

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Kirsti Saar

EHITUSSEADUSE §-S 13 NIMETATUD KOKKULEPPE ÕIGUSLIK OLEMUS

Magistritöö

Juhendaja: mag.iur. Nele Parrest

Tallinn 2013

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.
Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite
tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad
ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

06.05.2013

Töö vastab magistritööle esitatavatele nõuetele.

.....

.....

Kaitsmisele lubatud(kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees(allkiri)

SISUKORD

| | |
|--|----|
| SISSEJUHATUS | 5 |
| 1.AVALIKE ÜLESANNETE DELEGEERIMINE..... | 10 |
| 1.1. Avalik õigus ja eraõigus..... | 10 |
| 1.2. Avalik ülesanne ja avalik teenus | 16 |
| 1.2.1. Avalik ülesanne..... | 16 |
| 1.2.2. Avalik teenus | 20 |
| 1.3. Avalike ülesannete delegeerimine | 22 |
| 1.3.1. Delegeerimise mõiste..... | 22 |
| 1.3.2. Avalike ülesannete delegeerimise lubatavus..... | 23 |
| 1.3.3. Avalike ülesannete delegeerimise viisid | 26 |
| 2.LEPINGULINE DELEGEERIMINE | 29 |
| 2.1. Riigihankemenetluse kohustuslikkus | 30 |
| 2.2. Lepingute sõlmimine | 32 |
| 2.2.1. Kirjalik vorm..... | 34 |
| 2.2.2. Pädev organ..... | 36 |
| 2.2.3. Analüüsi koostamise kohustus | 37 |
| 2.2.4. Usaldusvääruse kontrolli kohustus | 38 |
| 2.2.5. Haldusülesannet täitva eraõigusliku isiku tegevuspiirangud | 40 |
| 2.3. Lepingute jõustumine..... | 41 |
| 2.4. Lepingu täitmine | 43 |
| 2.5. Lepingute muutmine ja lõppemine | 44 |
| 2.5.1 Eraõigusliku lepingu muutmine ja lõpetamine | 44 |
| 2.5.2. Hankelepingu muutmine | 46 |
| 2.5.3. Haldusmenetluse seadusest tulenevad halduslepingu muutmise ja lõpetamise alused | 47 |
| 2.5.4. Halduskoostöö seadusest tulenevad halduslepingu lõpetamise alused | 49 |
| 2.6. Lepingute tühisus ja tühistatavus | 52 |
| 2.6.1. Tühisus..... | 52 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 2.6.2. | Tühistatavus | 54 |
| 2.6.3. | Hankelepingu tühisus ja tühistatavus | 55 |
| 3. | EHITUSSEADUSE §-st 13 TULENEV LEPING | 57 |
| 3.1 | EhS §-st 13 tuleneva ülesande olemus | 57 |
| 3.2. | EhS §-s 13 nimetatud ülesande täitmiseks volitamise lubatavus | 59 |
| 3.3. | Halduslepingu liik | 60 |
| 3.4. | EhS §-s 13 sätestatud ülesande üleandmine | 61 |
| 3.4.1. | Tsiviilõiguslike lepingute ja halduslepingute piiritlemine | 61 |
| 3.4.2. | EhS §-s 13 nimetatud kokkulepe | 63 |
| 3.5. | Lepingu õigusliku olemuse olulisus | 68 |
| 3.5.1. | Lepingu õiguspärasus | 68 |
| 3.5.2. | Halduslepingu kohustuslikud tingimused ja järelevalve | 69 |
| 3.6. | Avalike huvide kaitstus | 72 |
| 3.7. | Tõhus kohtulik kaitse | 74 |
| 3.8. | Haldusülesande täitja vastutus | 77 |
| | KOKKUVÕTE | 79 |
| | LEGAL EFFECT OF THE AGREEMENT MENTIONED IN PARAGRAPH 13 OF THE BUILDING ACT | 84 |
| | Summary | 84 |
| | KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU | 90 |
| | Kasutatud kirjanduse loetelu | 90 |
| | Kasutatud normatiivmaterjalid | 93 |
| | Siseriiklikud normatiivmaterjalid | 93 |
| | Euroopa Liidu õiguse normatiivmaterjalid | 94 |
| | Kasutatud kohtumaterjal | 95 |
| | Euroopa Kohtu lahendid | 95 |
| | Riigikohtu lahendid | 95 |
| | Ringkonnakohtu lahendid | 103 |
| | Halduskohtu lahendid | 103 |
| | Maakohtu lahendid | 104 |
| | Muud kasutatud allikad | 104 |
| | Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks | 107 |

SISSEJUHATUS

Ehitusseaduse¹ (edaspidi EhS) § 13 näeb detailplaneeringukohase avalikult kasutatavate teede ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni ehitamise kohta ette, et need tagab kohalik omavalitsus (edaspidi KOV), kui ta ei ole detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotlejaga kokku leppinud teisiti. See säte paneb KOV-le ülesande ehitada välja teed ning tehnovõrgud ja -rajatised, kuid samal ajal avab ka praktikas sagedasti kasutatava võimaluse, mil taotleja ja KOV sõlmivad lepingu, et kokku leppida seaduses sätestatud erinevalt.²

Avaliku ja erasektori koostöö avalike ülesannete täitmisel ja avalike teenuste osutamisel toimub nii avalik-õiguslikus vormis kui ka eraõiguslikus vormis. EhS § 13 sätestab üksnes „*kui ei ole kokku leppinud teisiti*“ ja ei täpsusta mis viisil nimetatud kokkulepe sõlmitakse. See tähendab vajadust igal konkreetsel EhS §-s 13 sätestatud ülesande delegeerimisel otsustada, kas sõlmida haldusleping haldusmenetluse seaduse³ (edaspidi HMS) ja halduskoostöö seaduse⁴ (edaspidi HKTS) kohaselt või tsiviilõiguslik leping võlaõigusseaduse⁵ (edaspidi VÕS) järgi. Lepingulise suhte määratlusest sõltub rakendatavate õigusnormide valik, sh lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alus ja kord ning ka vaidluste tekkimisel kohtualluvus.

Vaadates kohtupraktikat vaatlusaluses küsimuses, siis selgub üheselt, et lepingupooled, sh KOV, kes vaidlusaluse kohustuse üle annab, ei tea sageli ise ka päris täpselt, mis liiki leping sõlmitud sai, st kas avalik ülesanne on üle antud tsiviilõigusliku lepinguga või hoopis halduslepinguga. Ka erialases kirjanduses on viidatud probleemile, et paljudel juhtudel (seda

¹ [RT I 2002, 47, 297...RT I, 25.05.2012, 5](#)

² L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Riigikohtu õigusteabe osakond, Tartu 2010, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf (15.04.2013).

