjed omandi kasutamisele sõltuvad pigem tegevuse intensiivsusest kui sekumise iseloomust. Tühine mürafoon ei sega nt eluruumi kasutamist, küll aga selle akende täielik kinniehitamine vahetult nende ette püstitava seinaga.¹⁰²⁶ Need argumendid ei ole aga nii kaalukad, et omistada ehitusloale lõplikku tsiviilõiguslikku tähendust seoses immissioonidega juba kehtiva õiguse pinnalt.

¹⁰²¹ Vt RKHK 3-3-1-42-03, p 16; RKTk 3-2-1-33-05, p 10.

¹⁰²² Vrd G. Hermes, teoses: K. Becker-Schwarze (toim), *Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht*, 1991, lk 194, 197.

¹⁰²³ T. Schröer, O. Dzillas, *Öffentlich-rechtliche Nachbarvereinbarungen in der Praxis* — NVwZ 2004, lk 134, 138.

¹⁰²⁴ Nõnda leiab ka M. Quaas, teoses: FS BVerwG, 2003, lk 42 jj.

¹⁰²⁵ RKTk 3-2-1-33-05, p 15.

¹⁰²⁶ Vrd RKHK 3-3-1-42-03, p 18.

KOKKUVÕTE

Nii erinevate haldusaktide liikide kui ka menetluslike kontekstide lõikes leidsid eespool põhimõttelist kinnitust kõik kolm väitekirja sissejuhatuses püstitatud hüpoteesi: 1) haldusakti, sh avalik-õigusliku loa siduvuse sõltuvus kehtivusest ja sõltumatus õiguspärasusest; 2) siduvuse absoluutsus subjektiivses plaanis; 3) siduvuse range piirdumine vaid haldusakti resolutsiooniga. Siiski ilmnes väitekirjas nendest teesidest ka mõningaid kõrvalekaldeid. Järgides suuresti töö põhiosa struktuuri, võtan esmalt kokku loa kui haldusakti olemusest ja õiguslikest üldraamidest tulenevad lähtealused loa siduvuse tekkimiseks ja piiritlemiseks, määratlen seejärel siduvuse olemuse ja eeldused ning selgitan uuringu tulemusi siduvuse piiride osas nii üldistatult kui ka töös lähemalt käsitletud ehitusloa valguses.

A. Õiguslik taust

Luba on haldusakt, millega isikule antakse õigus tegevuseks või tuvastatakse siduvalt säärase õiguse olemasolu. Nii ühel kui teisel juhul kaotab luba seadusest tuleneva loakohustusega kehtestatud üldise preventiivse keelu tegevuse suhtes, mis reeglina langeb mõne põhiõiguse kaitsealasse. Loataotlejal on seega enamasti põhiseaduslik õigus loa saamiseks, kui puuduvad seaduses sätestatud tingimused loa andmisest keeldumiseks. Nõnda tuleneb õigus saada ehitusluba põhiõigusest omandi vabale kasutamisele. Põhiõiguslik taust ei välista siiski seadusega täitevvõimule diskretsioonivolituse andmist loa väljastamise üle otsustamiseks. Loakohustusega on riik klassikaliselt püüdnud veenduda riskantse tegevuse kahjutuses enne selle alustamist ja vältida nõndamoodi sekkumise vajadust hilisema riikliku järelevalve raames. Viimasel ajal on ohutõrje kõrval kasvanud lubade roll tegevuse arendaja ning avalikkuse või kolmandate isikute huvide konfliktide lahendamisel, sh nappide ressursside jaotamisel (nt keskkonaloa saastuse piiramisel).

Loaga kord antud õiguse hilisem äravõtmine või muul viisil selle teostamise takistamine, nt tegevust peatava ettekirjutuse teel, võib kergesti sattuda konflikti õiguskindluse põhimõttega, sest reeglina on adressaadil alust uskuda üksikaktiga antud õiguse kestmajäämisse. Õiguskindlus on üks peamisi õigusriigi põhimõtte ja õigluse osiseid. Teda ei saa abstraktselt tõrjuda tahaplaanile seaduslikkuse ega muude konstitutsiooniliste põhimõtete ees. Loa jm soodustava haldusakti kehtimajäämisele põhjendatult lootes tehtud investeeringud on täiendavalt kaitstud põhiseadusliku omandigarantiiga. Seega nõuavad nii loa funktsioonid kui ka tema põhiseaduslik taust, et lubadega kaasneks õigussuhte jaoks teatav stabiliseeriv toime. Mida intensiivsem on loa andmisele eelnev kontroll, seda suurema kindluse peab luba andma adressaadile tulevikuks. Loa õiguslik tähendus ei tohi siiski muuta võimatuks või ebamõistlikult keeruliseks riigi ülesan-

nete täitmist ega kolmandate isikute õiguste kaitset, samuti EL õiguse elluviimist loaga legaliseeritud tegevusest lähtuvate ohtude tõrjumisel. See ei tähenda, et EL õigus välistaks lubade stabiliseeriva toime üldse. Ka ühenduse õiguse deentraliseeritud elluviimisel antud lubade õigusliku tähenduse võib liikmesriik menetlusautonoomia põhimõttest tulenevalt suures osas ise kujundada. Loahalduse riigisisene regulatsioon ei tohi viia ebavõrdse kohtlemiseni ega takistada EL õiguse eesmärkide saavutamist.

B. Siduvuse määratlus ja eeldused

Õiguskindluse põhimõttele tuginevat stabiliseerivat funktsiooni kaitsev haldusakti omadus on tema siduvus. Jõustumisega tekib haldusaktil nagu muudeltgi õigusaktidel kehtivus, s.o võime tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Sarnaselt kohtuotsuse seadusjõule tekib kehtival haldusaktil õigusjõud. Formaalne õigusjõud tähendab haldusakti vaidlustamatust ning see kaasneb vaide- ja kaebetähtaegade möödumisega. Materiaalne õigusjõud tekib juba haldusakti jõustumisel ning see mõiste väljendab piiranguid haldusakti muutmiseks (püsivus) ja keeldu haldusakti regulatsioonist kõrvale kalduda (siduvus). Siduvus tähendab haldusakti regulatsiooni juriidiliselt kohustuslikku iseloomu ja selle määravust reguleeritud üksikjuhtumi suhtes.

Eesti õiguskorras kaasneb siduvus haldusakti kehtivusega, st tekib reeglina koos jõustumisega ja kaob koos kehtivuse lõppemise või peatumisega. Siduvus ei sõltu sellest, kas haldusakti võib tulevikus veel vaidlustada või muuta. Kui haldusakti kehtivust või täitmist ei ole peatatud, ei anna vaidlustamise või muutmise pelk võimalus haldusorganile alust keelduda akti täitmisest või selle arvessevõtmisest täiendavate otsuste tegemisel. Töö ühe peamise hüpoteesina ja ühtlasi järgnevate järelduste lähtealusena leidis kinnitust, et haldusakti õigusvastasus, sh vastuolu põhiseadusega, ei takista reeglina siduvuse tekkimist, seega siduvus on õigusvastasuse suhtes immuunne. Kuna tühisuse puhul puudub haldusaktil ka kehtivus, ei ole tühine akt kellelegi siduv. Muudel juhtudel tuleb halduse seaduslikkuse põhimõtet kaitsta haldusaktide vaidlustamise ja muutmise teel kooskõlas õiguskindluse põhimõttega. Muuhulgas ei kõrvalda riigisisese haldusakti järgimise kohustust ka vastuolu EL õigusega. EL õiguses on küll vankumatuks peetud põhimõtet, et igasugusel ühenduse õigusel on kohaldamisprioriteet temaga vastuolus oleva riigisisese õiguse suhtes. Siiski ei saa Euroopa Kohtu praktikast järeldada, et ühenduse õigust rikkuvat liikmesriigi üksikakti tuleks alati ignoreerida kui automaatselt tühist või kohaldamatut. Reeglina tuleb ka ühenduse õiguse ülimuslikkus maksma panna riigisisese akti muutmise teel. Seejuures ei ole täiesti välistatud, et ühenduse õiguse vastane liikmesriigi üksikakt jääb kehtima ja seda järgitakse jätkuvalt õiguspärase ootuse kaitseks.

C. Siduvuse ulatus

I. Subjektiivne ulatus

Väitekirjas läbi viidud haldusakti liikide, iseäranis ehitamisega seotud lubade, samuti haldusaktile järgnevate menetluste uuring toetab teesi, et stabiliseeriva funktsiooni täitmiseks on tarvis laiendada haldusakti siduvuse subjektiivset ulatust akti adressaadi ja andja kõrval ka asjast puudutatud kolmandatele isikutele, samuti muudele haldusorganitele ja kohtutele. Õigusvastasusest sõltumatu siduvuse tõttu on haldusaktiil reguleeritava üksikjuhtumi raames määrav tähendus adressaadi õiguste ja kohustuste kujundamisel. Loa siduvus adressaadi jaoks võib väljenduda ka loaga antud õiguste ulatuse täpsemas piiritlemises. Haldusorganite jaoks väljendub haldusakti siduvus esmalt samuti organile peale pandud kohustuste definitiivsuses ja senisest suuremas konkretiseerituses, lisaks sellele aga ka asutuse järgnevates otsustes akti regulatsioonist kõrvalekaldumise keelus ehk eelotsustuslikus mõjus. See hõlmab nii haldusakti alusel läbiviidavad jätkumenetlused (haldustäitemenetlus, mitmeastmelise menetluse järgnevad etapid) kui ka muud, õiguslikult iseseisvad, kuid sama eset puudutavad menetlused (paralleellood, ettekirjutused). Kehtivast loast tulenevate õiguste realiseerimist ei tohi haldusorgan takistada, kui selleks ei ole seadusest tulenevat erivolitust. Kolmas isik ei ole haldusakti adressaat, seega tema õiguste ja kohustuste muutmisele haldusakt otseselt suunatud ei ole. Siduvus kolmanda isiku suhtes tuleneb adressaadi ja haldusorgani õigussuhte reguleerimise kõrvaltoimest. Kolmas isik ei saa reeglina luba vaidlustamata vaidlustada aktis ette nähtud toiminguid või nõuda organilt selliseid toiminguid, mis on vastuolus haldusaktis adressaadile antud õigustega. See, kas isik või asutus kaasati nõuetekohaselt akti andmiseks korraldatud haldusmenetlusesse, ei ole tema suhtes siduvuse tekkimise eelduseks. Sarnaselt täitevõimu asutustega, peavad kehtiva haldusakti olemasolu ja sisuga arvestama ka kohtud. Kohus ei saa otsuse tegemisel kaaluda õigusvastaste halduse üksikaktide „kohaldamata jätmist” sarnaselt üldaktidega ega taandada haldusakti pelgalt üheks tõendiks kogumis. Akti siduvuse võib reeglina kõrvaldada vaid halduskohus otseselt selle akti peale esitatud tühistamiskaebuse rahuldamisel. Isik, kes on tühistamiskaebuse esitamise võimaluse põhjendamatult käest lasknud, ei saa jääda lootma võimalusele rünnata haldusakti kaudselt teises menetluses, nõudes selle kohaldamata jätmist. Haldusakti siduvus ei keela aga ühelgi kohtul tuvastada haldusakti õigusvastasust vaidlustes, kus see on asjassepuutuv, nt riigivastutusasjad.

II. Ajaline ulatus

Siduvus tekib haldusaktile jõustumise hetkest. Reeglina on selleks adressaadile akti teatavakstegemise hetk, kui ei esine kehtivust edasilükkavaid tegureid (kõrvaltingimus, esialgne õiguskaitse). Kuid ka viimati mainitud juhtudel, mil aktiil kehtivust veel ei ole, kuid on oodata selle jõustumist, võib soodustaval haldus-

akti juba hõljumisajal tekkida „eelsiduvus”, kui see ei ole vastuolus kõrvalttingimuse või esialgse õiguskaitse määruse eesmärgiga. Täitevvõimu asutused ei tohi välja antud, kuid veel jõustumata haldusakti ignoreerida ja muuta sellest tulenevate õiguste teostamist ette võimatuks ega ebamõistlikult keeruliseks, andes nt teisele isikule loa tegevuseks, mis raskendab ebaproportsionaalselt varasema jõustumata loa elluviimist. Vaatamata sellele, et haldusakt tuleb teatavaks teha kõigile puudutatud isikutele, jõustub ja omandab ta siduvuse kõigi haldusõigussuhte subjektide suhtes adressaadi teavitamise hetkest (reeglina absoluutne kehtivus). Kui adressaate on mitu, jõustub akt igatühe suhtes eraldi, eeldusel, et nende õigused ja kohustused on üksteisest lahutatavad (erandlik relatiivne kehtivus). Vastasel korral jõustub haldusakt siiski alles viimase adressaadi teavitamise hetkest.

Haldusakti siduvus kaob haldusakti kehtivuse lõppemisel, kehtivusaja möödumisel, haldusaktist tulenevate õiguste täielikul ärakasutamisel ja kohustuste täielikul täitmisel, samuti muudel seadusest tulenevatel juhtudel. Kui kehtetuks tunnistamine on täielik (tühistamine), kaob ka akti siduvus täielikult. Kehtivuse osalisel säilimisel, sh varasema perioodi osas jõussejätmisel, võib kehtetuks tunnistatud haldusakt avaldada jätkuvat mõju ka tulevikus, hoides juba kujunenud õigussuhted stabiilsena ja välistades selle alusel tehtud toimingute tagasi-aitmise. Tühistamine ei saa siiski muuta haldusaktist lähtuvaid haldustoiminguid ega akti alusel tegutsenud isiku tegevust õigusvastaseks algusest peale, vaid alles akti tühistamise hetkest. Ainuüksi haldusakti aluseks olnud asjaolude ja normide muutumine reeglina akti siduvust ei mõjuta. Erandina lõppevad haldusakti aluseks olnud üldnormi kehtetuks tunnistamisel *ex tunc* haldusakti sundtäitmise võimalused, ehkki siduvus muus osas säilib. Kahepoolses haldusõigussuhtes peab haldusorgan isiku jaoks koormava haldusakti alusnormi põhi-seadusevastaseks tunnistamise korral *ex officio* tunnistama akti kehtetuks tagasiulatuvalt alates alusnormi kehtivuse lõppemise hetkest. Sellest hetkest lõppeb ka akti alusel isiku kahjuks toimingute sooritamise võimalus. Kui aga tunnistatakse põhiseadusevastaseks isikut soodustav või toepeltnõuga haldusakti alusnorm ja tekib soodustatud isiku õiguspärase ootuse kahjustamise oht, tuleb akti kehtetuks tunnistamise üle otsustada kaalutusõiguse alusel.

Seega ilmnevad siduvuse ja kehtivuse seotuse põhimõttes nii siduvuse alguse kui lõppemise korral teatavad erandid, mis aga ei lükka ümber üldreeglit.

III. Objektiivne ulatus

Haldusakti siduvuse objektiivse ehk sisulise ulatuse piiritleb esmajoones vahe-tegu akti resolutiivosa ja muude osade, sh motiivide, samuti motiivides maini-mata, kuid haldusmenetluse käigus kindlaks tehtud asjaolude vahel. Resolutsioon on kõigile haldusõigussuhte osalistele ja suhtest tulenevate nõuete üle ot-sustavatele instantsidele siduv, muud akti osad aga mitte. Nii nagu kohtuvaidlu-se ese määrab kindlaks hilisema kohtuotsuse seadusjõu ulatuse, determineerib

haldusakti resolutsioonis lahendatav küsimus, teisisõnu tema reguleerimisese, haldusakti õigusjõu. Reguleerimisemeks on haldusaktiga reguleeritav tegevus või tuvastava haldusakti resolutsioonis kindlaks tehtav asjaolu. Reguleerimisemest tuleb eristada akti kontrollieset, mis hõlmab kõik haldusakti andmisel hinnatavad küsimused, nii faktilised kui õiguslikud.

Loa reguleerimisemesse kuulub tegevus, mille preventiivne piirang loa andmisel kõrvaldatakse. Kui normistikust nähtub seadusandja sellekohane tahe, võib loa reguleerimisese teatud ulatuses hõlmata ka tegevuse tagajärjed nõnda, et täitevvõim ja kolmandad isikud ei saa ka tagajärgedele viidates esitada adressaadile tegevust piiravaid nõuded. Säärane legaliseeriva toime laienemine tuleb siiski kõne alla vaid ette nähtavate tagajärgede puhul ning eeldusel, et loakoostuse eesmärk on õigussuhet just selliste järelduste valguses stabiliseerida, mitte neid vältida. Nõnda piirab ehitusluba naabri tsiviilõiguslikku negatoornõuet ehitisest lähtuvate, AÕS § 143 lg-s 1 nimetatud heidete (immissioonide) puhul, mis ei kahjusta naabri kinnisasja oluliselt. Haldusakti reguleerimisese ja sellele korrespondeeruv siduvus ei saa olla ulatuslikumad kui akti kontrolliese, s.o asjaolude kompleks, mida tuleb ja on võimalik aktiveelnevas haldusmenetluses uurida. Konkreetset juhul tuleb loa reguleerimisese piiritleda nii loa kui ka tegevust reguleerivate täiendavate meetmete aluseks olevate normide tõlgendamise abil. Kahtluse korral tuleb asuda seisukohale, et luba ei legaliseeri tagajärge. Kui seadus näeb ette tegevuse täiendava reguleerimise võimaluse, olgu see siis paralleellubade, riikliku järelevalve ettekirjutuste või kolmanda isiku tsiviilõiguslike nõuete teel, tuleb eeldada nende meetmete rakendatavust vaatamata loale, kui seadus ei sätesta teisiti. Seejuures oleks tänast nii Eestis kui Euroopas valitsevat õiguslikku reaalsust arvestades ülepakutud nõuda „selgesõnalist” regulatsiooni, sest seadusandja üldjuhul loa siduvust selgesõnaliselt piiritlema ei vaevu, olgugi et võib olla nähtav tema ettekujutus loa toimeulatuses. Lähtuda tuleb kõigest üldtunnustatud tõlgendamisreeglitest. Täiendavate regulatsioonide ja nõuete tõttu võib loa ja ka teiste haldusaktide reguleerimisese kitseneda. Ta ei anna tegevuseks õigust enam täies ulatuses, vaid üksnes teatud faktiliste tahkude või teatud õigusnormide valguses, jättes tegevuse lõpliku õiguspärasuse hindamise järgnevat otsustuste hooleks.

Haldusakti siduvuse objektiivse ulatuse üks peamisi kriteeriume peab olema eelotsustusliku mõju äratuntavus õigussuhte osaliste jaoks. Ehkki loa adressaat võib pidada sõnamurdmiseks seda, kui lubatud tegevuse suhtes ilmnevad avaliku võimu poolt hiljem täiendavad tõrked, ei saa siduvuse piiritlemisel arvestamata jätta, et kolmandad isikud võivad jääda lootma just eespool mainitud hilisematele meetmetele ja tunnevad pettumust, kui neid ei õnnestu küllaldase efektiivsusega rakendada. Mõlemal juhul on tegemist ohuga õiguskindlusele ja üht ei ole põhjust iseenesest teisele eelistada. Puudutatud isiku hilisemate nõuete piiramist haldusaktiga saab õigustatuks lugeda vaid juhul, kui akti vaidlustamise vajadus tagajärgede vältimiseks on keskmise mõisliku inimese jaoks ette nähtav või kui selgituste abil tagatakse selle arusaadavus. Eriti hoomamatuks muutuksid haldusakti järeldused isikute jaoks juhul, kui akti siduvust laien-

dada ka haldusmenetluses puutumuslikult ehk intsidentsetl kindlaks tehtud asjaoludele, teisisõnu asjaoludele, mille siduva tuvastamise kohta haldusaktis selgesõnalist resolutsiooni ei tehta. Seega ei saa intsidentsetele tuvastustele siduva toime omistamist toetada ja see oleks ka vastuolus HMS § 60 lg 2 ls-ga 3. Erinevate haldusakti liikide ja tüüpolukordade analüüs kinnitas seejuures, et adreassaadi küllaldane õiguskindlus on võimalik tagada ka intsidentsete tuvastuste siduvusega. Ehitusloa andmisest keeldumine ei tähenda, et vaatamata keeldumisele püstitatud ehitis oleks igal juhul materiaalses mõttes õigusvastane. Resolutsioonis selgesõnaliselt tuvastamata asjaolude siduvuse puudumine ei tähenda ka, et haldusakti võiks hiljem meelevaldselt muuta, sest muutmine on kaalutlusotsus, mille puhul tuleb võimaliku õiguspärase ootusega arvestada.

Varasemal haldusaktil on hilisema haldusakti (lõppakti, ettekirjutuse, paralleelloa jne) või kohtuotsuse suhtes eelotsustuslik mõju, kui varasema akti reguleerimise ees katab vähemalt osaliselt hilisema akti reguleerimis- või kontrolliesemega. Hilisema akti konfrontatsioon varasema akti kontrolliesemega ei tekita siduvust hilisema otsustuse suhtes. Kuna kontrolliese võib olla reguleerimisest laiem (mitte aga vastupidi), tuleb tihti ette olukordi, kus asutused kontrollivad sama tegevusega seoses samu asjaolusid ilma, et ühe otsus oleks teise jaoks siduv. Mitme sama tegevuse kohta käiva otsustuse, nt paralleelloa reguleerimisesemede tulebki tõlgendamise teel püüda piiritleda selliselt, et ühisosa oleks võimalikult väike, sest eeldada tuleb, et seadusandja ei ole soovinud uut otsustamist küsimuses, milles otsus on juba langetatud. Küll aga võib olla kaalukaid põhjusi sama asjaolu korduvaks kontrollimiseks. Ilma selleta võivad järelevalvesse jääda lüngad ning pole võimalik hinnata tegevuse erinevate tagajärgede kumulatiivseid mõjusid nt keskkonnale. Reguleerimisesemete redutseerimine ei kõrvalda siiski alati siduvust, sest säilida võib järgneva otsuse ulatuslik kontrolliese ja kontrolli teostamisel peab järgneva otsuse tegija arvestama varasema otsusega, kui kontrollitav asjaolu on hõlmatud varasema otsuse reguleerimisemega. Sama tegevuse kohta käivate haldusaktide regulatsioonide piiritlemisel tuleb prioriteet anda vastavas valdkonnas asjatundlikuma asutuse otsustele vähem kompetentse ees, samuti spetsiifilisemale otsusele üldisema ees.

Haldusakti siduvuse piiritlemisel tekkivate raskustega tuleb arvestada ka halduskohtuliku õiguskaitse kindlustamisel. Varasemale vaidlustamata jäänud haldusaktile tugineva hilisema akti üle peetavas vaidluses ei ole siiski õige lubada esimese akti regulatsioonist kõrvale kalduda ainuüksi selle õigusvastasuse motiivil. Paralleelsete otsustuste siduvuse liiga ulatuslikul kitsendamisel kaoks nende funktsioon ratsionaalse analüüsi tagamisel, sest erinevates menetlustes tuleks läbiseegi lahendada liiga suurt hulka küsimusi; menetlus kasvaks nii asutusel kui asjaosalistel, hiljem ka kohtul üle pea. Teiseks võib selline taktika jätta tahaplaanile akti usaldanud isiku õiguspärase ootuse. Juhul kui varasem akt on jäänud vaidlustamata mõjuval põhjusel — selleks võivad olla ka objektiivsed raskused vaidlustamisvajaduse äratundmisel —, tuleb varasema akti suhtes ennistada kaebetähtaeg, ent ainult tingimusel, et kolmanda isiku õiguspärane ootus ja avalik huvi ei ole kaalukamad. Siduvuskonfliktide ja erinevate huvidega isi-

kute õiguspärase ootuse kahjustamise vältimisel on oluline roll asutustevahelisel koostööl ja tegevuse koordineerimisel.¹⁰²⁷

D. Ehitusloa siduvuse objektiivne ulatus

Ehitusluba on Eestis puhtalt konstitutiivne haldusakt, millega konkreetse projekti osas kõrvaldatakse seadusest tulenev preventiivne ehituskeeld. Ehitusluba ei anna õigust ehitist kasutada. Tuvastav toime ehitusloal puudub. Õiguskindluse kaitseks ei ole see vajalik, sest ehitusloa konstitutiivne toime ulatub ehitamise kõrval ka ehitisele, kui ehitamise kavandatud resultaadile, andes õiguse seda püsivalt projektile vastaval kujul säilitada. Ehitusloa legaliseeriv mõju on piiratud, sest ehitamine võib olla ja ehitise kasutamine on allutatud täiendavatele loareservatsioonidele. Samuti on ehitamist vaatamata loale võimalik keelata riikliku järelevalve ettekirjutuste ja tsiviilõiguslike nõuetega. Läbivalt kitsendab ehitusloaga antud õigusi kohustus tagada ehitamise ohutus elule, tervisele, varale ja keskkonnale. Samas ei saa ehitusloaga antud õigused olla piiratud reservatsiooniga igasuguste ehitamise kohta üldnormidest tulenevate nõuete suhtes, sest siis puuduks ehitusloal üldse stabiliseeriv toime.

Ehitamiseks vajalike paralleellubade suhtes ehitusloal valdavalt eelotsustuslik mõju puudub, sest esimesed on ehitusloa suhtes enamjaolt konkreetsemad. Spetsiifiliste lootsuste suhtes võib ehitusluba määravaks osutada nende kontrolliesemesse kuuluvates ehituslikes küsimustes (nt vee-erikasutusluba). Ehitusja kasutusloa reguleerimisesemed kattuvad ehitise nõuetekohasuse, mitte aga selle kasutuse lubatavuse küsimuses. Ehitise nõuetekohasuse küsimuses ehitusloa andmisel tehtud vea avastamisel peab kohalik omavalitsus kaaluma ehitusloa muutmist ja selle jätkuva stabiliseeriva toime kõrvaldamist. See saab toimuda vaid õiguspärasest ootust austades ja olenevalt olukorrast vaid hüvitise eest. Kui ehitusluba tuleb vaatamata veale jätta kehtima, ei ole ohutu ehitise vastuolu üldnormide ja planeeringutega kasutusloa andmisest keeldumise aluseks. Küll aga võib taotlus jääda rahuldamata kasutusotstarbe sobimatuse ja ehitise ohtlikkuse tõttu. Ehitusloa õigusvastasus ei välista iseenesest selle alusel valminud ehitisele kasutusloa andmist. Ettevõtluslubade andmisel tuleb ehitusluba tegevuskoha ehitusliku nõuetekohasuse kontrollimise suhtes lugeda põhimõtteliselt määravaks. Kauplemisest tingitud kahjulike mõjude suhtes omandab ehitusluba siduvuse siiski vaid juhul, kui juba ehitusloa andmisel pidi puudutatud isikutele olema selge, et mõjud on vältimatud. Keskkonnalubade andmise menetluse suhtes puudub ehitusloal eelotsustuslik mõju. Ehitusloast tulenevate õigustega on võimalik arvestada üksnes kaalutusõiguse teostamisel, kui keskkonnaloa andmine peaks olema allutatud diskretsioonivolitustele.

¹⁰²⁷ Haldusakti eriliikide ja menetluskontekstide kohta vt vahekokkuvõtteid eespool, § 7 C IV, I 4, III 3, E V.

Projektkohase ehitamise korral satuvad ehitamise peatamise, lammutamise ja ümberehitamise ettekirjutused kergesti vastuollu ehitusloa reguleerimisese-mega. Ehitise mittenduetekohasus, v.a ohtlikkus, ei saa seetõttu olla ehitusloa kehtivusajal nende tegemise aluseks. Kasutuskeeld ehitusloast tulenevaid õigusi üldjuhul ei riiva, erandiks on ehitised, mille puhul ei ole tarvis kasutusluba. Neil juhtudel on ehitusloa siduvus keeldumisotsuse suhtes sarnane tema toimega kasutusloa menetluse suhtes. Mainitud ettekirjutuste tegemise aluseks ei saa olla ehitise hiljem tekkinud mittevastavus muetunud ehitusnormidele, kui muudatuste tegemisel ei ole kehtestatud selgesõnaliselt vastupidist rakendusnormistiku. Majandushaldusõiguslike ettekirjutuste suhtes on ehitusloal ehituslikes küsimustes piiratud siduvus (taas ohutuse kohta käiv reservatsioon), keskkonnaõiguslike meetmete suhtes see aga puudub.

Subjektiivsete avalike õiguste kõrval võib ehitusluba põhimõtteliselt piirata ka kolmandate isikute, erandina kinnistuomaniku tsiviilnõudeid. Kui planeeringus ette nähtud tehnorajatised välja arvata, ei piira ehitusluba omaniku vabadust otsustada, mida teised isikud tema kinnistule tohivad ehitada. Naabri subjektiivsetest tsiviilõigustest piirab ehitusluba AÕS § 143 lg 1 kohaselt negatoornõuet, kuid ainult tingimusel, et mõjutused on väheolulised ja vastavad keskkonnainõuetele. Varjavate mõjude suhtes on ehitusloal määrav tähendus viimati mainitud tingimustest sõltumata, st naaber ei saa keelata ehitusloa tingimustele vastava hoone püstitamist, põhjendusel, et see varjab tema valguse või vaate. Samuti on ehitamise või ehitise kasutamise vastu suunatud negatoornõue, samuti tsiviilõiguslik kahjunõue võimalik, kui ehitusloa reguleerimisese on piiratud avalik-õiguslikult (nt ohutuse klausel).

E. Lõpetuseks

Kõikvõimalike üksteisele tuginevate haldusaktide siduvuse põhiprobleemiks on see, kas kunagise haldusakti õigusvastasus toob kaasa sellele tugineva tegevuse — nii üksikisiku kui ka haldusorganite toimingute ja otsuste — õigusvastasuse. Kas kunagine viga võib nõnda üha lisanduvate toimingute ahela kaudu mõjutada lõpmatus tulevikus toimuva tegevuse õiguspärasust? Arvan, et mitte. Õigusriigis tuleb seaduslikkuse kõrval kaitsta ka õiguskindlust ja õigusrahu. Iseäranis avalik-õiguslikes suhetes, kus haldusotsused puudutavad paljude isikute elu ja ettevõtlust, tuleb vead kõrvaldada mõistliku aja jooksul. Tihti on mõistlikuks ajaks vaid napp vaide- või kaebetähtaeg. On paratamatu, et õiguskindluse kaitse kitsendab võimalusi kunagiste vigade kõrvaldamisel. Ent püüd mineviku minetuste tagajärjed iga hinna eest heastada võib tihti lõppeda veelgi suurema ebaõigluse tekitamisega, rääkimata sellest, et lõputud vaidlused kulutavad närve ja raha. Haldusakti õigusvastasusest sõltumatu kehtivus ja siduvus ning selle piirdumine resolutiivosaga lahendab Eesti haldusõiguse üldpõhimõttena minu arvates optimaalseimal viisil õiguskindluse ning õiguskaitse vahelise igipõlise, kuid aja kulgedes üha süveneva konfrontatsiooni.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bindungswirkung des Verwaltungsakts: Eine Untersuchung nach der rechtlichen Bedeutung von wirksamen Verwaltungsakten unter besonderer Betrachtung öffentlich-rechtlicher Genehmigungen¹⁰²⁸

A. Einleitung

Der Untersuchungsgegenstand dieser Dissertation an der Universität Tartu ist die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, insbesondere von öffentlich-rechtlichen Genehmigungen in der Rechtsordnung Estlands. Als Hauptbeispiel wird dabei die Baugenehmigung in ihrer Beziehung zu den anderen einschlägigen hoheitlichen Entscheidungen herangezogen. Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten wird für alle Gebiete des Verwaltungsrechts allgemein durch § 60 des estnischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (*haldusmenetluse seadus* — HMS) geregelt.¹⁰²⁹ Daraus und aus den Bestimmungen zur Wirksamkeit eines Verwaltungsakts können drei Hauptgrundsätze der Bindungswirkung abgeleitet werden:

- die Bindungswirkung ist in der Regel nur von der Wirksamkeit des Verwaltungsakts und nicht von seiner Rechtmäßigkeit abhängig;
- aus der subjektiven Perspektive ist die Bindungswirkung absolut, d.h ein Verwaltungsakt ist für alle, den er betrifft, verbindlich;
- verbindlich ist nur die im Tenor ausgesprochene Entscheidung, nicht aber die im vorhergehenden Verwaltungsverfahren „inzident“ festgestellten Tatsachen sowie die Begründung der Verfügung.

¹⁰²⁸ Neben meinen akademischen Lehrern Prof. Kand. Kalle Merusk und Prof. Kand. Raul Narits sowie meiner Frau Kai Kullerkupp und meinen Kollegen verschulde ich einen besonderen Dank für eine umfangreiche Hilfe während meiner Forschungsaufenthalte an der Universität Freiburg sowie für die Begutachtungen der Dissertation dem Prof. Dr. Andreas Voßkuhle und dem Prof. Dr. Friedrich Schoch. Ebenso möchte ich Frau Silvia Sökk und Frau Sigrid Parts für die Korrektur der Dissertation sowie der vorliegenden Zusammenfassung danken.

¹⁰²⁹ Der Paragraph befindet sich im Abschnitt 4 des Kapitels IV von HMS, der als „Wirksamkeit des Verwaltungsakts“ betitelt ist. Der Paragraph lautet:

„§ 60. Inhalt der Wirksamkeit

(1) Nur ein wirksamer Verwaltungsakt erzeugt Rechtswirkungen und ist verbindlich für die Ausführung.

(2) Der Tenor des wirksamen Verwaltungsakts ist verbindlich für jedermann, darunter für Verwaltungs- und Staatsorgane. Der Tenor ist der Teil des Verwaltungsakts, der die durch dem Verwaltungsakt festgesetzte Rechte und Pflichten beinhaltet. Andere Teile des Verwaltungsakts, darunter die in seiner Begründung festgestellte Tatsachen, haben selbstständige rechtliche Bedeutung nur in den im Gesetz bestimmten Fällen.“

Ich habe mir zum Ziel gesetzt, in der Begründetheit dieser Thesen und in der Stichhaltigkeit des § 60 HMS zu einer Überzeugung zu gelangen. Dafür versuche ich insbesondere die kontroversen Meinungen der deutschen Fachliteratur an die estnischen Verhältnisse¹⁰³⁰ anzupassen. Ein Vergleich des deutschen und des estnischen Rechts ist aber nicht ein Ziel für sich, sondern es wird nur als ein Mittel der Untersuchung herangezogen.

Die vorliegende Dissertation ist in vier Teile gegliedert worden. Zuerst werden im Teil I der rechtliche Rahmen sowie der Hintergrund von Genehmigungen, darunter die Funktionen, sowie die verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben erläutert. Im Teil II wird es versucht, den Begriff der Bindungswirkung zu bestimmen und abstrakt ihre Voraussetzungen, darunter die Beziehung der Bindungswirkung zur Rechtmäßigkeit der Verfügung, festzustellen. Im Teil III werden der Umfang und der Inhalt der Bindungswirkung näher und ausführlicher in unterschiedlichen Kontexten, d.h. in der subjektiven, zeitlichen und objektiven Hinsicht, untersucht. Der letzte, IV Teil betrifft näher die rechtlichen Wirkungen der Baugenehmigung nach dem estnischen Recht, darunter ihre Bedeutung für die parallelen Genehmigungsentscheidungen, für die nachträglichen Kontrollmaßnahmen, sowie für die zivilrechtlichen Ansprüche von Dritten.

B. Rechtlicher Rahmen von Genehmigungen

Das Regelungsinstrument Genehmigung wird in Estland auch heute noch intensiv für viele Ziele der behördlichen Aufsicht verwendet, obwohl mehrere Genehmigungspflichten in den letzten 10 Jahren durch Deregulierungs- und Verfahrensprivatisierungsmaßnahmen abgeschafft oder auf eine formelle Kontrolle reduziert sind.¹⁰³¹ Leider wird in der Deregulierungsrhetorik¹⁰³² der stabilisierenden Funktion¹⁰³³ sowie der konfliktlösenden

¹⁰³⁰ Die bisherige estnische Fachliteratur zum Thema ist knapp. Mehrere Bindungsprobleme der Baugenehmigungen, sowie der Planungen, der Steuerbescheide und der vermögensrechtlichen Verfügungen im Rahmen des Bodenreforms und des Eigentumsrestitutionsverfahrens sind in der Rechtsprechung jedoch aufgetaucht.

¹⁰³¹ Z.B. seit 2004 die Anmeldepflicht statt der früheren Handelsgenehmigung nach dem Gesetz des Handelswesens und nach dem Gesetz des Gewerberegisters.

¹⁰³² So in einem Vortrag des Wirtschafts- und Kommunikationsministers M. Atonen zum Entwurf des Gesetzes des Handelswesens (164 SE I) am 3. Dezember 2003, <http://web.riigikogu.ee/>.

¹⁰³³ Dazu R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, in: R. Wahl (Hrsg), Prävention und Vorsorge, 1995, S 239 ff; F. Schoch, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S 215 ff.

Funktion¹⁰³⁴ der Genehmigungen und der anderen Verwaltungsakten oft keine Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Funktion ist nach dem Verfassungsprinzip der Rechtssicherheit aber gar nicht geringfügig.¹⁰³⁵ Je ausführlicher ein Genehmigungsverfahren ist, desto mehr hat der Genehmigungsinhaber einen Grund an den zeitlichen Bestand seiner Rechte zu glauben. Wie in Deutschland,¹⁰³⁶ so muss auch in Estland die Genehmigung regelmäßig als die Wiederherstellung einer ursprünglichen, inzwischen durch ein präventives Verbot beschränkten Grundfreiheit begriffen werden. Die Freiheit zum Bauen ist z.B. durch das Eigentumsgrundrecht geschützt, da das Bauen eine traditionelle und wesentliche Weise der Eigentumsnutzung darstellt.¹⁰³⁷ Dadurch wird ein Ermessenraum bei Genehmigungsentscheidungen jedoch nicht ausgeschlossen. In Estland stellen die Genehmigungen eher Ermessensentscheidungen¹⁰³⁸ dar. Die stabilisierende Wirkung der innerstaatlichen Verwaltungsakte gerät mit dem Recht der EU grundsätzlich nicht in Widerspruch. Die Rechtssicherheit wird auch als ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts — sowohl im Sekundärrecht¹⁰³⁹ als auch in der Rechtsprechung¹⁰⁴⁰ — anerkannt. Nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie kann ein Mitgliedstaat der Union die rechtliche Bedeutung ihrer Verwaltungsakte selbst gestalten, ohne jedoch Bürger bzw. Unternehmern anderer Ländern dabei zu diskriminieren und Ziele der europarechtlichen Bestimmungen zu beeinträchtigen.

¹⁰³⁴ Ebenda, S 219; A. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S 88 ff. Grundsätzlich so zur Baugenehmigung auch der Verwaltungssenat des Staatsgerichtshofs Estlands (RKHK) 3-3-1-42-03, Rn 18, 36.

¹⁰³⁵ RKHK 3-3-1-51-01, Rn 3.

¹⁰³⁶ Z.B. C. Gusy, Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — Verbot mit Dispensvorbehalt — Juristische Ausbildung 1981, S 80.