³ [RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011, 3](#)

⁴ [RT I 2003, 20, 17...RT I, 10.07.2012, 2](#)

⁵ [RT I 2001, 81, 487...RT I, 05.04.2013, 1](#)

just KOV-i tasandil) ei ole delegerimisotsustuse tegemisele eelnenud põhjalikku analüüsi.⁶ Selline teadmatus lepingulise suhte määratlemisel seab ohtu nii lepingupoolte enda huvid ja ka üldsuse kui terviku huvid. Esiteks puudub ülevaade lepingule kohalduvast regulatsioonist, näiteks mis alusel võib lepingut muuta või lõpetada. Teiseks on ebaselge, milline kohus ja millises ulatuses on pädev lahendama võimalikke nõudeid. Lisaks eelöeldule ja arvestades seda, et seaduses on sätestatud halduslepingu sõlmimise soovi korral mitmeid kohustuslikke nõudeid, mida haldusorgan peab kontrollima ja kaaluma enne halduslepingu sõlmimist, tekib küsimus, kas KOV EHS §-s 13 nimetatud ülesande delegerimisel eraõiguslikule isikule on üldse järginud kehtivaid õigusakte.

Lähtuvalt eeltoodust on käesoleva töö hüpoteesiks väide, et kui KOV kavatseb anda EHS §-s 13 nimetatud ülesande üle eraõiguslikule isikule, siis tuleks seda eraõigusliku ja halduslepingu suhtes kohalduvat õiguslikku regulatsiooni silmas pidades teha eelistatult avalik-õigusliku halduslepinguga.

Hüpoteesi paikapidavuse kontrollimiseks püstitas autor töö esimeseks eesmärgiks tähistada see õiguslik raamistik, mida tuleb avaliku ülesande ja avalike teenuste lepingulisel delegerimisel eraõiguslikule isikule arvestada. Teiseks eesmärgiks oli kaardistada võimalikud (eeskätt õiguslikud) riskid ja juriidilised probleemid, mis võivad delegerijal lepingulisel delegerimisel tekkida, ning sellest tulenevalt pakkuda lahendusi, mis võiksid nimetatud riske ja probleeme ennetada.

Käesolev töö on üles ehitatud viisil, et erinevad peatükid täiendaksid teineteist. Seetõttu on peatükid järjestatud lähtudes põhimõttest üldiselt-üksikule: esmalt analüüsitakse avalike ülesannete ja avalike teenuste delegerimise teoreetilisi aluseid, seejärel on vaatluse all lepinguline delegerimine ning esimeses ja teises peatükis leitule tuginedes tehakse lõpuks järeldusi EHS §-s 13 nimetatud kokkuleppe suhtes.

⁶ K. Merusk, V. Olle. On Assignment of Local Government Task to the Private Sector in Estonia. *Juridica International*, 2009, no 16, p 33-43. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_33.pdf (22.04.2013).

Töö põhiosa algab uuringu esemeks oleva õigusliku nähtuse, s.o avalike ülesannete ja – teenuste delegeerimise põhimõtete ja põhiseisukohtade teadvustamisega, mille käigus käsitletakse avalikku ja eraõigust üldiselt, tuuakse välja nimetatud õigusvaldkondade eristamise vajadus ja olulisus. Käsitlemist leiavad ka mõisted nagu „avalik ülesanne“ ja „avalik teenus“, lisaks on vaatluse all avalike ülesannete delegeerimise lubatavuse küsimus ja delegeerimise viisid. Neid asjaolusid arvesse võtmata ei oleks võimalik anda selget ja ühest ülevaadet teises ja kolmandas peatükis käsitletud lepingulise delegeerimisega seotud probleemidest. Teiseks annab selline ülevaade selgema ettekujutuse avalikust ülesandest ja avalikust teenusest ja nende delegeerimise võimalikkusest kui sellisest.

Teises peatükis on vaatluse alla võetud lepinguline delegeerimine, mille käigus antakse ülevaade nii eraõigusliku lepingu kui ka halduslepingu sõlmimise, jõustumise, täitmise, muutmise, lõpetamise ja tühisust ning tühistatavust puudutavast õiguslikust regulatsioonist. Peatüki eesmärk on tuua välja lepingute suhtes kohalduv erinev õiguslik regulatsioon. Sellekohase analüüsita ei oleks võimalik jõuda kolmandas peatükis EhS §-s 13 sätestatud kokkuleppe analüüsini. Kuivõrd sobiv lepingupartner selgitatakse sageli välja riigihanke tulemusena ja seetõttu põimuvad omavahel riigihanke menetlusõigus kui ka eraõigusliku lepingu regulatsioon, on teises peatükis vaatluse alla võetud ka riigihanke menetlusõigusest tulenevad sätted, kuid seda üksnes niivõrd, kuivõrd see võib mõjutada sõlmitud lepingu kehtivust, muutmist jms.

Kolmandas ehk viimases peatükis analüüsitakse EhS §-st 13 tulenevat ülesannet, selle delegeerimise lubatavust ja võimalikku vormi. Samuti tuuakse välja probleemid nimetatud ülesande delegeerimisel eraõiguslikus vormis ja tehakse probleemide pinnalt järeldusi.

Magistritöö toetub eesti- ja ingliskeelsele kirjandusele eelkõige õigusteaduse valdkonnas, vähemal määral on tuginetud ka saksakeelsele kirjandusele. Autor analüüsis Eesti õigusakte, nende eelnõusid ja seletuskirju ning Euroopa Liidu asjakohaseid õigusakte. Lisaks töötas autor läbi kohtulahendeid, sh esimese ja teise astme kohtute lahendeid. Laialdaselt on tuginetud Riigikohtu lahenditele. Teadlikult on mitmes kohas toodud välja Riigikohtu lahendites öeldu sõna-sõnalt, sest nii on võimalik kõige paremini ja moonutusteta aru saada

Riigikohtu seisukohtadest. Käesolevas töös on Eesti Vabariigi seadusi ja kohtulahendeid arvesse võetud kuni maini 2013.