¹⁰³⁷ RKHK 3-3-1-67-01, Rn 6; 3-3-1-23-06, Rn 16; Bezirksgericht (BG) Tallinn 2-3/944/05, Rn 7. So schon zum römischen Recht, J. M. Rainer, Bau- und nachbarrechtliche Bestimmungen im klassischen römischen Recht, 1987, S 27.

¹⁰³⁸ Einige Gesetze, die kein Ermessen beim Genehmigungserteilung vorgesehen haben, sind wegen ihrer Unverhältnismäßigkeit vom Staatsgerichtshof sogar für verfassungswidrig erklärt worden, so der Verfassungssenat (RKPK) 3-4-1-6-00, Rn 17; 3-4-1-2-01, Rn 21; die Plenarversammlung des Staatsgerichtshofes (RKÜK) 3-4-1-7-01, Rn 24. Zur Baugenehmigung als eine Ermessensentscheidung RKHK 3-3-1-25-02, Rn 18, 22; 3-3-1-42-03, Rn 29 ff; 3-3-1-13-06, Rn 14.

¹⁰³⁹ So etwa Art 8 Abs 4 der Umwelthaftungsrichtlinie (2004/35/EG).

¹⁰⁴⁰ Kürzlich z.B. EuGH C-392/04 ja C-422/04 — „i-32 Germany u.a.“, Rn 51 ff.

C. Grundlagen der Bindungswirkung von Verwaltungsakten

Eine Eigenschaft des Verwaltungsakts, die seine stabilisierende Funktion schützt, ist seine Bindungswirkung. Die Bindungswirkung ist vom Begriff „Wirksamkeit“ zu unterscheiden, obwohl zwischen beiden ein starker Zusammenhang besteht. Die Wirksamkeit, d.h. die Fähigkeit eines Rechtsakts die rechtliche Folgen zu erzeugen,¹⁰⁴¹ ist laut § 60 Abs 1 HMS eine Voraussetzung der Bindungswirkung. Die Bindungswirkung selbst ist der rechtlich verbindliche und für das Rechtsverhältnis ausschlaggebende Charakter der Regelung eines Verwaltungsakts.¹⁰⁴² Das estnische Verwaltungsverfahrensrecht kennt keine Dichotomie der inneren und äußeren Wirksamkeit der Verfügungen.¹⁰⁴³ Unter dem Begriff „Wirksamkeit“ wird in dieser Dissertation und in Estland allgemein nur die innere Wirksamkeit nach dem in Deutschland herrschenden Sprachgebrauch verstanden. Ein Verwaltungsakt, dessen Inkrafttreten durch eine Nebenbestimmung oder durch die aufschiebende Wirkung einer Klage aufgeschoben ist, ist noch in keinem Sinn wirksam, obwohl zwar einige, nicht aber alle seine Wirksamkeitsvoraussetzungen vorliegen. Die Aufhebung eines später wahrscheinlich wirksam werdenden Verwaltungsakts ist meines Erachtens nicht ausgeschlossen.¹⁰⁴⁴ Der Ersatz einer vorübergehenden Unwirksamkeit mit einem definitivem kann als ein Sonderfall der Aufhebung behandelt werden.

Die erste Hypothese der Dissertation — die Bindungswirkung eines Verwaltungsakts sei von seiner Rechtmäßigkeit unabhängig — gilt heute als ein allgemeiner, früher ungeschriebener,¹⁰⁴⁵ seit 2002 im § 60 HMS positiver Grundsatz des estnischen Verwaltungsrechts. Für die offensichtlichen Fehler, die die Nichtigkeit des Verwaltungsakts zur Folge haben, gilt nach § 63 HMS der strikte *numerus clausus*. Ein absolutes Anwendungsverbot rechtswidriger Verwaltungsakten ist für die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung sowie für einen effektiven Rechtsschutz nicht notwendig; es würde aber

¹⁰⁴¹ Vrg H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, § 10 Rn 20; H.-U. Erichsen (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, S 295; H. J. Knack u.a., VwVfG, 2004, § 43 Rn 3.

¹⁰⁴² Vrg J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 2, 2000, S 83; U. Becker, Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration — VerwArch 87 (1996), S 581, 610. M.-J. Seibert aber hat die Bindungswirkung durch seine Definition grundsätzlich mit der Wirksamkeit gleichgestellt, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 193.

¹⁰⁴³ Anders in Deutschland, P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 Rn 155 ff. In früheren Werken wird jedoch zwischen der formellen und der materiellen Wirksamkeit unterschieden, insb A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, S 252 ff. Mit der materiellen Wirksamkeit wurde aber nichts anders als die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts im Auge behalten.

¹⁰⁴⁴ Vgl aber M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 206 f.

¹⁰⁴⁵ So RKKH 3-3-1-2-01, Rn 1; 3-3-1-53-01, Rn 3.

offensichtlich gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstossen. Damit stellt das Rechtssicherheitsgebot die verfassungsrechtliche Grundlage der Bindungswirkung dar. Ohne Bindungswirkung wäre ein Verwaltungsakt als Regelungsinstrument auch untauglich.¹⁰⁴⁶ Der regulative Charakter der Verfügung darf nicht willkürlich durch die Subjekte eines Rechtsverhältnisses, sondern nur im Rahmen eines angemessenen Verfahrens beseitigt werden. Selbst andere Rechtsordnungen, wo die Nichtigkeit der Verwaltungsentscheidung in der Regel als eine Folge ihrer Rechtswidrigkeit angesehen wird, erkennen ihre Gültigkeit jedoch an, soweit die Nichtigkeit noch nicht gerichtlich festgestellt worden ist.¹⁰⁴⁷ Laut Generalanwalt D. R.-J. Colomer lässt „kein Rechtssystem [---] zu, dass die Gültigkeit der Rechtsverhältnisse unbegrenzt in Frage gestellt werden kann“.¹⁰⁴⁸ Nach dem Ablauf der Anfechtungsfristen bekommt der Verwaltungsakt die Anwendungspriorität trotz seiner möglichen Rechtswidrigkeit.¹⁰⁴⁹ Die Wirksamkeit sowie die Verbindlichkeit einer Entscheidung werden u.a auch im europäischen Eigenverwaltungsrecht anerkannt: eine Entscheidung der Kommission bekommt durch den Ablauf der Klagefristen ihre Bestandskraft (*caractère définitif*). Die Gültigkeit einer Entscheidung darf in keinem anderen Verfahren als im Verfahren der direkten Nichtigkeitsklage in Frage gestellt werden, insofern die betroffene Person früher eine direkte Klagebefugnis dafür hat oder hatte.¹⁰⁵⁰ Die direkte Klagemöglichkeit müsste dabei für den Betroffenen während der Klagefrist hinreichend klar erkennbar gewesen sein. Daraus könnte ein allgemeiner Grundsatz der Bindungswirkung der Verwaltungsentscheidungen im europäischen Rechtsraum abgeleitet werden: eine Bindung kann nicht umfangreicher sein als es für die Betroffenen voraussehbar ist.

Im Rahmen eines indirekten Vollzugs des Gemeinschaftsrechts scheint die Bindungswirkung eines europarechtswidrigen Verwaltungsakts wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts zunächst zweifelhaft. In der Rechtsprechung des EuGH sind sogar Beispiele vorhanden, die eine Anwendung solcher Akte ausdrücklich ausschließen.¹⁰⁵¹ Der Kritik gegen diese

¹⁰⁴⁶ Zur Suche nach der rechtlichen Grundlage der Bindungswirkung vgl M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 192 ff; M. Randak, Bindungswirkung von Verwaltungsakten — JuS 1992, S 33, 36.

¹⁰⁴⁷ Z.B in England, H. Woolf, J. Jowell, A. Le Sueur, Principles of Judicial Review, 1999, S 120 ff; P. Craig, Administrative Law, 2003, S. 693 f, 698 f; S. Schönberg, Legitimate Expectations in Administrative Law, 2000, S 89; so auch im Eigenverwaltungsrecht der EG, J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2005, S 226.

¹⁰⁴⁸ C-392/04 und C-422/04 — „ISIS“, Rn 74.

¹⁰⁴⁹ So am Beispiel der Bebauungsplänen RKHK, 3-3-1-42-03, Rn 20.

¹⁰⁵⁰ J. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, 2005, S 226, 1002 f. Vgl EuGH 101/78 — „Granaria“, Rn 4 f; 76/83 — „Boël“, Rn 4; C-188/92 — „TWD“, Rn 24 ff; vor kurzem C-346/03 ja C-529/03 — „Atzeni u.a“, Rn 31.

¹⁰⁵¹ EuGH C-224/94 — „Ciola“, Rn 26 ff.

Position¹⁰⁵² muss eine Zustimmung gegeben werden. Ein späteres Urteil der EuGH am Beispiel der mitgliedstaatlichen Gerichtsentscheidungen zeigt bereits, dass der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts nicht absolut ist.¹⁰⁵³ Viele andere Urteile bestätigen dabei, dass für die Sicherstellung des Vorrangsprinzips und für die Beseitigung der Wirkung einer mitgliedstaatlichen Verwaltungsentscheidung grundsätzlich die Aufhebung des gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungsakts geboten ist. Ausnahmsweise kann aber auch ein solcher Akt fortdauernd gültig und verbindlich bleiben.¹⁰⁵⁴

Von der Unanfechtbarkeit und der Unabänderlichkeit eines Verwaltungsakts ist seine Bindungswirkung nicht abhängig. Die bloße Möglichkeit, durch die Aufhebung des Verwaltungsakts von der Verpflichtung entbunden zu werden, ist mit dem tatsächlichen Fehlen einer Verpflichtung nicht gleichzustellen. Die umgekehrten in der deutschen Fachliteratur¹⁰⁵⁵ vorkommenden Meinungen gehen meines Erachtens von einer andersartigen Definition der Bindungswirkung, als oben dargestellt, aus. Sie betreffen nicht die aktuellen Rechtswirkungen eines Verwaltungsakts, sondern die Wahrscheinlichkeit ihrer Unabänderlichkeit. Der Bestand und die Bindung einer Verfügung sind begrifflich zu unterscheiden, obwohl in der zeitlichen Perspektive die Bestandskraft die Dauerhaftigkeit einer Bindung gewährleisten kann.

D. Umfang der Bindungswirkung

I. Subjektive Grenzen

Die in dieser Dissertation durchgeführte Analyse bestätigt die Begründetheit der Bestimmung des § 60 Abs 2 Satz 1 HMS, wonach der Tenor eines Verwaltungsakts für jedermann verbindlich ist. Wenn im Hinblick auf den Adressat und das Ausgangsbehörde des Verwaltungsakts die These der Verbindlichkeit auch eher banal¹⁰⁵⁶ klingen mag, tauchen bei ihrer Anwendung auf dritte Personen, auf die im Verwaltungsverfahren nicht einbezogenen Behörden und auf Gerichte ernste verfassungsrechtliche Probleme auf. Nach § 60 Abs 2 Satz 1 und § 61 Abs 1 Satz 1 HMS bekommt ein Verwaltungsakt seine absolute

¹⁰⁵² F. Schoch, in: FS BVerwG, 2003, S 521; E. Schmidt-Aßmann, ebenda, S 492.

¹⁰⁵³ EuGH C-234/04 — „Kapferer“, Rn 20 f.

¹⁰⁵⁴ Siehe EuGH C-453/00 — „Kühne & Heitz“, Rn 24; vor kurzem auch EuK C-392/04 ja C-422/04 — „i-32 Germany u.a.“, Rn 51 ff.

¹⁰⁵⁵ J. Ipsen, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung 17 (1984), S 169, 174; H.-U. Erichsen (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, S 525, 540 f; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, Bd 2, 2000, S 130.

¹⁰⁵⁶ So M. Randak, Bindungswirkung von Verwaltungsakten — JuS 1992, S 33.

Bindungswirkung in subjektiver Hinsicht schon dann, wenn die Entscheidung nur dem Adressat bekannt gegeben ist.¹⁰⁵⁷ Die Dritten können damit in ihren Rechten beeinflusst werden ohne darüber benachrichtigt worden zu sein.¹⁰⁵⁸ Die Bekanntgabe eines Verwaltungsakts einem von ihm betroffenen Dritten ist immerhin eine rechtsstaatliche Pflicht der Behörde, jedoch keine Voraussetzung der Wirksamkeit und der Verbindlichkeit des Verwaltungsakts. Man muss dabei berücksichtigen, dass der Verwaltungsakt keine Pflichten auf den Dritten stellen kann (sonst wäre auch er ein Adressat), sondern dass er durch die Regelung der Rechten und Pflichten des Adressaten nur einen indirekten Eingriff dulden muss. Die relative Wirksamkeit einer Genehmigung würde die uninformierten Dritten nicht schützen, da der Adressat auch ohne der Wirksamkeit hinsichtlich des Dritten seine Tätigkeit anfangen könnte. Ein relatives Inkrafttreten ist nur bei einer Mehrheit der Adressaten möglich, vorausgesetzt, dass ihre Rechte und Pflichten von einander abtrennbar sind.

Die Gerichte müssen wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung eine Einzelentscheidung der Exekutive solange respektieren, bis sie im konkreten Fall keine Berechtigung haben, die Entscheidung aufzuheben.¹⁰⁵⁹ Anders als Gesetze und andere abstrakt-generelle Vorschriften, kann ein sachbezogener, aber rechtswidriger, darunter sogar ein verfassungswidriger Verwaltungsakt nicht ohne Anwendung bleiben.¹⁰⁶⁰ Es ist aber keinem Gericht verboten, die Wirksamkeit beziehungsweise die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts

¹⁰⁵⁷ Vgl. H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, I 9 Rn 65; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 Rn 169. In den USA kann die Verwaltungsentscheidung nur dann für die Dritte verbindlich sein, wenn er in das Verwaltungsverfahren einbezogen ist und wenn der Beschluß den Grundprinzipien des fairen und ehrlichen Verfahrens entspricht, A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, S 319.

¹⁰⁵⁸ BG Tallinn 2-3/763/05, Rn 6.

¹⁰⁵⁹ K.-M. Ortloff, Inhalt und Bindungswirkung der Baugenehmigung — NJW 1987, S 1665, 1667; H.-U. Erichsen (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, S 298; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 Rn 115. Zum amerikanischen Recht so auch A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, S 319; anders L. H. Levinson, The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently — Am.J.Comp.L 46 (1998), S 549, 551.

¹⁰⁶⁰ Für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung muss das Gericht nach dem § 152 des estnischen Grundgesetzes eine Entscheidung des Verfassungssenats des Staatsgerichtshofes einholen. Für die Prüfung der Verwaltungsakte ist kein entsprechendes Verfahren vorgesehen. Ein Verwaltungsakt kann nur durch eine direkte verwaltungsgerichtliche Klage angefochten werden. Dazu RKHK III-3/1-8/95, Rn 2, sowie Zivilsenat des Staatsgerichtshofes (RKTK) 3-2-1-17-03, Rn 12. So auch E.-J. Truuväli (Hrsg), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, S 634; eine andere Auffassung, K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, 1998, S 98.

inzident zu prüfen, falls eine solche Tatsache in einem Gerichtsverfahren, etwa in einem Staatshaftungsprozess¹⁰⁶¹, von Bedeutung ist. Ohne eine Bindung für alle Behörden, Dritte und Gerichte, wäre die Maßgeblichkeit eines Verwaltungsakts auch für das Verhältnis zwischen dem Adressat und der Ausgangsbehörde nicht möglich, da sonst die anderen Behörden, die Dritten beziehungsweise die Gerichte auch eine Abweichung der Ausgangsbehörde verlangen könnten.¹⁰⁶²

II. Zeitliche Grenzen

Die Bindungswirkung wird durch das Wirksamwerden des Verwaltungsakts, also in der Regel durch die Bekanntgabe an dem Adressat, hergestellt. Ein Verwaltungsakt, dessen Wirksamkeit durch die aufschiebende Wirkung einer verwaltungsgerichtlichen Klage oder durch eine Nebenbestimmung aufgeschoben ist, hat noch keine Gültigkeit. Seine künftige Gültigkeit ist aber wohl zu erwarten und deshalb kann ein solcher Verwaltungsakt schon eine gewisse „Vorbindung“ erwerben: die Behörden dürfen eine in der Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit wirksam werdende Verfügung nicht völlig außer Betracht lassen.¹⁰⁶³

Der Verwaltungsakt verliert seine Bindungswirkung grundsätzlich nur durch die Aufhebung oder sonstigen Abschluss seiner Wirksamkeit. In Estland wird es zwischen dem Widerruf und der Rücknahme einer Verfügung nicht unterschieden, wohl aber zwischen der rückwirkenden Aufhebung und derjenigen mit Wirkung nur auf die Zukunft. Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt von Anfang an aufgehoben. Nach solcher Aufhebung *ex tunc* können jedoch die bisherige Wirksamkeit und die Bindungswirkung nicht geleugnet werden, da die Aufhebung eine konstitutive, keine deklaratorische Wirkung besitzt.¹⁰⁶⁴ Die bisher aufgrund des rückwirkend aufgehobenen Verwaltungsakts durchgeführten Handlungen werden deshalb nicht von Anfang an, sondern erst ab dem Inkrafttreten des sog. *actus*

¹⁰⁶¹ Andres z.B. K.-M. Ortloff, Inhalt und Bindungswirkung der Baugenehmigung — NJW 1987, S 1664, 1670. Meines Erachtens ist das Regelungsgehalt und die ihm entsprechende Bindungswirkung eines feststellenden Verwaltungsaktes immer schon durch dem verfassungsrechtlichen Vorbehalt der gerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt, vgl P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 Rn 121.

¹⁰⁶² Ebenda, Rn 116.

¹⁰⁶³ Der Grund dieser „vorbeugenden Bindung“ ist damit ebenso die Wirksamkeit des Verwaltungsakts. Vgl zur anderen Begründungen M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 218 (Vergleich des noch nicht wirksamen Verwaltungsakts mit nichtigem); H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, S 168 f (Aufhebungsbeschränkungen).

¹⁰⁶⁴ RKKH 3-3-1-21-03, Rn 14; RKTk 3-2-1-32-05, Rn 9; 3-2-1-12-06, Rn 17, 19.

contrarius rechtswidrig. Dies ermöglicht die Restitution — eine Beseitigung der Folgen des Verwaltungsakts und die Rückerstattung der aufgrund des Akts zustande gekommenen Leistungen.¹⁰⁶⁵ Bei der Aufhebung *ex nunc* bleiben die bisherigen Folgen unberührt. Die Änderungen in der Sach- beziehungsweise Rechtslage, die den Verwaltungsakt zugrunde liegt, kann seine Bindungswirkung grundsätzlich nicht direkt beeinflussen.¹⁰⁶⁶ Solche Änderungen bedeuten nicht, dass der durch den Verwaltungsakt geregelte Fall nicht mehr vorliegt. Als Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts darf nicht die ganze Sachverhalt des Falles und die gesamten angewandten Normen angesehen werden, sondern nur die durch den Verwaltungsakt geregelte Tätigkeit (bei einem feststellendem Verwaltungsakt ausnahmsweise auch der festgestellte Umstand). Das Vorliegen einer wesentlichen Änderung der Sach- bzw Rechtslage, die die Beseitigung der Bindungswirkung berechtigt, muss im sachgerechten Verfahren (Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens), nicht willkürlich von Beteiligten selbst entschieden werden.¹⁰⁶⁷ Jedoch gibt es in dieser Hinsicht einige Ausnahmen. Die Aufhebung einer Rechtsnorm, auf die der Verwaltungsakt sich stützt, schliesst die Möglichkeit, den Verwaltungsakt hoheitlich zu vollstrecken, aus.¹⁰⁶⁸ Der Verwaltungssenat des Staatsgerichtshofes hat diese gesetzliche Bestimmung als einen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts erheblich weiterentwickelt unter der Behauptung, dass keine belastende Handlung aufgrund eines Verwaltungsakts, dessen Grundnorm wegen der Verfassungswidrigkeit aufgehoben worden ist, durchgeführt werden darf und ein solcher Verwaltungsakt selbst *ex officio* zurückgenommen werden muss.¹⁰⁶⁹ Bisher gibt es keine Rechtsprechung dazu, ob dies auch in mehrseitigen Verwaltungsrechtsverhältnissen gilt, wo ein Dritter dem Bestand des Verwaltungsakts schutzwürdig vertraut hat. Meines Erachtens wäre ein absolutes Aufhebungsgebot in solchen Fällen wegen des Rechtssicherheitsprinzips ausgeschlossen.