Lisaks kirjapandud õigusnormide tõlgendamisele on käesoleva töö juures, nagu ka tihti muude õiguslike probleemide puhul, vältimatult tarvis teha valikuid erinevate strateegiate vahel, sest õigusnormid ja põhimõtted ei anna imperatiivset vastust, vaid üksnes suunavad teatud eesmärkide poole.⁷ Jõudmaks säärases olukorras adekvaatse tulemuseni, on tarvis esmalt selgitada välja probleeme iseloomustav faktiline olustik, seni oma ala teadvate isikute poolt avaldatud asjakohased seisukohad ja võimalikud alternatiivid. Edasi järgneb uurimiseseme õiguslike raamide määratlemine. Nende põhimõtete alusel on võimalik välja selgitada parim ja õiglasem lahendusvariant, mis oleks kõige enam õigusega kooskõlas.

Magistritöös on tuginetud peamiselt Eesti autorite seisukohtadele. Kuna magistritöö on suunatud EhS §-s 13 sätestatud ülesannete delegeerimisele Eestis ja arvestades seda, et avaliku ülesande mõiste on kujundatud läbi positivistliku vaatenurga, siis võõrkeelsete autorite käsitlused vaatlusalusel teemal pakuvad vaid abi Eestis levinud seisukohtadest arusaamisel. Arvestades asjaolu, et Eestis on välja kujunenud omanäolised ja kohalikke olusid arvestavad seisukohad ning et käesoleva töö eesmärk on anda ka praktikutele mõtteid edaspidiste otsuste tegemisel nimetatud valdkonnas, on eelkõige tarvis analüüsida EhS §-st 13 tuleneva ülesande eraõiguslikule isikule delegeerimise küsimuste lahendamist lähtuvalt Eesti õigusnormidest ja -põhimõtetest.

Avalike ülesannete delegeerimise lubatavuse ja vormi küsimused Euroopa Liidu õigusega vahetus puutumuses ei ole. EhS §-s 13 nimetatud ülesande delegeerimine võib küll olla puutumuses mõne Euroopa Liidu toimimislepingus⁸ sätestatud põhimõttega, seda aga eeskätt küsimuses, kuidas delegeerimismenetlus peab läbi viidud olema (st võrdne kohtlemine, konkurentsi tagamine jne), kuid delegeerimise lubatavuse ja vormi valikul Euroopa Liidu õigusaktid mingit konkreetset kohustust (üldjuhul) ette ei näe. Euroopa Komisjoni välja antud

⁷ W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann. Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S 28.

⁸ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja, 2010/C; 30.03.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:et:PDF> (04.03.2013). Puutumus võib tekkida ka teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse teostamisega.

Roheline Raamat avaliku ja erasektori kohta⁹ selgitab rohkem haldusülesande täitmiseks delegeerimise võimalikke põhjuseid ja teostamist, sealhulgas riigihangete läbiviimise nõudeid, kuid ei käsitle delegeerimise lubatavust ega kohusta delegeerima teatud kindlas vormis.

Siinkohal tahaksin avaldada tänu juhendajale Nele Parrest, kes on leidnud aega ja tahtmist mind juhendada ning aidanud vältida nii mõnegi ebatäpsuse. Kõik vead, mis siia sisse on jäänud, jäävad siiski autori vastutusele. Samuti avaldan tänu oma kahele heale sõbrale (Kristine Kase ja Rene Kullör), kes abistasid mind võõrkeelse kirjanduse tõlkimisel ja oma perekonnale mõistva suhtumise eest.

⁹ Green Paper on publik-private partnerships and community law on publik contracts and concessions. Brussels, 30.04.2004. COM (2004) 327 final. Kättesaadav arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf (02.03.2013).

1. AVALIKE ÜLESANNETE DELEGEERIMINE

1.1. Avalik õigus ja eraõigus

Kontinentaal-Euroopa õiguskultuurile, mille on paljuski kujundanud rooma õigus, jaotub õiguskord kahte suurde õigusvaldkonda. Tegemist on juba rooma õigusest tuntud kaksikjaotusega ehk siis era- ja avaliku õigusega. Neid peavaldkondi on võimalik liigitada omakorda alavaldkondadeks, kuhu lülituvad kõrvalvaldkonnad.¹⁰ Ka Riigikohus on sedastanud, et ka Eesti õigusele on omane era- ja avaliku õiguse eristamine.¹¹ Iga õigusvaldkond täidab kehtiva õiguse piires temale eriomaseid ülesandeid ning omab temale eriomast sisu.

Peavaldkondade eristamine, käesoleva teema raames, on vajalik eelkõige avalike ülesannete ja avalike teenuste määratlemisel ja ka HKTS kohaldamisel, mis näeb ette avalike ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra (HKTS § 1 lg 1). Samuti on eristamine vajalik avaliku õiguse valdkonda kuuluva halduslepingu või eraõiguse valdkonda kuuluva tsiviilõigusliku lepingu määratlemisel.

Eraõigusel ja avalikul õigusel on põhimõtteliselt erinevad lähtekohad ja funktsioonid.

Eraõigus lähtub üksikisiku privaatautonomiast ning tema ülesandeks on reguleerida tehinguid ning olemasolevate ja tekkida võivate huvikonfliktide lahendamist eraisikute vahel.¹² Privaatautonomia põhimõte tähendab seda, et isikud on seaduse piires vabad enda tahtet kujundama ja oma tahte kohaselt tegutsema. Igal üksikul isikul on õigus ise otsustada, kas ja kuidas ta kujundab õigussuhteid teiste isikutega. Samas isikud on üksteise suhtes õiguslikus mõttes võrdsed. See tähendab, et kui vabatahtlikult sõlmitud kehtivast lepingust või seadusest ei tulene teisiti, siis ei saa üks isik teisele õiguslikult siduvalt eraõiguslikes

¹⁰ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia, õigusteaduse õpik, meetodiõpetus, lk 44.

¹¹ RKEKo, 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.

¹² H. Maurer. Haldusõigus, üldosa. Tallinn 2004, lk 30.

suhetes ette kirjutada, kuidas teine käituma peab. Seepärast sisaldab eraõigus ülekaalukalt poolte kokkuleppega muudetavat õigust. Seaduses kindlaks määratud ehk “jäika õigust” leidub üksnes seal, kus õiguskäibe huvid (asja-, perekonna- ja pärimisõigus), informatsiooni puudulikkus (kindlustus, tarbijakaitse ja meditsiiniõigus) või nõrgema poole kaitse (alaealiste õigus, tehingu üldised tingimused, koduuksetehingud) seda nõuavad. “Jäiga õiguse” normide vajalikkus ilmneb eeskätt üksnes teatud isikute kohta kehtivates eraõigustes.¹³

Avaliku õiguse, vähemalt selle olulisemate osade, s.o riigi- ja haldusõiguse objektiks on riik kui kõrgema võimu kandja. Avalik õigus loob ja piiritleb riigi pädevusala.¹⁴ Avalikus õiguses kehtib seadusliku aluse põhimõte. Seadusliku aluse põhimõte tähendab seda, et avalikku võimu võib teostada seaduse piires üksnes nendel juhtudel ja ulatuses, mis seadusega on kindlaks määratud. Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks pädevuse ja volituse. Ka avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.¹⁵ Seega peab avaliku võimu teostamine toimuma üldsuse ja ühiskonna arengut, mitte riigi või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või selle organi kasu huvides. Avalik õigus sisaldab seetõttu seaduse ja selle rakendusaktidega kindlaksmääratud õigust ehk “jäika õigust”¹⁶

Oluline kahe suurema õigusvaldkonna eristamisel on ka põhiseaduse¹⁷ (edaspidi PS) § 3 lõige 1, mille esimesest lausest järeldub nii avaliku õiguse prioriteet eraõiguse ees kui ka avalike ülesannete avalik-õigusliku täitmise prioriteet. Avaliku õiguse prioriteet eraõiguse ees tähendab lühidalt, et avalik õigus murrab kollisiooni korral eraõiguse. See tähendab ühelt poolt, et avalik-õigusliku keeluga vastuolus olev tehing on tühine¹⁸, teiselt poolt aga seda, et eraõigusliku tehinguga ei saa mööda minna ühestki avalik-õiguslikust kohustusest.¹⁹ Riigikohus on avalike ülesannete avalik-õigusliku täitmise prioriteedi sõnastanud järgnevalt:

¹³ S. Põllumäe. Sissejuhatus õigusesse. Näiteid ja harjutusi õppeine „Sissejuhatus õigusesse“ HLSC5001 loengukursuse juurde, Tallinn 2008, lk 102 - 103.

¹⁴ H. Maurer, (viide nr 12), lk 30.

¹⁵ RKHKo, 19.11.2012, nr 3-3-1-43-12, p 19; RKHKo, 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00, p 4.

¹⁶ S. Põllumäe, (viide nr 13), lk 103.

¹⁷ [RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 1](#)

¹⁸ vrd TsÜS § 87.

¹⁹ K. Merusk. jt. PS § 3, komm 2.1.4. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse. Komm vlj 3. Vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2012.pdf (04.04.2013).

“Üldjuhul võib eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega”²⁰ See põhimõte mängib rolli õigussuhte, normi või toimingu liigitamisel eraõiguslikuks või avalik-õiguslikuks ning tähendab, et kahtluse korral tuleb lähtuda avaliku ülesande täitmisest avalik-õiguslikus vormis.²¹

Õiguskorra jagunemine õigusvaldkondadeks omab praktilist tähendust ka seetõttu, et õigusvaldkonda silmas pidades saab kindlaks määrata, millised riigiasutused on kindlate kaasuste puhul pädevad otsust langetama. Poolte kokkulepe ei saa olla korralise õigustee põhjenduseks ega ka ümberlukkamise aluseks.²² Avaliku ja eraõiguse eristamisest tuleneb, et romaani-germaani õiguses on avalik-õiguslikud vaidlused allutatud eraldi kohtusüsteemile.²³

Avalik õigus kui osa õiguskorrast on määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega.²⁴ Samas era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksteisest täielikult lahutada. Paljudel juhtudel tuleb ametiasutuste tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii eraõiguse kui ka avaliku õiguse norme.²⁵ Ka avalik-õiguslik juriidiline isik saab ja võib tegutseda eraõiguslikult. See kehtib nii avaliku ülesande täitmisel eraõiguslikus vormis kui ka täitevvõimu teostamiseks vajalike vahendite ja teenuste hankimisel turult tasu eest, samuti osalemisel tulunduslikus majandustegevuses. Saksa kirjanduses on asunud seisukohale, et riigi tegutsemine eraõiguslikus vormis saab olla lubatud üksnes erandjuhtudel.²⁶ Ent avaliku võimu kandjad peavad põhiõigusi järgima ka siis, kui nad tegutsevad eraõiguslikult. Nii on ka Riigikohus rõhutanud, et avaliku võimu osalemisel eraõiguslikes suhetes peab viimane „*arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega*”.²⁷ Siiski on juhul, kui avaliku võimu organ tegutseb õiguspäraselt eraõiguslikult, seotus põhiõigustega nõrgem. Kui kohaldada nt avaliku võimu organite eraõigusliku tegevuse korral üldist

²⁰ RKEKo, (viide 11), p 15.

²¹ K. Merusk jt, (viide 19).

²² R. Narits, (viide 10), lk 44.

²³ S. Põllumäe, (viide 13), lk 102.

²⁴ RKEKm, 20.12.2001, nr 3-3-1-8-01 Tartu, p 13; RKÜKo, 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 14.

²⁵ RKEKo, (viide 11), p 8.

²⁶ G. Püttner. Öffentliches und privates Recht. Staat, Kirche, Verwaltung. Festschrift für H. Maurer Zum 70. Geburtstag. München, 2001, S 715; Vt ka H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. München 2002.

²⁷ RKEKo, (viide 11), p 12.

võrdsuspõhiõigust ilma piiranguteta, peaks ühe ettevõtjaga lepingu sõlmimise järel sõlmima lepingu ka iga järgmise ettevõtjaga, kes seda nõuab. Säärane tulemus ei ole vastuvõetav. Põhiõiguslik seotus eraõigusliku tegevuse korral seisneb selles, et avalik-õiguslik juriidiline isik ei tohi üheski valdkonnas, ka eraõiguslikult tegutsedes, käituda meelevaldselt, vaid peab tehingupartnereid valides rakendama ausaid meetodeid.²⁸

Arvestades, et õiguskord on pidevas muutumises, on viimastel aastatel olnud üldine suundumus riigi rolli suurenemisele ning ulatuslikumale reguleerimisele. Seetõttu ei ole õigusvaldkondade piirid alati selgelt määratletavad ning raskusi on ka õigusvaldkonna era- ja avaliku õiguse sfääri liigitamisega.²⁹ Näiteks on tööõigus üldjuhul eraõiguse valdkonda kuuluv õigusharu, samas töökaitset reguleerivad suures osas avalik-õigusliku iseloomuga normid. Teiseks näiteks võib tuua keskkonnaõiguse, milles valitseb küll avalik huvi, kuid keskkonnaõiguse normid võimaldavad isikutel kaitsta ka isiklike huve.