Damit offenbaren sich in der These der Zusammenhang von Wirksamkeit und Bindungswirkung einige Friktionen, die den Grundsatz jedoch nicht beseitigen.

¹⁰⁶⁵ Vgl S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, 2000, S 65 f.

¹⁰⁶⁶ Anders M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, 1989, S 222 ff; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, *VwVfG*, 2001, § 43 Rn 95.

¹⁰⁶⁷ So zur dauernden Bindung von Planungen BG Tallinn 2-3/217/05, Rn 16; 2-3/944/05, Rn 8; 2-3/650/05, Rn 11.

¹⁰⁶⁸ § 8 Abs 3 Nr 2 des Ersatzvornahme- und Zwangsgeldgesetzes.

¹⁰⁶⁹ RKHK 3-3-1-3-04, Rn 10; 3-3-1-64-04, Rn 17 f.

III. Objektive Grenzen

Der objektive Umfang der Bindungswirkung offenbart sich insbesondere in der Differenzierung zwischen dem verbindlichen Tenor als eigentliche Regelung des Falles¹⁰⁷⁰ und den sonstigen Teilen des Verwaltungsakts (Begründungen, Erläuterungen), den ohne eine ausdrückliche gesetzliche Sonderbestimmung keine direkte Verbindlichkeit zugeschrieben werden kann.¹⁰⁷¹ Die entsprechende Regelung im § 60 Abs 2 Satz 3 finde ich wohl begründet. Neben der in der Genehmigung direkt regulierten Tätigkeit können auch ihre offensichtlichen Folgen durch den Regelungsgehalt umfasst werden.¹⁰⁷² Dies ist jedoch nur bei den voraussehbaren Wirkungen möglich und nur dann, wenn die Genehmigung ihrer Funktion nach die Rechtslage im Hinblick auf die Wirkungen stabilisieren, nicht die Wirkungen vermeiden muss. Die Bindungswirkung der inzidenten Feststellungen wäre aber nicht mehr durch die Rechtssicherheit geschützt, sondern würde sie durch die Rechtsunklarheit beeinträchtigen, da es für die Beteiligten nicht voraussehbar ist, wo und wann solche Feststellungen erheblich werden können.¹⁰⁷³ Das Fehlen der direkten Bindungswirkung der inzidenten Feststellungen bedeutet nicht, dass die Behörden völlig willkürlich den Verwaltungsakt abändern dürfen.¹⁰⁷⁴ Ebenso bedeutet das Fehlen der feststellenden Wirkung einer rechtswidrigen Baugenehmigung nicht unbedingt, dass ein aufgrund deren geschaffte Gebäude abgerissen werden muss.¹⁰⁷⁵ Die Abänderung eines früheren Verwaltungsakts sowie die Abrissverfügung sind Ermessensentscheidungen und das schutzwürdige Vertrauen sowie die Rechte und die berechtigten Interessen des Adressats müssen dabei sowieso berücksichtigt werden.

Die präjudizielle Wirkung kommt demnach nur dem Regelungsgegenstand zu, der dem Tenor entspricht, nicht aber dem Prüfungsgegenstand einer

¹⁰⁷⁰ Vrg F. Schoch, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S 232; W. Hoffmann-Riem, in: E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem (Hrsg), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S 22.

¹⁰⁷¹ BG Tallinn 2-3/59/05, Rn 18; 2-3/242/05, Rn 10. So auch H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, § 11 Rn 9; P. Stelkens, H.-J. Bonk, M. Sachs, VwVfG, 2001, § 43 Rn 57; H.-U. Erichsen (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, S 298.

¹⁰⁷² Vgl R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, in R. Wahl (Hrsg), Prävention und Vorsorge, 1995, S 248 ff; K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, S 76 f; F. Curtius, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, 2005, S 134 f.

¹⁰⁷³ T. Ammelburger, Strukturprobleme der Bestandskraftlehre, 1997, S 41, 45 ff.

¹⁰⁷⁴ Vgl aber M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 310, 312 f, 324 f, 467 ff.

¹⁰⁷⁵ In Estland schon deshalb nicht, weil die Versagungsentscheidung nach dem § 60 HMS keine feststellende Wirkung hat.

Genehmigung oder eines sonstigen Verwaltungsaktes.¹⁰⁷⁶ Die Bindung ist möglich nur in den Fällen, wo eine spätere Entscheidung mit dem Regelungsgehalt der früheren Verfügung konfrontiert wird. Das Zusammenfallen der Prüfungsgegenständen zweier Verwaltungsakten bedeutet nicht unbedingt die entsprechende Bedeckung der Regelungsgehalte und bietet damit kein Veranlassung für die Bindungswirkung.¹⁰⁷⁷ Die Doppelprüfung gleicher Sachverhalte ist im Verwaltungsverfahren, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes¹⁰⁷⁸ oft notwendig, um die Lücken in der staatlichen Aufsicht zu vermeiden und die kumulativen Effekte zu behandeln.¹⁰⁷⁹ Das Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts kann nicht umfangreicher sein als sein Prüfungsgehalt, wohl aber umgekehrt.¹⁰⁸⁰ Die Regelungsgehalte müssen vielmehr möglichst weitgehend durch die Auslegung¹⁰⁸¹ der entsprechenden Normen sowie der Genehmigungssentscheidung selbst eingeschränkt werden. Die Legalisierungswirkung einer Genehmigung kann u.a durch parallele Genehmigungsvorbehalte¹⁰⁸² oder durch die Bevollmächtigungen zum nachträglichen behördlichen Einschreiten, sowie durch zivilrechtliche Ansprüche reduziert sein. Solche gesetzliche Einschränkungen des Regelungsgehaltes einer früheren Genehmigung sind direkt

¹⁰⁷⁶ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 303; R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, in R. Wahl (Hrsg), Prävention und Vorsorge, 1995, S 254 ff.

¹⁰⁷⁷ Zu der Baugenehmigung und dem baurechtlichen Nutzungsgenehmigung, RKKH 3-3-1-62-03, Rn 11; 3-3-1-34-05, Rn 8. Allgemeiner zu den konkurrierenden Behördenzuständigkeiten am Beispiel des Kartellamts und der Telekommunikationsregulierungsbehörde, RKKH 33-1-66-02, Rn 36 f.

¹⁰⁷⁸ Zur Vermeidung der sog. „Salami-Taktik“ und zum Sicherung der sog. internen Integration des Umweltrechts, G. Schmidt, die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, S 292; R. Sparwasser, R. Engel, A. Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S 79.

¹⁰⁷⁹ Im Rahmen einer von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tartu in 2003 durchgeführten Befragung haben 87,5% von Beamten beantwortet, dass bei der Genehmigungserteilung sie auch in solchen Fragen, die in das Zuständigkeitsbereich mancher anderen Behörde fallen, geprüft werden.

¹⁰⁸⁰ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 380. Anders die Befürwortern des sog. Separationsmodells, z.B R. Schäfer, Konzentrationswirkung der Genehmigung im Abfallbeseitigungsrecht? — NVwZ 1985, S 383, 386.

¹⁰⁸¹ F. Schoch, in W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S 233; M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 314 ff. Zur Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane, R. Streinz (Hrsg), EUV/EGV, 2003, S 2199.

¹⁰⁸² Zur Reduzierung von Regelungs- und auch Prüfungsgegenstände der Parallelgenehmigungen am Beispiel des Verhältnisses zwischen einer wasserechtlichen Sondernutzungsgenehmigung und einer Baugenehmigung BG Tallinn, 2-3/271/05 — „Tiefhafen Saaremaa“, S 12. Kritisch dazu H. Veinla, Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine — Juridica 2005, S 693, 700. Zur Baugenehmigung und Betriebsgenehmigung eines Gasrohrnetzes, BG Tallinn 2-3/950/05, S 3 f.

anwendbar und deshalb nicht von einer ausdrücklichen Wiederholung im Genehmigungsurkunde abhängig.¹⁰⁸³ Solche Vorbehalte können sogar als Sondervorschriften zum § 60 HMS angesehen werden.¹⁰⁸⁴ In dieser Weise lässt die Bindungswirkung einer Entscheidung sich dem sachfremderen Behörde meistens zugunsten einem solchen der sachnäheren zu beschränken,¹⁰⁸⁵ da der erste in der Regel eine allgemeinere und der letzte eine speziellere Regelung dargestellt.

E. Objektive Grenzen der Bindungswirkung von Baugenehmigungen

Die estnische Baugenehmigung ist ein rein konstitutiver Verwaltungsakt, womit für ein bestimmtes Vorhaben das generelle präventive Bauverbot beseitigt wird. Die Baugenehmigung verleiht in Estland kein Recht für die Nutzung des Gebäudes. Dafür ist eine weitere Nutzungsgenehmigung erforderlich, die erst nach der Fertigstellung des Bauwerks beantragt werden kann. Für die baurechtliche Nutzungsgenehmigung ist im Baugesetz neben der verfügenden, das Nutzungsrecht freigebenden Wirkung ausdrücklich auch die feststellende Wirkung bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Bauanlage vorgesehen.¹⁰⁸⁶ Obwohl eine Feststellungsfunktion der Baugenehmigung gelegentlich in der Rechtsprechung erwähnt worden ist,¹⁰⁸⁷ wird sie vom Baugesetz nicht vorgesehen. Meines Erachtens wäre ihre Anerkennung in Estland unbegründet. Für den Schutz der Rechtssicherheit ist sie nicht erforderlich, da neben der späteren Nutzungsgenehmigung auch der verfügende Teil den Bestand des Bauwerks schon hinreichend schützt.¹⁰⁸⁸ Die Baugenehmigung gibt nicht nur das Recht zum Bauen, sondern auch für das Aufbewahren des Gebäudes im bautechnischen Zustand, der im Bauentwurf vorgesehen ist (vom Nutzungsrecht ist dieses Recht zu unterscheiden). Das Recht zum Bauen wäre sinnlos, wenn ihm kein Recht zum Behalten des Gebauten folgt. Das Gebäude muss als eine wohl voraussehbare und sogar gewünschte Folge des Bauens angesehen werden. Damit kann auch das künftige Gebäude durch die Legalisierungs-

¹⁰⁸³ Anders M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 401.

¹⁰⁸⁴ Deshalb kann das Genehmigungsbehörde die weitere Genehmigungsvorbehalte durch ihre Entscheidung nicht beseitigen, obwohl entsprechende Entscheidung trotz der Rechtswidrigkeit gelten könnte, vgl zu diesem Problem K. Sach, Genehmigung als Schutzschild?, 1994, S 73.

¹⁰⁸⁵ Vgl zum „Fachbindungsansatz“ M.-J. Seibert, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, 1989, S 361. Zur Maßgeblichkeit einer Entscheidung der „primär verantwortlichen Behörde“ nach dem US-amerikanischen Recht, A. C. Aman, W. T. Mayton, Administrative Law, 2001, S 320.

¹⁰⁸⁶ § 32 Abs 1 des Baugesetzes (*ehitusseadus* — EhS).

¹⁰⁸⁷ RKHK 3-3-1-25-02, Rn 25.

¹⁰⁸⁸ Nach RKHK 3-3-1-33-05, p 15 erlischt die Baugenehmigung aber nach dem Fertigwerden des Bauwerks.

wirkung der Baugenehmigung umfasst werden. Der entsprechende konstitutive Regelungsgehalt der Baugenehmigung ist jedoch beschränkt durch weitere Genehmigungsvorbehalte, sowie Vorbehalte zu nachträglichen Anordnungen und zum zivilrechtlichen Verbot des Bauens und der Nutzung des Bauwerks. Durchgehend sind die mit der Baugenehmigung verliehenen Rechte von einer Pflicht, die Sicherheit des Gebäudes für Leben, Gesundheit, Eigentum und Umwelt gewährleisten, beschränkt.¹⁰⁸⁹ Zugleich können diese Rechte nicht durch einen Vorbehalt des Einhaltens aller möglichen baurechtlichen Vorschriften tangiert sein, da auch die Baugenehmigung grundsätzlich unabhängig ihrer Rechtmäßigkeit gelten und binden muss. Der Prüfungsgehalt der Baugenehmigung ist in Estland weitgehend, es umfasst jedoch nicht alle Normen des öffentlichen Rechts, die für die Nutzung des Bauwerks maßgeblich sind.

Hinsichtlich der für das Bauvorhaben nötigen parallelen Genehmigungen hat die Baugenehmigung eine präjudizielle Wirkung nur im Bereich des Baurechts, während in anderen Bereichen die anderen Genehmigungen wegen ihrer Spezifik den Regelungsgehalt der Baugenehmigung verdrängen (z.B. die wasserrechtliche Sondernutzungsgenehmigung).¹⁰⁹⁰ Die Regelungsgegenstände der Baugenehmigung und der baurechtlichen Nutzungsgenehmigung überschneiden sich bezüglich der Frage, ob das Gebäude den bauordnungsrechtlichen Anforderungen entspricht, da die Baugenehmigung wegen ihrer Bindungswirkung diese Anforderungen maßgeblich bestimmt, die Nutzungsgenehmigung ihre Befolgung aber verbindlich festlegt. Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Anlagennutzung hat die Baugenehmigung aber keine präjudizielle Wirkung.¹⁰⁹¹ Wurde die Baugenehmigung materiell rechtswidrig ausgehändigt und entspricht das Gebäude zwar den Bestimmungen der Baugenehmigung und damit dem freigegebenen Bauentwurf, ist der Widerspruch des Gebäudes mit den abstrakt-generellen Bauvorschriften von alleine kein Grund für die Weigerung der Nutzungsgenehmigung.¹⁰⁹² Der Antrag kann abgelehnt werden, falls das Gebäude eine Gefahr darstellt oder wenn ihre Nutzung für die Umgebung unverträglich ist. Für das gewerberechtliche Anmeldeverfahren,¹⁰⁹³ das eigentlich ein reduziertes Genehmigungsverfahren ist, und für die sonstigen gewerberechtlichen Erlaubnisse¹⁰⁹⁴ ist die Baugenehmigung in Bezug auf die baurechtlichen Fragen

¹⁰⁸⁹ § 3 Abs 1, § 61 Abs 1 Nr 9, § 64 Abs 2 Nr 1 EhS.

¹⁰⁹⁰ Vgl. K. Finkelnburg, K.-M. Ortloff, Öffentliches Baurecht, Bd 2, 1998, S 96; BG Tallinn 2-3/242/05. Die „Schlußpunkttheorie“, dazu F.-J. Peine, Öffentliches Baurecht, 2003, S 308, wäre in Estland nicht anwendbar.

¹⁰⁹¹ RKHK 3-3-1-62-03, Rn 10.

¹⁰⁹² Anders unter bestimmten Umständen RKHK 3-3-1-34-05, Rn 8; umgekehrt wieder 3-3-1-42-03, Rn 40, sowie grundsätzlich 3-3-1-62-03, Rn 11.

¹⁰⁹³ § 12 Abs 1 des Gesetzes des Handelswesens.

¹⁰⁹⁴ Etwa das lebensmittelrechtliche Annerkennungsverfahren, § 10 Abs 1 des Lebensmittelgesetzes.

maßgeblich. Für die von der gewerblichen Nutzung eines Gebäudes verursachten Immissionen kann dies aber nur dann gelten, wenn solche Folgen schon während des Baugenehmigungsverfahrens voraussehbar sind. Für die umweltrechtlichen Genehmigungen hat die Baugenehmigung im Ergebnis keine Bindungswirkung. Obwohl sie auch in einem umweltrechtlichen Verfahren bei der Beurteilung der baurechtlichen Fragen maßgeblich sein kann, ist der Regelungsgehalt der Baugenehmigung im Bereich des Umweltschutzes tangiert.

Als nachträgliche Anordnungen sind im estnischen Baugesetz die Baueinstellung, die Abbruchverfügung, die Umbauverfügung und die Nutzungsuntersagung durch die Aufsichtsbehörde vorgesehen.¹⁰⁹⁵ Die ersten drei davon können leicht mit dem Regelungsgehalt der Baugenehmigung konfrontieren, wenn das Gebäude derer Bestimmungen entspricht, ausgenommen, dass das Gebäude gefährlich ist. Eine spätere Änderung der Sach- oder Rechtslage kann die präjudizielle Wirkung der Genehmigung für die genannten Anordnungen nicht direkt, sondern nur durch die Änderung der Genehmigung, beseitigt werden, falls es gesetzlich nicht anders vorgesehen wird.¹⁰⁹⁶ Hinsichtlich der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Anordnungen hat die Baugenehmigung eine begrenzte Bindungswirkung (wieder das Vorbehalt der Sicherheit¹⁰⁹⁷), bezüglich der umweltrechtlichen Anordnungen¹⁰⁹⁸ fehlt es.¹⁰⁹⁹

Neben den Befugnissen der Aufsichtsbehörden, kann die Baugenehmigung grundsätzlich auch die subjektiven Zivilrechte der Dritten, ausnahmsweise auch die des Grundstückseigentümers, einschränken. Ausgenommen einer Sonderregelung zu technischen Anlagen und Netze, die in einer Planung vorgesehen sind,¹¹⁰⁰ gibt die Baugenehmigung dem Genehmigungsinhaber jedoch kein Recht ohne eine Zustimmung des Eigentümers auf dem Grundstück zu bauen.¹¹⁰¹ Die Analyse der Rechtsprechung¹¹⁰² hat bewiesen, dass bezüglich der schädlichen Einwirkungen für die Nachbarschaft beschränkt die Baugenehmigung den negatorischen Abwehranspruch des Nachbarn nur gegen die unwesentlichen und umweltverträglichen, sowie die sog. negativen Immissionen, nicht aber gegen die echten und gleichzeitig wesentlichen Immissionen wie Rauch, Geräusch usw.

¹⁰⁹⁵ § 61 Abs 1–3, § 64 Abs 1, Abs 2, Abs 3 Nr 3, Abs 4 Nr 3 EhS.

¹⁰⁹⁶ Vgl R. Wahl, G. Hermes, K. Sach, in: R. Wahl (Hrsg), Prävention und Vorsorge, 1995, S 234; H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, S 432 ff.

¹⁰⁹⁷ Z.B bei der lebensmittelrechtlichen Anordnung nach § 50 Abs 2 des Lebensmittelgesetzes.

¹⁰⁹⁸ Z.B § 21 Abs 2 Nr 2 des Umweltaufsichtsgesetzes.

¹⁰⁹⁹ Vgl H.-J. Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, S 369.

¹¹⁰⁰ § 23 Abs 4–5¹ EhS.

¹¹⁰¹ So ausdrücklich § 12 Abs 2 S 2 EhS. Schon früher auch RKHK 3-3-1-67-01, Rn 2.