Tuues siinjuures näiteid era- ja avaliku õiguse eristamise keerukusest Riigikohtu praktikast, siis on Riigikohus näiteks asunud seisukohale, et sõiduki teisaldamise, kus otsustusõigust teisaldatavate sõidukite valikul ei ole üle antud, toimub eraõiguslikus suhtes, kuna sõiduki sundteisaldamise otsustajaks jäi endiselt haldusorgan ja eraisikust lepingupoolel oli üksnes lepinguline kohustus see teisaldamine faktiliselt läbi viia.³⁰ Kohus märkis, et: *“Sõiduki teisaldamine kui haldusülesande täitmine tuleb tervikuna omistada teisaldamisakti teinud avaliku võimu kandjale, antud juhul Tallinna linnale. See, et Tallinna linn kasutab antud haldusülesande täitmisel allhanke korras erafirmade abi, ei mõjuta linna ja sõidukiomaniku vahelisi õigussuhteid. Sõidukiomanikult teisaldamistasu võttes tegutses parkimiskorraldaja Tallinna linna nimel.”*³¹ Ka spordiorganisatsiooni poolse spordi tiitlivõistluste korraldamise, selleks litsentside väljaandmise, rahvusvahelistele tiitlivõistlustele lähetamise ja võistluskeelu kohaldamise osas on Riigikohus seisukohal, et neid ülesandeid ei saa vaadelda avalik-õiguslikuna hoolimata sellest, et riik võib sellist tegevust tunnustada ja finantseerida.³²

²⁸ M. Ernits. N, Parrest. PS § 14, komm 2.2.2 – Ü, Madise. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-14/> (04.04.2013).

²⁹ S. Põllumäe, (viide nr 13), lk 109.

³⁰ RKHKo 20.10.2003, nr 3-3-1-64-03, p 12.

³¹ RKEKm, 12.11.2002, nr 3-3-4-7-02, p 10.

³² RKHKm, 2.05.2006, nr 3-3-1-19-06 p 9.

Ka on Riigikohus märkinud, et isiku tahtevastane paigutamise otsus raviautuse kinnisesse osakonda on käsitatav avalik-õiguslikus suhtes asetleidva vabadusevõtmisena, samas kui tervishoiuteenuse osutamine nn kinnises asutuses toimub eraõiguslikus suhtes. Nii märgib Riigikohus, et: *“Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi puhul on võimalik eristada avalik-õiguslikku otsustust isiku ravile võtmiseks või ravi jätkamiseks ja tervishoiuteenuse osutamist kui viidatud otsuse järgset eraõiguslikku suhet.”*³³

Analüüsidest varumakse tasumisega seonduvat, asus Riigikohus seisukohale, et: *“/---/varumakse tasumise kohustus on avalik-õiguslik nõue. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on agentuuri ja varumakse tasumise kohustatud subjekti vahelised suhted võimusuhted, kus agentuur omab riigilt saadud võimuvolitusi varumakse kogumisel, makse suuruse kontrollimisel, teabe nõudmisel, sunnivahendite kohaldamisel jne. Seega toimub ka varumakse menetlemine avalik-õiguslikus menetluses, täpsemalt selle ühe alaliigi, haldusmenetluse raamides.”*³⁴ Seega vedelkütusevaru varumakse kogumine, makse suuruse kontrollimine, teabe nõudmine ning makse tasumata jätmisel sanktsioonide rakendamine toimub avalik-õiguslikus suhtes.

Ka riigi poolt tuletorni- ja jäämurdeteenuse osutamisel ning ettevõtja poolt seadusega määratud tuletorni- ja jäämurdetasu maksmisel on tegu avalik-õigusliku suhtega. Seda põhjusel, et tuletorni- ja jäämurdetasu tuleb ettevõtjal tasuta olenemata vastusoorituse (teenuse) saamisest, tasu suuruse aluseks on õigusaktides ettenähtud määrad ja ettevõtjal ei ole võimalust mõjutada ka maksmisele kuuluva tasu suurust.³⁵ Müüdava soojusenergia piirhinna kooskõlastamise on kohus samuti lugenud toimunuks avalik-õigusliku suhte raames.³⁶ Vahetutele tarbijatele osutab võrguettevõtte teenust aga eraõiguslikus suhtes ning ka õigussuhted, mis tekivad võrguettevõtja ja soojuse tootja vahel on eraõiguslikud.³⁷

³³ RKHKo, 17.04.2009, nr 3-3-1-16-09 p 18. Vt ka RKHKo, 20.12.2005 nr 3-3-1-68-05; RKHKo, 21.12.2010 nr 3-3-1-69-10.

³⁴ RKPSJKo, 8.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17.

³⁵ RKTko, 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, p 10. Vt ka RKPJKo, 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09.

³⁶ RKHKm, 5.04.2010, nr 3-3-1-7-10 p 9.

³⁷ Vt ka RKTko, 3.11.2010, nr 3-3-1-27-10; RKHKm, 13.02.2013, nr 3-3-1-49-12.

Eraõiguslikeks on peetud ka vee-ettevõtja ja kliendi vahelisi lepingulisi suhteid. Samas on see suhe tugevalt piiratud avalik-õiguslike normidega. Nii märgib Riigikohus, et *“üldjuhul lepivad isikud eraõiguslikes lepingutes kokku nii teenuse kui ka selle osutamise hinna. Erandiks on olulises osas nn kommunaalteenused, kus teenuse osutaja (nt monopoolse seisundi tõttu) lepingu sõlmimise kohustust ja hinnakujundust reguleeritakse õigusaktidega üldistes huvides täpsemalt või kehtestatakse talle piirhinnad või konkreetsed hinnad.”*³⁸

PS § 32 lõike 2 esimese lause järgi võib igauks enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Sellest tuleneb üldine lepinguvabaduse põhimõte, mille järgi võib igauks põhimõtteliselt vabalt valida, kellega ja missugustel tingimustel ta lepingu sõlmib. Seda kinnitavad ka ettevõtlusvabaduse ja vaba eneseteostuse põhimõte. Võlaõigusseaduses konkretiseerivad lepinguvabaduse põhimõtet mh § 8 lõige 1 ja § 9 lõige 1. Seega ei tulene isikule seadusest üldist õigust nõuda, et teine isik sõlmiks temaga lepingu või et ta teeks seda mingitel kindlatel tingimustel. Siiski ei saa väita, et nimetatud põhimõte oleks absoluutne. Riigikohus on märkinud, et: *”nimelt sätestab PS § 32 lg 2 teine lause, et omandi kitsendused sätestab seadus ning kolmas lause, et omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt. Tunnustades absoluutset lepinguvabadust nii sõlmimise kui ka tingimuste osas, võiksid paljud teenused jääda inimestele kättesaamatuks. Seda eelkõige põhjusel, et paratamatult on paljudes valdkondades konkurents piiratud, mis võimaldab ettevõtjatel dikteerida ühepoolselt nii seda, kellele nad teenuseid üldse osutavad, kui ka seda, millise hinna (ja muud tingimused) selleks ette näevad, mh tarbijaid erinevalt kohelda (sh diskrimineerida). /---/ Seetõttu on seadusandja kehtestanud mitmetes seadustes teenuse osutajatele kohustuse sõlmida lepinguid kõigi soovijatega ja näinud ette teenuse osutajatele piirangud nii hinna kui ka muude tingimuste osas.”*³⁹

Eeltoodust nähtub, et piiri tõmbamine avaliku ja eraõiguse vahel on sageli vaieldav ja vaidlusi põhjustav. Kuna ka avalik võim võib toimida eraõiguslikul viisil, siis ei ole eristamine ainuüksi õiguse subjekti järgi võimalik.⁴⁰ Ka asjaolu, et ettevõtja tegevust reguleerivad avaliku õiguse normid, ei muuda ettevõtja õigussuhteid avalik-õiguslikuks. Avalik-õigusliku

³⁸ RKTko, 01.02.2011, nr 3-2-1-125-10, p 41. Vt ka RKTko, 22.11.1011.

³⁹ RKTko, 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 30.

⁴⁰ H. Maurer, (viide nr 12), lk 30.

suhte tekkimine eeldab kõigepealt avaliku ülesande täitmist vähemalt ühe osapoolle poolt.⁴¹ Esineb terve rida piiritlemisteoriasid⁴², mida kasutades on püütud eristada avalikku ja eraõigust. Kuid mitte ükski nimetatud teooriatest ei ole suutnud siiani saavutada läbimurret. Siinjuures on oluline märkida, et küsimus, kas mõni konkreetne õigusnorm kuulub avaliku õiguse või eraõiguse valdkonda, ei ole praktilises elus probleeme tekitanud. Raskused on tekkinud mitte seetõttu, et küsitav on, kas kohaldatav õigusnorm on avalik-õigusliku või eraõigusliku iseloomuga, vaid seetõttu, et tekib kahtlus, millisesse õigusvaldkonda kuulub konkreetsel juhtumil tekkinud õigussuhe. Näiteks on Riigikohus leidnud, et: „*see, et avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamisel võidakse RVastS § 7 lg-st 4 tulenevalt kohaldada täiendavalt eraõiguse, sh võlaõigusseaduse sätteid, ei muuda kahju eraõiguslikus suhtes tekitatud kahjuks.*”⁴³

1.2. Avalik ülesanne ja avalik teenus

1.2.1. Avalik ülesanne

Mõiste „avalikud ülesanded“ määratlemisel on oluline tähtsus käsitletava probleemi analüüsimisel nii õiguslikust aspektist lähtudes kui ka ülesannete üleandmise objekti piiritlemisel. Eraõigusliku isiku poolt avaliku ülesande täitmine on käsitatav avaliku võimu teostamisena PS § 3 lõike 1 tähenduses.⁴⁴ PS § 3 lõige 1 sätestab seadusel baseeruva range legaalsuse nõude ja sellega seotud seaduslikkuse reservatsiooni põhimõtte – riigivõimu

⁴¹ RKKHKm, 13.02.2013, nr 3-3-1-49-12, p 23.

⁴² Kõige levinuim liigitus on järgmine: huviteooria, subordinatsiooniteooria, liigitamisteooria. Huviteoorias lähtutakse sellest, millist huvi teenivad üksikud õigusnormid. Selle teooria järgi on avalik-õiguslikud need õigusnormid, mis teenivad avalikke huve, eraõiguslikud seevastu on individuaalhuve teenivad õigusnormid. Subordinatsiooni ehk alluvusteooria rajaneb osalejate vahelisel suhtel. Avalik õigus määratakse alluvussuhte kaudu, eraõigus aga võrdsussuhte kaudu. Liigitamisteooria on teinud läbi teatud muudatused. Selle järgi peab samuti eristama normi juurde liigitatavat subjekti ning avaliku õiguse määramisel lähtuma sellest, kas kõrgema võimu kandjaks on isik, kellele õigusnorm on suunatud. Vt ka R. Narits. (viide 10), lk 44 - 45; S. Põllumäe. (viide 13), lk 103; H. Maurer, (viide nr 12), lk 30-32; K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus, õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn 1995, Õigusteabe AS Juura, lk 44.

⁴³ RKKHko, 12.06.2012, nr 3-3-1-3-12, p 15.

⁴⁴ K. Merusk. jt, (viide nr 19), komm 2.1.3.

teostatakse üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.⁴⁵ Seega tuleb avalike ülesannete üleandmisel ja selle ülesande täitmisel järgida PS § 3 lõikes 1 sätestatud nõuet.

Saksa kirjanduses on määratletud avalikke ülesandeid kui ülesandeid, mis on kas selgesõnaliselt seaduse poolt sellistena tunnustatud või siis on tõlgendamise teel sealt tuletatavad.⁴⁶ Samuti on ka kirjandust, kus räägitakse üksnes haldusülesannetest.⁴⁷ Traditsiooniliselt jagatakse riigi ülesanded kolmeks: täidesaatvad ehk haldusülesanded, jurisdiktsioonilised ehk õigusemõistmisega seotud ülesanded ning seadusandlikud funktsioonid.⁴⁸ Leitud on, et haldusülesanded on kõik need ülesanded, mis on haldusorganile kas vahetult seaduse poolt üle antud või teda on vähemalt kaudselt, vastava õigusnormi mõttest ja eesmärgist tulenevalt, nende täitmise eest vastutavaks tehtud.⁴⁹