¹¹⁰² Insb RKHK 3-3-1-42-03, Rn 18; RKTK 3-2-1-33-05, Rn 14 f.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aaviksoo, Berit, Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korrupsioon — *Juridica* 2000, lk 508.
2. Achterberg, Norbert jt (toim), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1. kd, 2. tr, Heidelberg: Müller 2000, 1323 lk.
3. Aedmaa, Anno, Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine — *Õiguskeel* 2001, nr 5, lk 34.
4. Aedmaa, Anno, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, Einar Vene, *Haldusmenetluse käsiraamat*, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, 511 lk.
5. Ahi, Kaili, Saarniit, Leno, *Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korrupsiooni ennetamisel* — *Juridica* 2000, lk 492.
6. Aman, Alfred C., Mayton, William T., *Administrative Law*, 2. tr, St. Paul: West Group 2001, 971 lk.
7. Ammelburger, Thomas, *Strukturprobleme der Bestandskraftlehre: Reform des Verwaltungsverfahrensrechts*, Rothenburg: Bülow 1997, 244 lk.
8. Andresen, Ene, *Korrupsiooni tõkestamine riigihankemenetluses*, teoses: Pruks, Peep (toim), *Korrupsiooni piiramisest Eestis: Õiguslikke küsimusi*, Tartu: *Iuridicum* 2002, 279 lk.
9. Annus, Taavi, *Riigiõigus: Õpik kõrgkoolidele*, Tallinn: Juura 2001, 319 lk.
10. Anton, Ülle, *Haldussund kui haldustäide* — *Juridica* 1998, lk 389.
11. Baumbach, Adolf jt, *Zivilprozeßordnung: mit Gerichtsverfassungsgesetz und anderen Nebengesetzen (ZPO)*, 51. tr., 1993, 2481 lk.
12. Baur, Jürgen F., Stürner, Rolf, *Sachenrecht (alustanud Fritz Baur)*, 17. tr, München: Beck 1999, 917 lk.
13. Becker, Stephan, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten im Schnittpunkt von Handlungsformenlehre und materiellem öffentlichen Recht*, Berlin: Spitz; Baden-Baden: Nomos 1997, 207 lk.
14. Becker, Ulrich, *Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration* — *VerwArch* 87 (1996), lk 581.
15. Behrends, Okko, *Corpus iuris civilis: Die Institutionen: Text und Übersetzung*, 2. tr, Heidelberg: Müller 1999, 296 lk.
16. Benz, Angelika, *Privatisierung und Verwaltung — Abbau von Staatsaufgaben? — Die Verwaltung* 28 (1995), lk 337.
17. Beyer, Peter, *Die Integrierte Anlagenzulassung*, Frankfurt am Main: Lang 2001.
18. Bingham, Thomas, *Should Public Law Review Remedies Be Discretionary?* — *Public Law* 1991, lk 64.
19. Blanke, Hermann-Josef, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2000, 610 lk.
20. Bonk, Heinz Joachim, *Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz* — *NVwZ* 1997, lk 320.
21. Brohm, Winfried, *Kurzlebigkeit und Langzeitwirkung der Rechtsdogmatik*, teoses: Geis, Max-Emanuel, Lorenz, Dieter, *Staat. Kirche. Verwaltung*, *Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, Beck: München 2001 (FS Maurer).
22. Brohm, Winfried, *Öffentliches Baurecht*, 3. tr., München: Beck 2002, lk 689.
23. Craig, Paul P., *Substantive Legitimate Expectations in Domestic and Community Law* — *Cambridge Law Journal* 55 (1996), lk 289.

24. Craig, Paul P., Administrative Law, 5. tr, London: Sweet & Maxwell 2003, 960 lk.
25. Curtius, Friedrich, Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht, Baden-Baden: Nomos 2005, 276 lk.
26. Cusy, Christoph, Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — Verbot mit Dispensvorbehalt — Juristische Ausbildung 1981, lk 80.
27. Danwitz, Thomas von, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, Tübingen: Mohr-Siebeck 1996, 560 lk.
28. Danwitz, Thomas von, Systemgedanken eines Rechts der Verwaltungskooperation, teoses: Schmidt-Abmann, Eberhard, Hoffmann-Riem, Wolfgang (toim), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden: Nomos 1999, lk 171.
29. Dietz, Andreas, Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand“ — DÖV 2005, lk 772.
30. Di Fabio, Udo, System der Handlungsformen und Fehlerfolgen, teoses: Becker-Schwarze, Kathrin (toim), Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht, Stuttgart: Boorberg 1991.
31. Dose, Nicolai, Kooperatives Recht — Die Verwaltung 27 (1994), lk 91.
32. Dolde, Klaus Peter, Die Eigentumsdogmatik des Bundesverwaltungsgerichts, teoses: Schmidt-Abmann, Eberhard jt (toim), Festgabe: 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Heymanns: Köln 2003, lk 312.
33. Dolde, Klaus Peter, Verwaltungsverfahren und Deregulierung — NVwZ 2006, lk 857.
34. Eerma, Diana, Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel — RiTo 5 (2002), lk 156.
35. Eichmann, Eduard, Lehrbuch des Kirchenrechts, 1. kd, 9. tr, München: Schöningh 1959, 568 lk.
36. Epiney, Astrid, Neuere Rechtsprechung des EuGH in den Bereichen institutionelles Recht, allgemeines Verwaltungsrecht, Grundfreiheiten, Umwelt- und Gleichstellungsrecht — NVwZ 2006, lk 407.
37. Erbguth, Wilfried, Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? — NVwZ 2005, lk 241.
38. Erichsen, Hans-Uwe (toim), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. tr., Berlin: de Gruyter 1998, 859 lk.
39. Ernits, Madis, Kättetoimetamiset põhiõiguste valguses — Juridica 2004, lk 321.
40. Finkelnburg, Klaus, Ortloff, Karsten-Michael, Öffentliches Baurecht, 2. kd, München: Beck 1998, 313 lk.
41. Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. kd, 9. tr, München: Beck 1966, 627 lk.
42. Friauf, Karl Heinrich, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt — OVG Lüneburg, VerwRspr 12 Nr 6 — JuS 1962, lk 422.
43. Friauf, Karl Heinrich, „Latente Störung“ — DVBl 1971, lk 713.
44. Friauf, Karl Heinrich, Bestandsschutz zwischen Investitionssicherheit und Anpassungsdruck — WiVerw 1989, lk 121.
45. Galligan, Denis J., Due Process and Fair Procedures, Oxford: Clarendon 1996, 537 lk.
46. Giesberts, Ludger, Reinhardt, Michael (toim), Umweltrecht, München: Beck (1. märtsi 2006 seisuga),

47. Grimm, Dieter, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, teoses: Grimm, Dieter (toim), Wachsende Staatsaufgaben — sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, lk 291.
48. Groeben, Hans von der, Schwarze, Jürgen, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. kd, 6. tr, Nomos: Baden-Baden 2004.
49. Guckelberger, Annette, Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, teoses: Ziekow, Jan (toim), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin: Duncker & Humblot 1998.
50. Gusy, Christoph, Verbot mit Erlaubnisvorenhalt — Verbot mit Dispensvorbehalt — Juristische Ausbildung 1981, lk 80.
51. Hatje, Armin, Die Gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, Baden-Baden: Nomos 1998, 469 lk.
52. Hegels, Susanne, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht: Europäisches Verwaltungsrecht für den direkten und den indirekten Gemeinschaftsrechtsvollzug, Baden-Baden: Nomos 2000, 237 lk.
53. Hermes, Georg, Die Wirkung behördlichen Genehmigungen: Privates Risiko oder staatliche (Mit-)Verantwortung bei veränderter Sachlage?, teoses: Becker-Schwarze, Kathrin (toim), Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht, Stuttgart: Boorberg 1991.
54. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Modernisierung von Recht und Justiz, Suhrkamp: Frankfurt am Main 2001, 364 lk.
55. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Methoden einer anwendungsorientierten Verwaltungsrechtswissenschaft, teoses: Schmidt-Aßmann, Eberhard, Hoffmann-Riem, Wolfgang (toim), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Nomos: Baden-Baden 2004, 423 lk.
56. Hoffmann-Riem, Wolfgang, Schmidt-Aßmann, Eberhard, Schuppert, Gunnar Folke (toim), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts: Grundfragen, Nomos: Baden-Baden 1993, 349 lk.
57. Hufen, Friedhelm, Verwaltungsprozeßrecht, 3. tr, München: Beck 1998, 705 lk.
58. Ikkonen, Kadriann, Omandipõhiõigus ja selle piirid — Juridica 2006, lk 54.
59. Ipsen, Jörn, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten — Die Verwaltung 17 (1984), lk 169.
60. Jarass, Hans D., Wirtschaftsverwaltungsrecht mit Wirtschaftsverfassungsrecht, 3. trükk, Neuwied: Luchterhand 1997, 358 lk.
61. Jauernig, Othmar, Zivilprozessrecht: Ein Studienbuch, 23. tr, München: Beck 1991, 357 lk.
62. Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, 3. tr järeltrükk, Bad Homburg v.d. Höhe: Gehlen 1966, 571 lk.
63. Kalbus, Arnika, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena — Juridica 2003, lk 373.
64. Kamann, Hans-Georg, Selmayr, Martin, Das Risiko der Bestandskraft — NVwZ 1999, lk 1041.
65. Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, 2. tr kordustrükk, Viin: Österreichische Staatsdruckerei 1992, 404 lk.
66. Kibbermann, Elisabeth, Kirotar, Salme, Koppel, Paula, Saksa-Eesti sõnaraamat = Deutsch-Estnisches Wörterbuch, 4. tr, Tallinn: Valgus 1995, 1055 lk.

67. Kingreen, Thorsten, Konkurentschtutz im vertragsärztlichen Zulassungsrecht. Ein Beitrag zur Reise nach Jerusalem im Gesundheitswesen — Die Verwaltung 36 (2003), lk 33.
68. Kliimann, Artur-Tõeleid, Administratiivakti teooria, Tartu: Akadeemiline Koooperatiiv 1932, 270 lk.
69. Kliimann, Artur-Tõeleid, Õiguskord, Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1939, 345 lk.
70. Kliimann, Artur-Tõeleid, Eliaser, Rein, Haldusõiguse üldosa: Autoriseeritud konspekt, Tartu: Reta 1939, 233 lk.
71. Knack, Hans-Joachim, Busch, Jost-Dietrich, VwVfG: Kommentar, 8. tr, Köln: Heymanns 2004, 1717 lk.
72. Koenig, Christian, Haratsch, Andreas, Europarecht, 4. trükk, Mohr Siebeck: Tübingen, 2003.
73. Koenig, Christian, Pechstein, Matthias, Sander, Claude, EU-/EG-Prozessrecht, 2. tr, Tübingen: Mohr Siebeck 2002, 557 lk.
74. Kokott, Julianne, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes — VVDStRL 63 (2004), lk 7.
75. Kruhl, Karsten, Nachbarschutz und Rechtssicherheit im baurechtlichen Anzeigeverfahren: Am Beispiel des Kennntnisgabeverfahrens nach § 51 LBOBW, Berlin: Duncker und Humblot 1999, 247 lk.
76. Käerdi, Martin, Lang, Rein, Raidla, Jüri, Varul, Paul, Volens, Urmas, Ettevõtja õigus: Tegevuskava ettevõtjalasale õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks — Juridica 2006, lk 233.
77. Laffranque, Julia, Eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult, Tartu: Eesti Õiguskeskus 2005, 101 lk.
78. Laffranque, Julia, Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles, Tallinn: Juura 2006, 536 lk.
79. Leisner, Walter, „Gesetz wird Unsinn...“: Grenzen der Sozialgestaltung im Gesetzesstaat — DVBl 1981, lk 849.
80. Lenze, Anne, Die Bestandskraft von Verwaltungsakten nach der Rechtsprechung des EuGH — VerwArch 97 (2006), lk 49.
81. Levinson, L. Harold, The Legitimate Expectation that Public Officials Will Act Consistently — Am.J.Comp.L. 46 (1998), lk 546.
82. Lintam, Marika, Pädevuse jaotus Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel — Juridica 2005, lk 28.
83. Luts, Marju, Õigusfilosoofia I: Sissejuhatus õigusfilosoofiasse, Tallinn: Juura 1997, 144 lk.
84. Lõhmus, Uno, Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004 — Juridica 2006, lk 3.
85. Madise, Ülle, Eesti haldusõiguse reformi kandvatel ideedel — Juridica 2003, lk 38.
86. Maunz, Theodor jt, Grundgesetz: Kommentar, 2. kd, München: Beck, vahelehtedega teos seisuga juuni 2002.
87. Maurer, Hartmut, Haldusõigus. Üldosa, 14. trüki tõlge, Tallinn: Juura 2004, 564 lk.
88. Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. kd, 2. tr, München: Duncker & Humblot 1914, 401 lk.
89. Medicus, Dieter, Bürgerliches Recht, 18. tr, Köln: Heymanns 1999, 751 lk.
90. Merten, Detlef, Papier, Hans-Jürgen (toim), Handbuch der Grundrechte, 1. kd, Heidelberg: Müller 2004, 1062 lk.

91. Merusk, Kalle, Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi, 2. tr, Tallinn: Juura 1995, 32 lk.
92. Merusk, Kalle, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontrollimine, Tallinn: Juura 1997, 126 lk.
93. Merusk, Kalle, Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses — Juridica 2001, lk 519.
94. Merusk, Kalle, Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid: Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte — Juridica 2003, lk 499.
95. Merusk, Kalle, Koolmeister, Indrek, Haldusõigus, Tallinn: Juura 1995, 189 lk.
96. Moore, Victor, A Practical Approach to Planning Law, 9 tr, Oxford: Oxford University Press 2005, 666 lk.
97. Mäenpää, Olli, Hallintolupa, 2. tr, Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus 1992, 391 lk.
98. Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus, 3. tr, Helsinki: WSLT 2000, 540 lk.
99. Nahamowitz, Peter, „Reflexives Recht“: Das unmögliche Ideal eines post-interventionistischen Steuerungskonzepts — Zeitschrift für Rechtssoziologie 6 (1985), lk 29.
100. Nahamowitz, Peter, Õiguse entsüklopeedia, Tallinn: Juura 1995, 140 lk.
101. Narits, Raul, Õigusteaduse metodoloogia, Tallinn: Juura 1997, 112 lk.
102. Nehl, Hans Peter, Wechselwirkungen zwischen verwaltungsrechtlichem und gerichtlichem Individualrechtsschutz in der EG, teoses: Nowak, Carsten, Cremer, Wolfram (toim), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, Baden-Baden: Nomos 2002, lk 141.
103. Nowak, Carsten, Zentraler und dezentraler Individualrechtsschutz in der EG im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundsatzes effektiven Rechtsschutzes, teoses: Nowak, Carsten, Cremer, Wolfram (toim), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, Baden-Baden: Nomos 2002, lk 47.
104. Oppermann, Thomas, Euroopa õigus, Tallinn: Juura 2002, 818 lk.
105. Ortloff, Karsten-Michael, Inhalt und Bindungswirkungen der Baugenehmigung — NJW 1987, lk 1665.
106. Ortloff, Karsten-Michael, Zwischenbilanz einer emanzipatorischen Entwicklung — NVwZ 1993, lk 713.
107. Parrest, Nele, Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel — Juridica 2005, lk 240.
108. Parrest, Nele, Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas — Juridica 2006, lk 24.
109. Paulus, Christoph G., Tsiviilprotsessiõigus: Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmise, Tallinn: Juura 2002, 308 lk.
110. Pechstein, Matthias, Kubicki, Philipp, Gültigkeitskontrolle und Bestandskraft von EG-Rechtsakten — NJW 2005, lk 1825.
111. Peine, Franz-Joseph, Öffentliches Baurecht, 4. tr, Tübingen: Mohr Siebeck 2003, 418 lk.
112. Pikamäe, Kaire, Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses — Juridica 2006, lk 172.
113. Pilving, Ivo, Haldusakti tühistamine halduse poolt — Juridica 1998, lk 392.
114. Pilving, Ivo, Põhiseadusevastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine — Juridica 2002, lk 702.
115. Pilving, Ivo, Menetlus- ja vormivead haldusakti kättetoimetamisel — Juridica 2004, lk 526.
116. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, Juura: Tallinn 1997, 1296 lk.

117. Pärna, Priidu, Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne, Juura: Tallinn 2004.
118. Quaas, Michael, Bundesgerichtshof und Bundesverwaltungsgericht: Berührungspunkte und Überschneidungen in den Bereichen des Umwelt- und Planungsrechts, teoses: Schmidt-Aßmann, Eberhard jt (toim), Festgabe: 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Heymanns: Köln 2003, lk 37 (FS BVerwG).
119. Rainer, Johannes Michael, Bau- und nachbarrechtliche Bestimmungen im klassischen römischen Recht, Graz: Leikam 1987, 311 lk.
120. Randak, Michael, Bindungswirkungen von Verwaltungsakten — JuS 1992, lk 33.
121. Redeker, Konrad, Oerzen, Hans-Joachim von, Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar, 13. tr, Stuttgart: Kohlhammer 2000, 1244 lk.
122. Rüthers, Bernd, Rechtstheorie: Begriff, Geltung und Anwendung des Rechts, München: Beck 1999, 566 lk.
123. Sach, Karsten, Genehmigung als Schutzschild? Die rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung Berlin: Duncker & Humblot, 1994, 319 lk.
124. Sachs, Michael, Grundgesetz: Kommentar, 3. tr, Beck: München 2003.
125. Sauter, Helmut jt (toim), Landesbauordnung für Baden-Württemberg, 2. kd (2003. novembri seisuga), Kohlhammer: Stuttgart.
126. Schmehl, Arndt, Genehmigungen unter Änderungsvorbehalt zwischen Stabilität und Flexibilität, Baden-Baden: Nomos 1998, 212 lk.
127. Schmidt, Guido, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zulassungsverfahren durch mehrere Behörden — NVwZ 2003, lk 292.
128. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns — DVBl 1989, lk 533.
129. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht: Wechselseitige Einwirkungen — DVBl 1993, lk 924.
130. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft — EuR 1996, lk 270.
131. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, teoses: Schmidt-Aßmann, Eberhard jt (toim), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Köln: Heymanns 2003, lk 487.
132. Schmidt-Preuß, Matthias, Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung — DVBl 1995, lk 485.
133. Schmitz, Heribert, Wessendorf, Franz, Das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz — Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und der Wirtschaftsstandort Deutschland — NVwZ 1996, lk 955.
134. Schneider, Jens-Peter, Kooperatives Verwaltungsverfahren — VerwArch 87 (1996), lk 38.
135. Schneider, Jens-Peter, Verwaltungskontrollen und Kontrollmaßstäbe in komplexen Verwaltungsstrukturen, teoses: Schmidt-Aßmann, Eberhard, Hoffmann-Riem, Wolfgang, Verwaltungskontrolle, Baden-Baden: Nomos 2001, lk 271.
136. Schoch, Friedrich, Der Verwaltungsakt zwischen Stabilität und Flexibilität, teoses: Hoffmann-Riem, Wolfgang, Schmidt-Aßmann, Eberhard (toim), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Nomos: Baden-Baden 1994, lk 199.
137. Schoch, Friedrich, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, teoses: Schmidt-Aßmann, Eberhard jt (toim), Festgabe: 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Heymanns: Köln 2003, lk 507.