Riigikohus on oma praktikas käsitlenud erinevaid avalikke ülesandeid, tuginedes haldusorgani seaduses sätestatud kohustusele või ülesande avalikule olemusele. Näiteks on Riigikohus asunud seisukohale, et Tallinna linnale kuuluva sotsiaaleluruumi üüri suurus määratakse ja seda muudetakse avalik-õiguslikult, sest sotsiaaleluruumi üürile andmisega eluruumi hädasti vajavale isikule täidab kohalik omavalitsus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁵⁰ (edaspidi KOKS) § 6 lõikes 1 ja sotsiaalhoolekandeseaduse⁵¹ § 14 lõikes 1 sätestatud avalik-õiguslikku ülesannet. Üüri tõstmisel tegutseb linn seega oma avalik-õigusliku pädevuse alusel, hoolimata sellest, et üüri suurus on sätestatud pooltevahelises üürilepingus. Samas juhtis Riigikohus tähelepanu asjaolule, et: „*Eelnevast ei tohi järeldada, et sõlmitav leping ise või lepingu poolte vaheline õigussuhe muutuks avalik-õiguslikuks. Poolte vahelised lepinguõiguslikud vaidlused jäävad tsiviilõiguslikuks ka siis, kui üheks pooleks on avalik-õiguslik juriidiline isik.*”⁵² Samas on Riigikohus leidnud, et kinnipeetavale sisseostude tegemise võimaluse tagamine on avalik ülesanne, mille täitmise võib delegeerida

⁴⁵ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 14–15.

⁴⁶ U. Di Fabio. Privatisierung und Staatsvorbehalt. – Juristen Zeitung, 1999, 12, S 586.

⁴⁷ J. Hengstschläger. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 54. vihik. Berlin, New York, 1995, S 173

⁴⁸ A. Aedma, N. Parrest. Haldusleping. Tallinn 2004, lk 29. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikantselei.ee/failid/Haldusleping.pdf> (04.04.2013)

⁴⁹ J. Hengstschläger, (viide 47), S 173.

⁵⁰ [RT I 1993, 37, 558...](#) [RT I, 26.03.2013, 1](#)

⁵¹ [RT I 1995, 21, 323...](#) [RT I, 22.12.2012, 14](#)

⁵² RKEKm, 01.07.2004, nr 3-2-4-1-04, p 8.

eraõiguslikule isikule tsiviilõigusliku lepingu alusel.⁵³ Samuti on Riigikohus lugenud avalikuks ülesandeks ühisveevärgi ja ühiskanalisatsiooni teenuse kättesaadavuse tagamist, mille täitmise peab tagama kohalik omavalitsus.⁵⁴

Riigikohtu erikogu on märkinud, et: *“avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamiseiga. Seadusandja võib avaliku ülesandena määratleda ka kinnipeetavale normaalsele elutingimuste loomise ja tagamise.”* Nimetatud lahendis on selgitatud lisaks, et avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.⁵⁵ Riigikohus on asunud seisukohale, et: *„avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui eraõiguslikule isikule on pädeva asutuse poolt õigusakti või lepinguga antud volitus või pandud kohustus osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik”*⁵⁶

Autori hinnangul on Riigikohtu seisukoht avaliku ülesande määratlemisel liialt positivistlik ja ei anna edasi avaliku ülesande olemust. Ülesanded on avalikud just seetõttu, et ühiskond neid sellistena hindab ja et õigusaktide järgi on nende täitmise vastutus just avaliku võimu kandjal. Riigikohtu praktika alusel saab küll väita, et „avalik ülesanne“ tekib avaliku õiguse normidest, kuid samas on avaliku ülesande iseloomu määramisel mõiste Riigikohtu praktikas hetkel paraku liiga abstraktne. Autor on nõus Liina Kangeriga, et mõiste „avalik ülesanne“ vajaks kohtupraktika poolt täpsustamist.⁵⁷

Avalike ülesannete ühe liigina tuuakse kirjanduses ära riigi ülesanded.⁵⁸ PS preambul fikseerib põhilised püsiva iseloomuga tegevused, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele

⁵³ RKHKo, 14.12.2011, nr 3-3-1-72-11, p 8.

⁵⁴ RKTko, 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 32.

⁵⁵ RKEKm, 16.02.2010, nr 3-3-4-1-10, p 5;

⁵⁶ RKHKm, 13.02.2013, nr 3-3-1-49-12, p 23.

⁵⁷ L.Kanger, (viide nr 2), lk 10.

⁵⁸ V. Olle. jt. PS § 154, komm 3.1. - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2012.pdf (04.04.2013).

rajatud Eesti riik on kohustatud täitma.⁵⁹ Preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Ülesande kõrval tagada riigis kord ja pakkuda kaitset välisvaenlaste vastu püstitab preambuli sama lõik teiseги põhiülesande: rajada riik, mis on pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. PS § 29 lõike 3 teine osa kohustab riiki abistama töötajaid töö leidmisel. Need on mõned näited PS-st tulenevatest riigi ülesannetest. Lisaks PS-le leidub riigi kohustusi ka formaalsetes seadustes. PS § 65 punktis 16 sätestatakse Riigikogu universaalpädevuse riigielu küsimuste lahendamisel, s.o õiguse määrata formaalsete seadustega, mis on riigi ülesanne.

Suur osa avalikest ülesannetest täidetakse kaudse riigihalduse teel. Siia kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse ülesanded.⁶⁰ PS § 154 eristab KOV-i poolt täidetavate avalike ülesannete osas omavalitsuslike ülesandeid (kohaliku elu küsimused) (lg 1) ja riiklike ülesandeid (riigielu küsimused) (lg 2). Omavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem.⁶¹ Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesandele kui õiguslikule kategooriale (ülesanne-valdkond, osaülesanded). PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka KOV-i (PS § 28 lg 3 ja § 37), st teatud avalik ülesanne kuulub üheaegselt nii riigi kui ka KOV huvifääri (*res mixtae*).⁶²

Osa avalikest ülesannetest täidetakse ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt. Nimetatud halduse kandjad, iseseisvad õigussubjektid, täidavad neile seadusega pandud ülesandeid.⁶³

⁵⁹ R. Narits, H. Shneider. PS preambul, kamm 14 – Ü, Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. Vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2012.pdf (04.04.2013)

⁶⁰ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmise piirid. *Juridica*, 2000, nr 8, lk 499-507.