138. Schoch, Friedrich, Schmidt-Aßmann, Eberhard, Pietzner, Jost (toim), Verwaltungsgerichtsordnung, München: Beck (2005. a oktoobri seisuga).
139. Schönberg, Søren J., Legitimate Expectations in Administrative Law, Oxford: Oxford University Press 2000, 270 lk.
140. Schreiber, Frank, Das Regelungsmodell der Genehmigung im intergrierten Umweltschutz, Berlin: Duncker & Humblot 2000, 271 lk.
141. Schulze-Fielitz, Helmuth, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, teoses: Dose, Nicolai, Voigt, Rüdiger (toim), Kooperatives Recht, Baden-Baden: Nomos 1995.
142. Schwab, Karl Heinz, Prütting, Hanns, Asjaõigus, Juura: Tallinn 1995.
143. Schwarze, Jürgen (toim), EU-Kommentar, Nomos: Baden-Baden 2000, 2660 lk.
144. Schwarze, Jürgen, Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2. tr, Baden-Baden: Nomos 2005, 1500 lk.
145. Schäfer, Roland, Konzentrationswirkung der Genehmigung im Abfallbeseitigungsrecht? — NVwZ 1985, lk 383.
146. Seibert, Max-Jürgen, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten, Baden-Baden: Nomos 1989, 647 lk.
147. Seidl, Stephan, Parallele Genehmigungsverfahren im Wirtschaftsverwaltungsrecht mit besonderer Rücksicht auf die Betriebszeitregelung im Gaststättenrecht, Frankfurt am Main: Lang, 1994, 147 lk.
148. Sandler, Horst, Bestandsschutz im Wirtschaftsleben — WiVerw 1993/4, lk 236.
149. Sparwasser, Reinhard, Engel, Rüdiger, Voßkuhle, Andreas, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. tr, Heidelberg: Müller 2003, 1051 lk.
150. Stein, Ekkehart, Methodische Probleme des Verwaltungsrechts, teoses: Geis, Max-Emanuel, Lorenz, Dieter, Staat. Kirche. Verwaltung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, Beck: München 2001 (FS Maurer).
151. Steinbeiß-Winkelmann, Christine, Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, teoses: Ziekow, Jan (toim), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin: Duncker & Humblot 1998.
152. Stelkens, Paul, Bonk, Heinz Joachim, Sachs, Michael (toim), Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 6. tr, München: Beck 2001, 2740 lk.
153. Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 2. kd, Beck: München 1992, 486 lk.
154. Streinz, Rudolf (toim), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EUV/EGV), München: Beck 2003, 2733 lk.
155. Zeiss, Walter, Zivilprozeßrecht, 9. tr, Tübingen: Mohr-Siebeck 1997, 409 lk.
156. Tridimas, Takis, The General Principles of EC Law, Oxford University Press: Oxford 1999, 377 lk.
157. Trute, Hans-Heinrich, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung — DVBl 1996, lk 950.
158. Truuväli, Eerik-Juhan jt (toim), Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljanne, Tallinn: Juura 2002, 757 lk.
159. Veinla, Hannes, Ettevaatusprintsiipt keskkonnaõiguses, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, 315 lk.
160. Veinla, Hannes, Keskkonnaõigus, Tallinn: Juura 2005, 288 lk.

161. Veinla, Hannes, Saaremaa sadama ja teiste samalaadsete projektide arendamine. Õiguslikud riskid Euroopa Ühenduse looduskaitse direktiivide kontekstis — *Juridica* 2005, lk 693.
162. Voßkuhle, Andreas, Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns? — *Die Verwaltung* 33 (1996), lk 511.
163. Voßkuhle, Andreas, Das Kompensationsprinzip: Grundlagen einer prospektiven Ausgleichsordnung für die Folgen privater Freiheitsbetätigung, Tübingen: Mohr Siebeck 1999, 536 lk.
164. Voßkuhle, Andreas, Die Reform des Verwaltungsrechts als Projekt der Wissenschaft — *VerwArch* 89 (1999), lk 545.
165. Voßkuhle, Andreas, Methode und Pragmatik im Öffentlichen Recht, teoses: Bauer, Hartmut jt (toim), Umwelt, Wirtschaft und Recht: Wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, Tübingen: Mohr Siebeck 2002.
166. Voßkuhle, Andreas, Strukturen und Bauformen neuer Verwaltungsverfahren, teoses: Hoffmann-Riem, Wolfgang, Schmidt-Aßmann, Eberhard (toim), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden: 2002.
167. Wahl, Rainer, Das deutsche Genehmigungs- und Umweltrecht unter Anpassungsdruck, teoses: Dolde, Klaus-Peter (toim), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Schmidt: Berlin 2001, lk 237.
168. Wahl, Rainer, Fehlende Kodifizierung der förmlichen Genehmigungsverfahren im Verwaltungsverfahrensgesetz — *NVwZ* 2002, lk 1192.
169. Wahl, Rainer, Groß, Detlef, Die Europäisierung des Genehmigungsrechts am Beispiel der Novel Food-Verordnung — *DVBl* 1998, lk 2.
170. Wahl, Rainer, Hermes, Georg, Sach, Karsten, Genehmigung zwischen Bestandschutz und Flexibilität, teoses: Wahl, Rainer (toim), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn: Economica 1995.
171. Wittkopp, Silke, Sachverhaltsermittlung im Gemeinschaftsverwaltungsrecht, Hamburg: Kovac 1999, 265 lk.
172. Wolff, Hans J., Bachof, Otto, Stober, Rolf, Verwaltungsrecht, 2. kd, 6. tr, München: Beck 2000, 772 lk.
173. Woolf, Harry, Jowell, Jeffrey, Le Sueur, Andrew, Principles of Judicial Review, London: Sweet & Maxwell 1999, 720 lk.

Kasutatud õigusaktid

Eesti õigusaktid

Põhiseaduslikud aktid

174. Eesti Vabariigi põhiseadus — RT 1937, 71, 590.
175. Eesti Vabariigi põhiseadus — RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174; 64, 429.
176. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus — RT I 2003, 64, 429.

177. Administratiivmenetluse seadus — RT 1936, 4, 25.
178. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus — RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 24, 133; 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390; 393; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588; 2004, 41, 277; 56, 399; 81, 542; 89, 610; 2005, 31, 230; 32, 235; 63, 481; 2006, 29, 218; 32, 244.
179. Välismaalaste seadus — RT I 1993, 44, 637; 2004, 58, 410; 2005, 20, 128; 24, 181; 39, 308; 65, 494; 71, 548; 2006, 2, 3; 21, 159; 26, 191.
180. Halduskohtumenetluse seadustik — RT I 1993, 50, 694; 1994, 16, 290; 28, 425; 1995, 29, 358; 359; 1996, 37, 739; 1997, 16, 260; 30, 472; 87, 1468; 93, 1557; 95/96, 1575; 1998, 17, 265; 61, 981; 1999, 16, 271; 31, 425.
181. Asjaõigusseaduse rakendamise seadus — RT I 1993, 72/73, 1021; 1999, 44, 510; 2000, 51, 325; 88, 576; 2001, 24, 133; 31, 171; 42, 234; 94, 582; 2002, 47, 297; 53, 336; 99, 579; 2003, 13, 64; 51, 355; 78, 523; 81, 546; RT III 2004, 13, 160; RT I 2004, 14, 91; 2005, 39, 308; 2006, 19, 148.
182. Tarbijakaitse seadus (v.r) — RT I 1994, 2, 13; 1999, 35, 450; 102, 907; 2000, 40, 252; 59, 379; 2001, 50, 283; 289; 56, 332; 2002, 13, 81; 18, 97; 35, 214; 53, 336; 61, 375; 63, 387; 2004, 13, 86.
183. Veeseadus — RT I 1994, 40, 655; 1996, 13, 241; 240; 1998, 2, 47; 61, 987; 1999, 10, 155; 54, 583; 95, 843; 2001, 7, 19; 42, 234; 50, 283; 94, 577; 2002, 1, 1; 61, 375; 63, 387; 2003, 13, 64; 26, 156; 51, 352; 2004, 28, 190; 38, 258; 2005, 15, 87; 37, 280; 67, 512; 2006, 28, 211.
184. Sotsiaalhoolekande seadus — RT I 1995, 21, 323; 2001, 98, 617; 2002, 53, 336; 61, 375; 64, 393; 90, 521; 2003, 58, 388; 75, 498; 88, 591; 2004, 27, 180; 89, 603; 604; 605; 2005, 9, 34; 18, 106; 24, 181; 38, 299; 39, 308; 54, 430; 57, 451; 2006, 2, 3; 26, 191.
185. Planeerimis- ja ehitusseadus — RT I 1995, 59, 1006; 1996, 36, 738; 49, 953; 1999, 27, 380; 29, 398; 399; 95, 843; 2000, 54, 348; 2001, 42, 234; 50, 283; 65, 377; 2002, 47, 297; 53, 336; 63, 387.
186. Kalapüügiseadus — RT I 1995, 80, 1384; 1996, 27, 567; 1998, 108/109, 1784; 1999, 10, 152; 54, 583; 95, 843; 2000, 13, 92; 54, 348; 81, 514; 2001, 18, 88; 2002, 41, 250; 61, 375; 63, 387; 2003, 9, 43; 88, 589; 593; 2004, 2, 9; 30, 208; 89, 609; 2005, 15, 87; 67, 512; 2006, 28, 211.
187. Kemikaaliseadus — RT I 1998, 47, 697; 1999, 45, 512; 2002, 53, 336; 61, 375; 63, 387; 2003, 23, 144; 51, 352; 75, 499; 88, 591; 2004, 45, 315; 75, 521; 89, 612; 2006, 28, 209.
188. Metsaseadus — RT I 1998, 113/114, 1872; 1999, 54, 583; 82, 750; 95, 843; 2000, 51, 319; 102, 670; 2001, 50, 282; 2002, 61, 375; 63, 387; 2003, 88, 594; 2004, 9, 53; 38, 258; 2005, 70, 540.
189. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus — RT I 1999, 16, 273; 2002, 39, 245; 61, 375; 2004, 89, 603; 604; 2005, 38, 299; 39, 308; 71, 544; 2006, 26, 191.
190. Krediidiasutuste seadus — RT I 1999, 23, 349; 2005, 8, 32; 13, 64; 39, 308; 59, 463; 61, 473.
191. Toiduseadus — RT I 1999, 30, 415; 2002, 13, 81; 79; 61, 375; 63, 387; 102, 603; 2004, 27, 177; 34, 236; 2006, 28, 211.

192. Halduskohtumenetluse seadustik — RT I 1999, 31, 425; 96, 846; 2000, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 53, 336; 62, 376; 50, 313; 2003, 13, 67; 23, 140; 2004, 46, 329; 56, 403; 2005, 39, 308; 15, 85; 39, 308.
193. Toote nõuetele vastavuse tõendamise seadus — RT I 1999, 92, 825; 2003, 45, 308; 81, 543; 2004, 18, 131; 30, 208.
194. Loomatauditõrje seadus — RT I 1999, 97, 861; 2000, 82, 526; RT I 2001, 3, 4; 88, 531; 93, 566; 2002, 61, 375; 63, 387; 96, 566; 2004, 19, 135; 34, 236; 2005, 37, 286; 61, 477; 2006, 21, 162.
195. Ühistranspordiseadus — RT I 2000, 10, 58; 2001, 18, 85; 2002, 53, 336; 61, 375; 63, 387; 110, 654; 2003, 20, 116; 58, 387; 71, 471; 88, 589; 2006, 21, 161; 162.
196. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus — RT I 2000, 54, 348; 2002, 61, 375; 63, 387; 90, 521; 99, 579; 2004, 30, 209; 38, 258; 84, 572; 2005, 15, 87.
197. Riigihangete seadus — RT I 2000, 84, 534; 2001, 40, 224; 50, 284; 2002, 23, 131; 47, 297; 61, 375; 63, 387; 87, 505; 99, 577; 2003, 25, 153; 78, 521; 88, 591; 2004, 56, 402; 2005, 18, 105.
198. Turismiseadus — RT I 2000, 95, 607; 2002, 63, 387; 2003, 88, 594; 2004, 18, 131; 2005, 24, 181; 2006, 26, 191.
199. Liiklusseadus — RT I 2001, 3, 6; 2002, 92, 531; 105, 613; 110, 654; 655; 2003, 26, 156; 78, 522; 2004, 30, 208; 46, 329; 2005, 20, 125; 31, 228; 39, 308; 40, 311; 68, 529.
200. Riigivastutuse seadus — RT I 2001, 47, 260; 2002, 62, 377; 2003, 15, 86; 2004, 56, 405.
201. Asendustäitmise ja sunniraha seadus — RT I 2001, 50, 283; 94, 580; 2005, 39, 308.
202. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus — RT I 2001, 50, 284; 2002, 57, 360; 61, 375; 62, 377; 110, 661; 2003, 26, 157; 160; 2004, 29, 192; 56, 400; 75, 520; 89, 612; 2005, 2, 4; 57, 452; 64, 482.
203. Keskkonnajärelevalve seadus — RT I 2001, 56, 337; 2002, 61, 375; 99, 579; 110, 653; 2003, 88, 591; 2004, 30, 209; 38, 258; 2005, 24, 182; 57, 451.
204. Haldusmenetluse seadus — RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527; 2005, 39, 308.
205. Relvaseadus — RT I 2001, 65, 377; 88, 531; 102, 673; 2002, 29, 175; 53, 336; 61, 375; 63, 387; 110, 653; 2003, 66, 449; 88, 594; 2004, 2, 7; 25, 170; 30, 208; 54, 388; 2006, 21, 162; 26, 191.
206. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus — RT I 2001, 85, 512; 2002, 61, 375; 2003, 73, 486; 2005, 15, 87; 2006, 28, 209.
207. Geneetiliselt muundatud mikroorganismide suletud keskkonnas kasutamise seadus — RT I 2001, 97, 603; 2002, 61, 375.
208. Maksukorralduse seadus — RT I 2002, 26, 150; 57, 358; 63, 387; 99, 581; 110, 660; 111, 662; 2003, 2, 17; 48, 341; 71, 472; 82, 554; 88, 591; 2004, 2, 7; 28, 188; 189; 30, 208; 45, 319; 56, 403; 84, 568; 569; 2005, 13, 66; 25, 193; 54, 430; 57, 451; 68, 528.
209. Muinsuskaitse seadus — RT I 2002, 27, 153; 47, 297; 53, 336; 63, 387; 2004, 25, 171.
210. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus — RT I 2002, 29, 174; 2003, 4, 22; 24, 148; 2004, 56, 405; 2005, 39, 308; 68, 524.

211. Ehitusseadus — RT I 2002, 47, 297; 99, 579; 2003, 25, 153; 2004, 18, 131; 2005, 39, 308.
212. Surveseadme ohutuse seadus — RT I 2002, 49, 309; 2003, 88, 594; 2004, 2, 5; 18, 131; 30, 208.
213. Küttegaasi ohutuse seadus — RT I 2002, 49, 311; 2003, 88, 594; 2004, 18, 131; 19, 133; 30, 208.
214. Lifti ja köistee ohutuse seadus — RT I 2002, 50, 312; 2003, 88, 594; 2004, 7, 41; 18, 131; 30, 208.
215. Väärteomenetluse seadustik — RT I 2002, 50, 313; 110, 654; 2003, 26, 156; 83, 557; 88, 590; 593; 2004, 46, 329; 54, 387; 390; 56, 403; 2005, 39, 308; 40, 311; 71, 549; 2006, 21, 160.
216. Planeerimisseadus — RT I 2002, 99, 579; 2004, 22, 148; 38, 258; 84, 572; 2005, 15, 87; 22, 150; 2006, 14, 111.
217. Vedelkütuse seadus — RT I 2003, 21, 127; 88, 591; 2004, 18, 131; 53, 365; 2005, 13, 66; 64, 482.
218. Maagaasiseadus — RT I 2003, 21, 128; 2004, 18, 131; 2005, 64, 483.
219. Elektriturseadus — RT I 2003, 25, 153; 2004, 18, 131; 86, 583.
220. Kaugkütteseadus — RT I 2003, 25, 154; 2004, 18, 1.
221. Isikuandmete kaitse seadus — RT I 2003, 26, 158; 2004, 30, 208.
222. Kriminaalmenetluse seadustik — RT I 2003, 27, 166; 2004, 65, 456; 2005, 39, 307; 308; 68, 529; 71, 549.
223. Raudteeseadus — RT I 2003, 79, 530; 2004, 18, 131; 18, 131; 2005, 38, 298; 38, 298; 40, 312.
224. Jäätmeseadus — RT I 2004, 9, 52; 30, 208; 2005, 15, 87; 37, 288; 2006, 28, 209.
225. Kaubandustegevuse seadus — RT I 2004, 12, 78.
226. Majandustegevuse registri seadus — RT I 2004, 12, 79.
227. Lõhkematerjali seadus — RT I 2004, 25, 170; 2006, 14, 112; 21, 159; 26, 191.
228. Kiirgusseadus — RT I 2004, 26, 173; 2005, 15, 87; 2006, 25, 185.
229. Geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seadus — RT I 2004, 30, 209.
230. Looduskaitse seadus — RT I 2004, 38, 258; 53, 373; 2005, 15, 87; 22, 152.
231. Välisõhu kaitse seadus — RT I 2004, 43, 298; 2005, 15, 87.
232. Maapõuseadus — RT I 2004, 84, 572; 2005, 15, 87; 67, 512; 2006, 14, 109.
233. Elektroonilise side seadus — RT I 2004, 87, 593; 2005, 71, 545; 2006, 25, 187; 31, 234.
234. Kindlustustegevuse seadus — RT I 2004, 90, 616.
235. Ravimiseadus — RT I 2005, 2, 4; 13, 63; 24, 180; 64, 482.
236. Tsiiviilkohtumenetluse seadustik — RT I 2005, 26, 197; 49, 395; 71, 549; 2006, 7, 42.

Määrused

237. Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise kord, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 1993. a määrus nr 36 — RT I 1993, 7, 106; 1998, 18, 293; 2000, 11, 67; 2001, 69, 417; 2002, 51, 320; 101, 597.

238. Eri käitlemisvaldkondades tunnustamisele kuuluvate käitlemisettevõtete liikide loetelu ja nende tunnustamise menetluse kord, Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 1999. a määrus nr 444 — RT I 2000, 2, 14; 2002, 28, 164; 103, 607.
239. Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid, sotsiaalministri 4. märtsi 2002. a määrus nr 42 — RTL 2002, 38, 511.
240. Vee erikasutusloa ja ajutise vee erikasutusloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord, loa taotlemiseks vajalike materjalide loetelu ja loa vormid, keskkonnaministri 26. märtsi 2002. a määrus nr 18 — RTL 2002, 48, 664.
241. Ehitusloa vorminõuded, majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määrus nr 63 — RTL 2003, 4, 40.
242. Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord, majandus- ja kommunikatsiooniministri 24. detsembri 2002. a määrus nr 66 — RTL 2003, 3, 24.
243. Mälestise ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste konserveerimise, restaureerimise, remondi ja ehitamise projektide koostamise ja neis eelnevate uuringute tegemise tingimused ja kord ning muinsuskaitse eritingimuste koostamise kord, kultuuriministri 30. juuni 2003. a määrus nr 9 — RTL 2003, 83, 1230.
244. Välisõhu saasteloa ja erisaasteloa taotluse ja loa vormid, loataotluse sisule esitatavad nõuded, keskkonnaministri 22. septembri 2004. a määrus nr 119 — RTL 2004, 128, 1983.
245. Nõuded majutusettevõttele, majandus- ja kommunikatsiooniministri 19. oktoobri 2005. a määrus nr 128 — RTL 2005, 106, 1635.

Eesti poolt sõlmitud välislepingud

246. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon — RT II 1996, 11/12, 34.
247. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Ärhusi konventsioon) — RT II 2001, 18, 89.
248. Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Irimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga (2003. aasta Euroopa Liiduga ühinemise leping) — RT II 2004, 3, 8.

Euroopa Liidu õigusaktid

249. Euroopa Ühenduse asutamisleping — terviktekst EÜT C 2002, 325, 33.
250. Euroopa aatomienergiaühenduse asutamisleping.¹¹⁰³
251. Euroopa Liidu leping — terviktekst EÜT C 2002, 325, 5.
252. Euroopa Liidu põhiseaduse leping — ELT C 2004, 310, 1 (jõustumata).
253. Nõukogu 2. aprilli 1979. a direktiiv nr 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta — EÜT L 1979, 103, 1.
254. Nõukogu 27. juuni 1985. a direktiiv nr 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta — EÜT L 1985, 175, 40.
255. Komisjoni 27. novembri 1987. a määrus nr 3665/87/EMÜ põllumajandustoodete väljaveohüvitiste süsteemi ühtsete rakendussätete kohta — EÜT L 1987, 351, 1.
256. Nõukogu 24. oktoobri 1998. a otsus nr 88/591/ESTÜ, EMÜ, Euratom Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu asutamise kohta — EÜT L 1988, 319, 1.
257. Nõukogu 21. detsembri 1988. a direktiiv nr 89/106/EMÜ ehitustooteid puudutavate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta — EÜT L 1989, 40, 12.
258. Nõukogu 21. mai 1992. a direktiiv nr 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta — EÜT L 1992, 206, 7.
259. Nõukogu 12. oktoobri 1992. a määrus 2913/92/EMÜ, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik — EÜT L 1992, 302, 1.
260. Nõukogu 22. juuli 1993. a määrus nr 2309/93/EMÜ, milles sätestatakse ühenduse kord inimtervishoius ja veterinaarias kasutatavate ravimite lubade andmise ja järelvalve kohta ning millega asutatakse Euroopa Ravimihindamisamet — EÜT L 1993, 214, 1.
261. Nõukogu 24. septembri 1996. a direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta — EÜT L 1996, 257, 26.
262. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. jaanuari 1997. a määrus nr 258/97/EÜ uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta — EÜT L 1997, 43 1.
263. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23. oktoobri 2000. a direktiiv nr 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik — EÜT L 2000, 327, 1.
264. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. juuli 2001. a direktiiv nr 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta — EÜT L 2001, 197, 30.
265. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 6. novembri 2001. a direktiiv nr 2001/83/EC inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta — EÜT L 2001, 311, 64.
266. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 19. märtsi 2001. a määrus nr 761/2001/EÜ organisatsioonide vabatahtliku osaluse võimaldamise kohta ühenduse keskkonnajuhtimise ja keskkonnaauditeerimissüsteemis EMAS — EÜT L 2001, 114, 1.
267. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 7. märtsi 2002. a direktiiv nr 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja –teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) — EÜT L 2002, 108, 21.

¹¹⁰³ ELT-s avaldamata, http://europa.eu.int/scadplus/treaties/euratom_en.htm#TABLE. Kätesaadav võrguaadressil: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/et/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc>, lk 169 jj.

268. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 28. jaanuari 2003. a direktiiv nr 2003/4/EÜ keskonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta — EÜT L 2003, 41, 26.
269. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. mai 2003. a direktiiv nr 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive 85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitsse kättesaadavusega — EÜT L 2003, 156, 17.
270. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 22. septembri 2003. a määrus nr 1829/2003/EÜ geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta — ELT L 2003, 268, 1.
271. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 13. oktoobri 2003. a direktiiv nr 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonetega saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ — ELT L 2003, 275, 32.
272. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 31. märtsi 2004. a määrus nr 726/2004/EÜ, milles sätestatakse ühenduse kord inim- ja veterinaaravimite lubade andmise ja järelevalve kohta ning millega asutatakse Euroopa Ravimiamet — ELT L 2004, 136, 1.
273. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 21. aprilli 2004. a direktiiv nr 2004/35/EÜ — ELT L 2004, 143, 56.
274. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29. aprilli 2004. a määrus nr 852/2004/EÜ toiduainete hügieeni kohta — ELT L 2004, 139, 1.
275. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 14. juuni 2006. a direktiiv nr 2006/48/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta — ETL L 2006, 177, 1.

Saksamaa Liitvabariigi õigusaktid

276. Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland — BGBI I 1949, 1.
277. Zivilprozeßordnung (ZPO, tsiviilprotsessiseadustik) — RGBI 1877, 83.
278. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB, tsiviilseadustik) — RGBI 1896, 195.
279. Wasserhaushaltsgesetz (WHG, veeseadus) — BGBI I 1957, 1110.
280. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO, halduskohtuseadustik) — BGBI I 1960, 17.
281. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, haldusmenetluse seadus) — BGBI I 1976.
282. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz — BImSchG, välisõhu kaitse seadus) — BGBI I 1990, 880.

Kasutatud kohtulahendid

Eesti kohtud

Riigikohus

283. RKÜK 11. novembri 2001. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-7-01 — RT III 2001, 26, 280.
284. RKÜK 17. märtsi 2003. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-3-10-02 — RT III 2003, 10, 95.

285. RKÜK 17. veebruari 2004. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-120-03 — RT III 2004, 7, 69.
286. RKÜK 25. veebruari 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-60-03 — RT III 2004, 7, 70.
287. RKÜK 19. aprilli 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-46-03 — RT III 2004, 11, 128.
288. RKÜK 28. aprilli 2004. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-69-03 — RT III 2004, 12, 143.
289. RKÜK 25. oktoobri 2004. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-10-04 — RT III 2004, 28, 297.
290. RKÜK 19. aprilli 2005. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-05 — RT III 2005, 13, 128.
291. RKÜK 27. juuni 2005. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-05 — RT III 2005, 24, 248.
292. RKÜK 13. detsembri 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-05 — RT III 2006, 1, 1.
293. RKPK 30. septembri 1994. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr III-4/1-5/94 — RT I 1994, 80, 1159.
294. RKPK 2. novembri 1994. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr III-4/A-7/94 — RT I 1994, 80, 1378.
295. RKPK 2. novembri 1994. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr III-4/A-8/94 — RT I 1994, 80, 1379.
296. RKPK 30. septembri 1998. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-6-98 — RT I 1998, 86/87, 1434.
297. RKPK 17. märtsi 1999. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-99 — RT III 1999, 9, 90.
298. RKPK 28. aprilli 2000. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-6-00 — RT III 2000, 12, 125.
299. RKPK 6. oktoobri 2000. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-00 — RT III 2000, 21, 233.
300. RKPK 22. detsembri 2000. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-10-00 — RT III 2001, 1, 1.
301. RKPK 5. märtsi 2001. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-01 — RT III 2001, 7, 75.
302. RKPK 3. mai 2001. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-6-01 — RT III 2001, 15, 154.
303. RKPK 10. mai 2002. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-02 — RT III 2002, 14, 157.
304. RKPK 12. juuni 2002. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-6-02 — RT III 2002, 18, 202.
305. RKPK 24. detsembri 2002. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-10-02 — RT III 2003, 2, 16.
306. RKPK 17. veebruari 2003. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-1-03 — RT III 2003, 5, 48.
307. RKPK 30. aprilli 2004. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-04 — RT III 2004, 13, 160.
308. RKPK 21. juuni 2004. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-9-04 — RT III 2004, 20, 224.
309. RKPK 2. detsembri 2004. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-20-04 — RT III 2004, 45, 362.
310. RKPK 11. mai 2006. a arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-3-06 — RT III 2006, 19, 176.

311. RPKK 29. septembri 2006. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-11-06 — RT III 2006, 33, 279.
312. RKEK 20. detsembri 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-8-01 — RT III 2002, 4, 33.
313. RKEK 20. detsembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-15-01 — RT III 2002, 4, 34.
314. RKKK 1. juuni 2001. a määrus haldusõiguserikkumise asjas nr 3-1-1-64-01 — RT III 2001, 19, 202.
315. RKTk 30. oktoobri 1997. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-122-97 — RT III 1997, 31/32, 336.
316. RKTk 2. oktoobri 2000. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-97-00 — RT III 2000, 22, 244.
317. RKTk 23. oktoobri 2001. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-108-01 — RT III 2001, 29, 314.
318. RKTk 27. märtsi 2002. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-37-02 — RT III 2002, 11, 117.
319. RKTk 16. detsembri 2002. a määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-103-02 — RT III 2003, 2, 22.
320. RKTk 10. märtsi 2003. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-17-03 — RT III 2003, 7, 81.
321. RKTk 14. aprilli 2003. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-26-03 — RT III 2003, 14, 137.
322. RKTk 19. veebruari 2004. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-12-04 — RT III 2004, 7, 79.
323. RKTk 13. detsembri 2004. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-141-04 — RT III 2005, 1, 7.
324. RKTk 21. märtsi 2005. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-16-05 — RT III 2005, 11, 110.
325. RKTk 23. märtsi 2005. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-18-05 — RT III 2005, 11, 113.
326. RKTk 8. aprilli 2005. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-13-05 — RT III 2005, 14, 137.
327. RKTk 11. aprilli 2005. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-33-05 — RT III 2005, 14, 138.
328. RKTk 19. aprilli 2005. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-32-05 — RT III 2005, 14, 144.
329. RKTk 15. juuni 2005. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-62-05 — RT III 2005, 25, 255.
330. RKTk 8. veebruari 2006. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-121-05 — RT III 2006, 7, 62.
331. RKTk 21. märtsi 2006. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-12-06 — RT III 2006, 11, 102.
332. RKTk 11. aprilli 2006. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-164-05 — RT III 2006, 14, 132.
333. RKTk 4. mai 2006. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-3-6-05 — RT III 2006, 16, 168.
334. RKHK 26. mai 1995. a määrus haldusasjas nr III-3/1-8/95 — RT III 1995, 8, 103.
335. RKHK 8. detsembri 1995. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-42-95 — RT III 1996, 5, 72.
336. RKHK 12. jaanuari 1996. a määrus haldusasjas nr III-3/1-44/95 — <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/III-3/1-44/95>.
337. RKHK 3. mai 1996. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-15-96 — RT III 1996, 17, 240.
338. RKHK 1. novembri 1996. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-34-96 — RT III 1997, 1, 5.
339. RKHK 5. detsembri 1997. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-32-97 — RT III 1998, 2, 16.
340. RKHK 19. detsembri 1997. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-37-97 — RT III 1998, 6, 62.
341. RKHK 18. septembri 1998. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-23-98 — RT III 1998, 26, 255.
342. RKHK 16. oktoobri 1998. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-32-98 — RT III 1998, 29, 293.
343. RKHK 8. novembri 1999. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-40-99 — RT III 1999, 29, 273.
344. RKHK 22. mai 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-00 — RT III 2000, 14, 151.
345. RKHK 12. juuni 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-15-00 — RT III 2000, 17, 180.
346. RKHK 10. oktoobri 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-40-00 — RT III 2000, 23, 248.
347. RKHK 19. detsembri 2000. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-53-00 — RT III 2001, 1, 2.
348. RKHK 22. veebruari 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-3-01 — RT III 2001, 6, 62.
349. RKHK 6. märtsi 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-2-01 — RT III 2001, 8, 87.
350. RKHK 13. märtsi 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-3-01 — RT III 2001, 9, 101.
351. RKHK 8. mai 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-27-01 — RT III 2001, 16, 168.
352. RKHK 19. juuni 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-38-01 — RT III 2001, 22, 234.

353. RKHK 6. novembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-54-01 — RT III 2001, 30, 318.
354. RKHK 20. novembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-43-01 — RT III 2001, 31, 330.
355. RKHK 26. novembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-53-01 — RT III 2001, 33, 344.
356. RKHK 7. detsembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-51-01 — RT III 2002, 1, 1.
357. RKHK 18. detsembri 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-58-01 — RT III 2002, 2, 10.
358. RKHK 18. detsembri 2001. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-60-01 — RT III 2002, 2, 11.
359. RKHK 21. detsembri 2001. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-67-01 — RT III 2002, 4, 37.
360. RKHK 18. veebruari 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-8-02 — RT III 2002, 7, 61.
361. RKHK 21. veebruari 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-6-02 — RT III 2002, 8, 75.
362. RKHK 7. märtsi 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-9-02 — RT III 2002, 9, 87.
363. RKHK 19. märtsi 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-11-02 — RT III 2002, 12, 122.
364. RKHK 3. aprilli 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-02 — RT III 2002, 12, 124.
365. RKHK 17. aprilli 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-19-02 — RT III 2002, 13, 141.
366. RKHK 14. mai 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-25-02 — RT III 2002, 15, 172.
367. RKHK 6. juuni 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-27-02 — RT III 2002, 18, 204.
368. RKHK 17. juuni 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-32-02 — RT III 2002, 20, 232.
369. RKHK 19. juuni 2002. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-36-02 — RT III 2002, 20, 237.
370. RKHK 1. oktoobri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-57-02 — RT III 2002, 24, 269.
371. RKHK 8. oktoobri 2002. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-56-02 — RT III 2002, 25, 283.
372. RKHK 15. oktoobri 2002. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-48-02 — RT III 2002, 26, 292.
373. RKHK 16. oktoobri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-41-02 — RT III 2002, 26, 294.
374. RKHK 4. novembri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-51-02 — RT III 2002, 30, 329.
375. RKHK 13. novembri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-61-02 — RT III 2002, 32, 354.
376. RKHK 26. novembri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-64-02 — RT III 2002, 35, 377.
377. RKHK 18. detsembri 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-66-02 — RT III 2003, 2, 17.
378. RKHK 16. jaanuari 2003. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-2-03 — RT III 2003, 3, 26.
379. RKHK 27. veebruari 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-9-03 — RT III 2003, 6, 61.
380. RKHK 7. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-21-03 — RT III 2003, 7, 72.
381. RKHK 17. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-10-03 — RT III 2003, 8, 83.
382. RKHK 17. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-11-03 — RT III 2003, 8, 84.
383. RKHK 18. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-12-03 — RT III 2003, 9, 86.
384. RKHK 4. aprilli 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-14-03 — RT III 2003, 11, 110.
385. RKHK 4. aprilli 2003. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-32-03 — RT III 2003, 11, 111.
386. RKHK 17. aprilli 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-16-03 — RT III 2003, 15, 140.
387. RKHK 17. aprilli 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-17-03 — RT III 2003, 15, 141.
388. RKHK 23. aprilli 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-33-03 — RT III 2003, 15, 143.
389. RKHK 7. mai 2003. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-31-03 — RT III 2003, 18, 167.
390. RKHK 19. mai 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-41-03 — RT III 2003, 20, 182.
391. RKHK 20. mai 2003. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-37-03 — RT III 2003, 20, 183.
392. RKHK 20. mai 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-44-03 — RT III 2003, 20, 184.
393. RKHK 10. juuni 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-38-03 — RT III 2003, 22, 213.
394. RKHK 13. juuni 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-42-03 — RT III 2003, 23, 229.
395. RKHK 18. juuni 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-53-03 — RT III 2003, 24, 236.
396. RKHK 20. juuni 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-49-03 — RT III 2003, 24, 238.
397. RKHK 10. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-62-03 — RT III 2003, 30, 309.
398. RKHK 14. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-54-03 — RT III 2003, 31, 317.
399. RKHK 16. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-3-2-03 — RT III 2003, 32, 322.

400. RKHK 17. novembri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-74-03 — RT III 2003, 35, 371.
401. RKHK 25. novembri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-70-03 — RT III 2003, 36, 372.
402. RKHK 19. detsembri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-79-03 — RT III 2004, 2, 17.
403. RKHK 5. veebruari 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-3-04 — RT III 2004, 6, 57.
404. RKHK 23. veebruari 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-1-04 — RT III 2004, 7, 73.
405. RKHK 3. märtsi 2004. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-10-04 — RT III 2004, 8, 83.
406. RKHK 11. märtsi 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-8-04 — RT III 2004, 9, 100.
407. RKHK 8. aprilli 2004. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-13-04 — RT III 2004, 11, 130.
408. RKHK 9. juuni 2004. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-28-04 — RT III 2004, 17, 204.
409. RKHK 18. oktoobri 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-37-04 — RT III 2004, 27, 285.
410. RKHK 20. oktoobri 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-48-04 — RT III 2004, 27, 289.
411. RKHK 3. novembri 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-401-04 — RT III 2004, 29, 313.
412. RKHK 10. novembri 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-36-04 — RT III 2004, 34, 351.
413. RKHK 30. novembri 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-56-04 — RT III 2004, 35, 363.
414. RKHK 30. novembri 2004. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-64-04 — RT III 2004, 36, 364.
415. RKHK 16. detsembri 2004. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-80-04 — RT III 2005, 1, 5.
416. RKHK 28. veebruari 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-87-04 — RT III 2005, 9, 79.
417. RKHK 9. märtsi 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-88-04 — RT III 2005, 10, 90.
418. RKHK 29. septembri 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-32-05 — RT III 2005, 30, 306.
419. RKHK 20. oktoobri 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-33-05 — RT III 2005, 36, 356.
420. RKHK 20. oktoobri 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-34-05 — RT III 2005, 36, 355.
421. RKHK 18. novembri 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-36-05 — RT III 2005, 41, 408.
422. RKHK 22. detsembri 2005. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-69-05 — RT III 2006, 3, 29.
423. RKHK 28. märtsi 2006. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-27-06 — RT III 2006, 11, 109.
424. RKHK 29. märtsi 2006. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-82-05 — RT III 2005, 17, 172.
425. RKHK 4. aprilli 2006. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-13-06 — RT III 2006, 12, 122.
426. RKHK 4. mai 2006. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-28-06 — RT III 2006, 18, 171.
427. RKHK 4. mai 2006. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-35-06 — RT III 2006, 18, 173.
428. RKHK 10. mai 2006. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-66-05 — RT III 2006, 19, 180.
429. RKHK 29. mai 2006. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-23-06 — RT III 2006, 23, 211.

Tallinna Ringkonnakohus

430. Tallinna RKK 19. septembri 2005. a otsus tsiviilasjas nr 2-2/1019/05.
431. Tallinna RKK 27. mai 2004. a määrus haldusasjas nr 2-3/715/04.
432. Tallinna RKK 9. juuli 2004. a otsus haldusasjas 2-3/62/04.
433. Tallinna RKK 2. novembri 2004. a määrus haldusasjas nr 2-3/717/04.
434. Tallinna RKK 15. detsembri 2004. a otsus haldusasjas nr 2-3/140/04.
435. Tallinna RKK 4. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/34/05.
436. Tallinna RKK 7. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/15/05.
437. Tallinna RKK 7. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/33/05.
438. Tallinna RKK 18. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/8/05.
439. Tallinna RKK 18. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/11/05.
440. Tallinna RKK 18. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/271/05.
441. Tallinna RKK 27. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/822/04.
442. Tallinna RKK 27. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/217/05.
443. Tallinna RKK 28. jaanuari 2005. a otsus haldusasjas nr 2-3/30/05.

444. Tallinna RKK 8. veebruari 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/46/05.
445. Tallinna RKK 10. veebruari 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/35/05.
446. Tallinna RKK 17. veebruari 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/184/05.
447. Tallinna RKK 18. veebruari 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/110/05.
448. Tallinna RKK 25. veebruari 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/309/05.
449. Tallinna RKK 8. märtsi 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/528/05.
450. Tallinna RKK 15. märtsi 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/36/05.
451. Tallinna RKK 21. märtsi 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/51/05.
452. Tallinna RKK 30. märtsi 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/59/05.
453. Tallinna RKK 24. märtsi 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/158/05.
454. Tallinna RKK 29. märtsi 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/124/05.
455. Tallinna RKK 12. aprilli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/395/05.
456. Tallinna RKK 14. aprilli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/103/05.
457. Tallinna RKK 25. aprilli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/335/05.
458. Tallinna RKK 25. aprilli 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/662/05.
459. Tallinna RKK 29. aprilli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/104/05.
460. Tallinna RKK 2. mai 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/245/05.
461. Tallinna RKK 3. mai 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/709/05.
462. Tallinna RKK 13. mai 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/177/05.
463. Tallinna RKK 16. mai 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/1/05.
464. Tallinna RKK 19. mai 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/222/05.
465. Tallinna RKK 25. mai 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/146/05.
466. Tallinna RKK 31. mai 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/307/05.
467. Tallinna RKK 6. juuni 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/183/05.
468. Tallinna RKK 10. juuni 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/144/05.
469. Tallinna RKK 10. juuni 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/242/05.
470. Tallinna RKK 7. juuli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/43/05.
471. Tallinna RKK 8. juuli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/24/05.
472. Tallinna RKK 11. juuli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/827/05.
473. Tallinna RKK 18. juuli 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/101/05.
474. Tallinna RKK 24. augusti 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/944/05.
475. Tallinna RKK 6. septembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/650/05.
476. Tallinna RKK 13. septembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/210/05.
477. Tallinna RKK 15. septembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/763/05.
478. Tallinna RKK 3. oktoobri 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/950/05.
479. Tallinna RKK 20. oktoobri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/480/05.
480. Tallinna RKK 31. oktoobri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/130/05.
481. Tallinna RKK 7. novembri 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/1006/05.
482. Tallinna RKK 11. novembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/692/05.
483. Tallinna RKK 22. novembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/722/05.
484. Tallinna RKK 29. novembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/214/05.
485. Tallinna RKK 5. detsembri 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/1063/05.
486. Tallinna RKK 5. detsembri 2005. a määrus haldusajanduses nr 2-3/1064/05.
487. Tallinna RKK 13. detsembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/365/05.
488. Tallinna RKK 14. detsembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/455/05.
489. Tallinna RKK 21. detsembri 2005. a otsus haldusajanduses nr 2-3/230/05.
490. Tallinna RKK 9. märtsi 2006. a otsus haldusajanduses nr 3-04-87.
491. Tallinna RKK 22. märtsi 2006. a otsus haldusajanduses nr 3-04-66.

492. Tallinna RKK 27. märtsi 2006. a otsus haldusasjas nr 3-04-67.
493. Tallinna RKK 31. märtsi 2006. a otsus haldusasjas nr 3-04-300.
494. Tallinna RKK 1. juuni 2006. a otsus haldusasjas nr 3-03-88.
495. Tallinna RKK 14. juuli 2006. a määrus haldusasjas nr 3-06-1156.

Tartu Ringkonnakohus

496. Tartu RKK 1. novembri 2004. a otsus tsiviilasjas nr 2-2/161/04.
497. Tartu RKK 17. detsembri 2003. a otsus haldusasjas nr 2-3/197/03.

Tallinna Halduskohus

498. Tallinna HK 31. märtsi 2003. a otsus haldusasjas nr 3-494/2003.
499. Tallinna HK 5. septembri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-1172/2003.
500. Tallinna HK 3. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-358/2003.
501. Tallinna HK 23. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-425/2003.
502. Tallinna HK 14. mai 2004. a otsus haldusasjas nr 3-198/2004.

Euroopa Ühenduste Kohus

503. EuK 15. juuli 1964. a otsus asjas nr 6/64 — „Flaminio Costa v E.N.E.L.” — EKL 1964, lk 1141.
504. EuK 8. aprilli 1976. a otsus asjas nr C-48/75 — „Royer”, EKL 1975, 497.
505. EuK 12. oktoobri 1978. a otsus asjas nr 77/156 — „Komisjon v Belgia” — EKL 1978, 1881.
506. EuK 13. veebruari 1979. a otsus asjas nr 101/78 — „Granaria” — EKL 1979, 623.
507. EuK 6. märtsi 1979. a otsus asjas nr 92/78 — „Simmenthal” — EKL 1979, 777.
508. EuK 21. septembri 1983. a otsus ühendatud asjades nr 205—215/82 — „Deutsche Milchkontor” — EKL 1983, 2633.
509. EuK 16. veebruari 1984. a otsus asjas nr 76/83 — „Boël “ — EKL 1984, 859.
510. EuK 21. mai 1987. a otsus liidetud asjades nr 133–136/85 — „Rau” — EKL 1987, 2289.
511. EuK 22. oktoobri 1987. a otsus asjas nr 314/85 — „Foto Frost” — EKL 1987, 4199.
512. EuK 5. veebruari 1991. a otsus asjas nr C-363/89 — „Roux” — EKL 1991, I-273.
513. EuK 25. juuli 1991. a otsus asjas nr C-208/90 — „Emmot” — EKL 1991, I-4269.
514. EuK 3. detsembri 1992. otsus asjas nr C-97/91 — „Borelli” — EKL 1992, I-6313.
515. EuK 10. juuni 1993. a otsus asjas nr C-183/91 — „Komisjon v Kreeka” — EKL 1993, I-3131.
516. EuK 2. augusti 1993. a otsus asjas nr C-355/90 — „Komisjon v Hispaania” — EKL 1993, I-4221.
517. EuK 9. mai 1994. a otsus asjas nr C-188/92 — „Textilwerke Deggendorf” — EKL 1994, lk I-833.
518. EuK 11. augusti 1995. a otsus asjas nr C-431/92 — „Komisjon v Saksamaa” — EKL 1995 lk I-2189.

- 519.EuK 30. jaanuari 1997. a otsus asjas nr C-178/95 — „Wiljo” — EKL 1997, I-585.
- 520.EuK 18. juuni 1998. a otsus asjas nr C-81/96 — „Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, EKL 1998, lk I-3923.
- 521.EuK 29. aprilli 1999. a otsus asjas nr C-224/97 — „Ciola” — EKL 1999, I-2517.
- 522.EuK 1. juuni 1999. a otsus asjas nr C-126/97 — „Eco Swiss” — EKL 1999, I-3055.
- 523.EuK 14. septembri 1999. a otsus asjas nr C-310/97 — „AssiDomän” — EKL 1999, I-5363.
- 524.EuK 16. septembri 1999. a otsus asjas nr C-435/97 — „WWF” — EKL 1999, I-5613.
- 525.EuK 21. märtsi 2000. a otsus asjas nr C-6/99 — „Greenpeace France” — EKL 2000, I-1651.
- 526.EuK 15. veebruari 2001. a otsus asjas nr C-239/99 — „Nachi Europe” — EKL 2001, I-1197.
- 527.EuK 15. jaanuari 2002. a otsus asjas nr C-179/00 — „Weidacher” — EKL 2002, I-501.
- 528.EuK 25. juuli 2002. a otsus asjas nr C-459/99 — „MRAX” — EKL 2002, I-6591.
- 529.EuK 7. jaanuari 2004. a otsus asjas nr C-201/02 — „Wells “ — EKL 2004, I-723.
- 530.EuK 13. jaanuari 2004. a otsus asjas nr C-453/00 — „Kühne & Heitz” — EKL 2004, I-837.
- 531.EuK 29. juuni 2004. a otsus asjas nr C-110/02 — „Komisjon v Nõukogu” — EKL 2004, I-6333.
- 532.EuK 23. veebruari 2006. a otsus liidetud asjades nr C-346/03 ja C-529/03 — „Atzeni” — EKL 2006, I-1875.
- 533.EuK 16. märtsi 2006. a otsus asjas nr C-234/04 — „Kapferer” — EKL 2006, I-2585.
- 534.EuK 23. märtsi 2006. a otsus asjas nr C-408/03 — „Komisjon v Belgia” — EKL 2006, I-2647.
- 535.EuK 23. märtsi 2006. a otsus asjas nr C-209/04 — „Komisjon v Austria” — EKL 2006, I-2755.
- 536.EuK 6. aprilli 2006. a otsus asjas nr C-274/04 — „ED & F Man Sugar” — ELT 2006, 143, 10.
- 537.Kohtujurist D. R.-J. Colomeri 16. märtsi 2006. a arvamus liidetud asjades nr C-392/04 ja C-422/04 — „ISIS”.
- 538.EuK 19. septembri 2006. a otsus liidetud asjades nr C-392/04 ja C-422/04 — „i-21 Germany jt” (varem „ISIS”).
- 539.EAK 11. veebruari 1999. a otsus asjas nr T-86/96 — „ADL” — EKL 1999, II-179.

Välisriikide kohtud

- 540.BVerfG 5. augusti 1966. a otsus asjas nr 1 BvF 1/61 — BVerfGE 20, lk 150.
- 541.BVerfG 8. augusti 1978. a määrus asjas nr 2 BvL 8/77 — BVerfGE, 49, lk 89.
- 542.BVerfG 20. detsembri 1979. a otsus asjas nr 1 BvR 385/77– BVerfGE 53, lk 30.
- 543.BVerfG 28. veebruari 1980. a otsus asjades nr 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 ja 1 BvR 807/78 — BVerfGE 53, lk 257.
- 544.BVerfG 20. aprilli 1982. a otsus asjas nr 2 BvL 26/81 — BVerfGE 60, lk 253.
- 545.BVerwG 28. novembri 1957. a otsus — DÖV 1958, lk 80.
- 546.BVerwG 8. mai 1958. a otsus asjas nr I C 181/57 — BVerwGE 6, lk 321.

- 547.BVerwG 6. juuni 1975. a otsus asjas nr IV C 15/73 — BVerwGE 48, lk 271.
 548.BVerwG 5. novembri 1986. a otsus asjas nr I C 14/84 — NVwZ 1986, lk 296.
 549.BVerwG 4. oktoobri 1988. a otsus asjas nr I C 72/86 — NVwZ 1989, lk 258.
 550.BVerwG 11. mai 1989. a otsus asjas nr 4 C 1/88 — DVBl 1989, lk 1055.
 551.BVerwG 17. oktoobri 1989. a otsus asjas nr I C 18/87 — NVwZ 1990, lk 559.
 552.BVerwG 28. novembri 1991. a määrus asjas nr I B 152/91 — NVwZ 1992, lk 569.
 553.BVerwG 25. veebruari 1992. a otsus asjas nr I C 7/90 — NVwZ 1992, lk 886.
 554.House of Lords — „Boddington” — 2 A.C. (1999), lk 143.
 555.House of Lords — „O’Reilly v Mackman” — 2 A.C. (1983), lk 237.

Muud allikad

- 556.Vabariigi Valitsus, HMS eelnõu seletuskiri (Riigikogu 9. koosseis, 456 SE I), 2000, <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672870&login=pr oov&password=&system=ems&server=ragne11>.
 557.Riigikantselei, Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm, 2001, <http://www.riigikantselei.ee/?id=831>.
 558.Keskkonnaministeerium, Seletuskiri maapõueseaduse eelnõu juurde, 2003, http://eoigus.just/ee/?act=doksubact=1&DOK_W=13342.
 559.Vabariigi Valitsus, KMHS eelnõu seletuskiri (Riigikogu 10. koosseis, 481 SE I), 2004, <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=042930020&login=proov& password=&system=ems&server=ragne11>.
 560.Riigikogu 26. oktoobri 2005. a otsus „Eesti keskkonnastrateegia aastani 2010” heakskiitmine — RT I 2005, 58, 462.
 561.Majandustegevuse register — <http://mtr.mkm.ee/>.
 562.Riiklik ehitisregister — <http://www.ehr.ee/>.
 563.TÜ õigusteaduskond, Tegevuslubade väljaandmisega tegelevate ametnike ja ettevõtjate küsitlus Eesti Teadusfondi grandi GOIAO4577 „Haldusmenetluse õigusteoreetilised lähtekohad ja optimeerimine” täitmisel, 2003, kättesaadav TÜ õigusteaduskonnas, riigi- ja haldusõiguse õppetoolis.

KASUTATUD LÜHENDID

AdmMS	administratiivmenetluse seadus
Am.J.Comp.L.	The American Journal of Comparative Law (perioodiline väljaanne)
BGBI	Bundesgesetzblatt (Saksamaa LV ametlik teataja)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Saksamaa LV Konstitutsiooni-kohus)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG lahendite kogumik)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa LV Kõrgem Haldus-kohus)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (perioodiline väljaanne)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (perioodiline väljaanne)
EAK	Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus
EIÕK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EL	Euroopa Liit
ELPL	Euroopa Liidu põhiseaduse leping
EKL	Kogumik "Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu lahendid"
EMÜ	Euroopa Majandusühendus
EuK	Euroopa Kohus
EuR	Europarecht (perioodiline väljaanne)
EÜ	Euroopa Ühendus
EÜAL	Euroopa Ühenduse asutamisleping
EÜT	Euroopa Ühenduste Teataja
HK	halduskohus
id	<i>idem</i> , ld k sama (autor)
Inst	Institutiones (Corpus Iuris Civilise osa)
IPKK	inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
jj	ja järgnev(ad)
JuS	Juristische Schulung (perioodiline väljaanne)
KMHS	keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
lg	lõige
ls	lause
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (perioodiline väljaanne)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (perioodiline väljaanne)
RGBI	Reichsgesetzblatt (Saksa Riigi ametlik teataja)
PRIA	Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
RKEK	Riigikohtu erikogu
RKHK	Riigikohtu halduskolleegium
RKK	ringkonnakohus
RKKK	Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPK	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKTK	Riigikohtu tsiviilkolleegium
RKÜK	Riigikohtu üldkogu
RiTo	Riigikogu Toimetised
RT	Riigi Teataja
RTL	Riigi Teataja Lisa
toim	toimetaja
tr	trükk
TÜ	Tartu Ülikool
VerwArch	Verwaltungsarchiv (perioodiline väljaanne)
v.r	varasem redaktsioon
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (perioodiline väljaanne)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (perioodiline väljaanne)
ÕVVTK	õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine

Seadustele viitamisel on töös kasutatud Justiitsministeeriumi poolt koostatud seadustenimetuste lühendeid,¹¹⁰⁴ kui eeltoodust ei nähtu teisiti.

¹¹⁰⁴ <http://www.just.ee/10575>.

TÄNU

Minu südamlik tänu kuulub käesoleva väitekirja juhendajale prof Kalle Meruskile, prof Raul Naritsale, oponentidele prof Indrek Koolmeistrile ja dr iur Lasse Lehisele, minu abikaasale Kai Kullerkupule ning kolleegidele Tallinna Ringkonnakohtust ja Riigikohtust. Nende inimestega vahetatud mõtted ja nende mõistev suhtumine olid suureks abiks töö kirjutamisel. Eriliselt väärib äramärkimist prof dr Andreas Voßkuhle ja prof dr Friedrich Schochi igakülgne toetus käesoleva töö eelretsenseerimisel, samuti minu uurimisreisidel Freiburgi Ülikooli. Tänan ka keeleteimetajat Silvia Sokku, samuti Sigrid Partsi saksakeelse kokkuvõtte korrektuuri eest.

CURRICULUM VITAE

Ivo Pilving

Sünniaeg: 7. oktoober 1975, Tallinn
Kodakondsus: Eesti
Kontakt: 6282 753, Ivo.Pilving@just.ee
Pärnu mnt 7, 15084 Tallinn
Töökoht: Tallinna Ringkonnakohus
Amet: Kohtunik

Hariduskäik

alates 2001 Tartu Ülikooli õigusteaduskond, doktoriõpe
2000 *Magister legum*'i teaduskraad, Freiburgi Albert-Ludwigi
Ülikool, Saksamaa
1994–1998 Tartu Ülikooli õigusteaduskond
1983–1994 Tallinna Väike-Õismäe Keskkool

Ametikäik

alates 2004 Tallinna Ringkonnakohus, kohtunik
2001–2004 Tartu Ülikooli õigusteaduskond, õppeülesande täitja
1998–2004 Riigikohus, nõunik
1998 Justiitsministeerium, nõunik
1996–1998 Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, peaspetsialist

Peamised uurimisvaldkonnad

Haldusmenetlus, riigivastutus, halduskohtumenetlus, era- ja avaliku õiguse vaheline, majandushaldusõigus, planeerimis- ja ehitusõigus, põhiseaduslik omandigantii, ettevõtlusvabadus, kohtute põhiseaduslik staatus, EÜ õiguse mõju Eesti haldusõigusele.

Avaldatud teadustööd

1. Õigus isikuandmete kaitsele — *Juridica* 2005, lk 532.
2. Menetlus- ja vormivead haldusakti kättetoimetamisel — *Juridica* 2004, lk 526.

3. koos A. Aemaa jt, Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
4. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel — *Juridica* 2004, lk 75.
5. Rule of Law and Information Society: Constitutional Limits to Active Information Provision by Government — *Juridica International* 2002, lk 86.
6. Põhiseadusevastase määruse alusel tasutud maksuintressi tagasinõudmine — *Juridica* 2002, lk 702.
7. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas — *Juridica* 2002, lk 106, 139.
8. Õiguskaitse riigihankemenetluses — *RiTo* 3 (2001), lk 134.
9. Right of Action in Estonian Administrative Procedure — *Juridica International* 1999, lk 55.
10. Riigivastutusõiguse dogmaatika ja Eesti kehtiv riigivastutusõigus — *Juridica* 1999, lk 382.
11. koos K. Meruski jt, Normitehnika ja õigusriigi põhimõte, Tartu: Eesti Õiguskeskus 1999.
12. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eel nõus — *Juridica* 1998, lk 515.
13. Haldusakti tühistamine halduse poolt — *Juridica* 1998, lk 392.
14. Halduse vastutus tekitatud kahju eest — *Juridica* 1998, lk 274.

CURRICULUM VITAE

Ivo Pilving

Date of birth: October 7, 1975, Tallinn
Citizenship: Estonian
Contact: +372 6282 753, Ivo.Pilving@just.ee
Pärnu mnt 7, 15084 Tallinn, Estonia
Institution: Tallinn Court of Appeal
Position: Judge

Education

2001–current Tartu University, doctoral student
2000 *Magister legum* — Albert-Ludwigs University of Freiburg,
Germany
1994–1998 Tartu University, Faculty of Law
1983–1994 Tallinn Väike-Õismäe Secondary School

Professional experience

2004–current Tallinn Court of Appeal, judge
2001–2004 Tartu University Faculty of Law, adjunct lecturer
1998–2004 Supreme Court, counsellor
1998 Ministry of Justice, counsellor
1996–1998 Citizenship and Migration Board, chief specialist

Areas of Research

Administrative procedure, state liability, administrative court procedure, relations between public and private law, market control law, planning law, public information law, constitutional protection of property and economic freedom, constitutional role courts, impacts of EU law to the Estonian administrative law.

Publications

1. Right to Personal Data Protection — *Juridica Abstract* 2005, p. 532.
2. Errors of Procedure and Form in the Delivery of Administrative Acts — *Juridica Abstract* 2004, p. 526.
3. with A. Aemaa *et. al.*, *Handbook of Administrative Procedure*, Tartu: Tartu University Press 2004 (in Estonian).
4. Genealogy for sale and drunk drivers in the pillory: restrictions related to personal data in the communication of public information — *Juridica Abstract* 2004, p. 75.
5. Rule of Law and Information Society: Constitutional Limits to Active Information Provision by Government — *Juridica International* 2002, p. 86.
6. Recovery of Tax Interest Paid under Unconstitutional Legislation — *Juridica Abstract* 2002, p. 702.
7. Practice of the Supreme Court in the field of administrative procedure in 2001 — *Juridica Abstract* 2002, p. 106, 139.
8. Legal Protection in Process of Public Procurement — *RiTo* 3 (2001), p. 134 (in Estonian).
9. Right of Action in Estonian Administrative Procedure — *Juridica International* 1999, p. 55.
10. State Liability — *Juridica* 1999, p. 382 (in Estonian).
11. with K. Merusk *et. al.*, *Legal Drafting and the Principle of Rule of Law*, Tartu: Estonian Law Centre 999 (in Estonian).
12. Organisation and Jurisdiction of Administrative Legislation by Administrative Authorities — *Juridica* 1998, p. 515 (in Estonian).
13. Revocation of an Administrative Act by Administrative Authorities — *Juridica* 1998, pp. 392–397 (in Estonian).
14. Liability of Public Administration for Damage — *Juridica*, 1998, p. 274 (in Estonian).