⁶¹ Samas on selline eristamine hädavajalik. Riigikohus on leidnud, et seadusandja peab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi kujundamisel tagama ka selle, et omavalitsusülesannete täitmiseks eraldatav raha oleks eristatav riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest. See võimaldab omavalitsusüksustel aru saada, millised vahendid on mõeldud kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks. See omakorda võimaldab otsustada, kuidas kasutada raha, mis on eraldatud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Lisaks tagab omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste jaoks mõeldud vahendite lahutatus võimaluse hinnata omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud vahendite piisavust. – RKÜKo, 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 56

⁶² V. Olle. jt, (viide nr 58), § 154, kamm 1.4.

⁶³ K. Merusk. (viide nr 60).

1.2.2. Avalik teenus

Avalike teenuste definitsioon on äärmiselt lai, hõlmates kõiki avaliku sektori poolt pakutavaid teenuseid. Rääkides ühiskonnas avalikest teenustest üldiselt, siis saavad ühiskonna liikmed erinevalt aru, millest konkreetselt jutt: kas päästeteenistuse korraldamisega seotud teenusest, blanketil avalduse esitamisest KOV-ile, tuludeklaratsiooni esitamisest, vanglateenusest, maksurevisjonist vm.⁶⁴

Kirjanduses on leitud, et avalik teenus näib olevat miski, mida seostatakse otsesema avaliku võimu sekkumisega ning kus riigi roll ei piirdu üksnes vahekohtuniku omaga, nagu see on eraõiguslike teenuste puhul. Avalikku teenust võib seega defineerida kui avalikkusele osutatavat teenust, kaupa, infot või hüvet, mida otseselt või kaudselt korraldab avalik sektor. Avalikke teenuseid iseloomustab kogukonnast lähtuv tunnetatud vajadus tagada võrdne juurdepääs neile teenustele ja nende kättesaadavus ning see sisaldab nii seadusega määratud kohustuslikke kui ka vabatahtlikke riigi ja omavalitsuste ülesandeid. Teenus võib olla suunatud kõigile või konkreetsele sihtgrupile.⁶⁵ Seega, arvestades, et nimetatud teenuste ring võib olla väga lai, siis ei ole võimalik ühest ja kõikehaaravat loetelu avalikest teenustest esitada. See, kas mingi teenus, kaup, info või hüve näol on tegemist avaliku teenusega, tuleb hinnata igal konkreetsel juhul eraldi. Riigikohus on märkinud, et nt tarbija elektriga varustamine on avalik teenus AÕS § 158¹ lõike 1 tähenduses.⁶⁶

Avalikku teenust defineeritakse kõige üldisemalt kui avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatavat teenust, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, -vabaduste ja huvide kaitsele. Seega võib

⁶⁴ Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2012, lk 3. Kättesaadav https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/224_Avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf (15.04.2013).

⁶⁵ V. Lember, N. Parrest, E. Tohvri. Vabatahtlused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised. Käsiraamat avalikule sektorile ja vabatahtlastele. EMSL 2011, lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/kasiraamat/> (17.04.2013).

⁶⁶ RKTkm, 12.11.2008, nr 3-2-1-91-08, p 10.

avalik teenus olla nii maksude kogumine, personaalne isikuteenus nagu sotsiaalnõustamine või lapsehoid, või mõni järelevalvetoiming.⁶⁷

Samuti on Riigikohus lugenud avalikuks teenuseks panganduse teatud osa, märkides, et: „valdkondades, nagu side, ühistransport, haridus või pangandus, aga ka elektri, soojuse ja veega varustamine, mis on inimestele esmavajalikud, tuleb avalikult teenust pakkuvate ettevõtjate lepinguvabadust avalikes huvides paratamatult piirata nii sõlmimise kui ka tingimuste vabaduse osas.”⁶⁸ Arvestades, et seadused ei näe, ei otseselt ega kaudselt ette, et panganduse näol oleks tegemist avaliku ülesandega, siis on käesoleva töö autor seisukohal, et avaliku teenuse mõiste on laiem kui avaliku ülesande mõiste, hõlmates endast ka selliseid teenuseid, mida otseselt ei saa lugeda avalikuks ülesandeks.

Avalik teenus omakorda sisaldab endas teisi alamõisteid, nagu elutähtis teenus hädaolukorra seaduses⁶⁹ ja üldhuviteenus majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses⁷⁰. Viimase osas küll otsene definitsioon puudub, kuid Euroopa Komisjon on sisustanud nimetatud mõiste ja märkinud, et see hõlmab nii turu- kui ka turuväliseid teenuseid, mis ametiasutuste liigituse kohaselt pakuvad üldist huvi ja mille suhtes kohaldatakse avaliku teenuse osutamise erikohustust, see on laiem mõiste kui mõiste "üldist majandushuvi pakuvad teenused". Viimane mõiste omakorda osutab majanduslikku laadi teenustele, mille suhtes liikmesriigid või ühendus kehtestavad avaliku teenuse osutamise erikohustuse üldhuvi kriteeriumi alusel. Seega hõlmab mõiste "üldise majandushuvi teenused" eelkõige teatavaid suurte võrguettevõtete osutatavaid teenuseid, näiteks transpordi-, posti-, energeetika- ja sideteenused.⁷¹

⁶⁷ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat, lk 3. Kättesaadav https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/224_Avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf (15.04.2013).

⁶⁸ RKTko, 04.03.2010, nr 3-2-1-164-09, p 30.

⁶⁹ RT I 2009, 39, 262... RT I, 30.10.2012, 1

⁷⁰ Mitte jõustunud redaktsioon, RT I, 25.03.2011, 1

⁷¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele - Valge raamat üldhuviteenuste kohta /* KOM/2004/0374 lõplik */ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0374:ET:HTML> (15.04.2013).

Riigikontroll on märkinud, et avalikud teenused on võimalik põhimõtteliselt jaotada kahte suurde rühma:

- esiteks soodustavate haldusaktide andmine (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomine;
- teiseks n-õ ehtsad avalikud teenused nagu jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi.⁷² (EhS §-st 13 tuleneva osas vt punkt 3.1.)

Seega saab järeldada, et avalik teenus on mõiste, millel ei ole ühest definitsiooni. Selle tähendus sõltub pigem vastava autori või allika nägemusest, millises kontekstis mõistet kasutatakse, ning teenuse olemusest. Paljude teenuste puhul ei mängi avalik võim mingit rolli, selliste teenuste eest hoolitseb tavaliselt turg ise ning avaliku võimu roll piirdub üksnes seaduslike piiride loomisega ja järelevalvega. Samas on teenuseid, mille olemasolu on eluliselt vajalikud ja üksnes seaduslike piiride ja järelevalve olemasolu ei taga nimetatud teenuste kättesaadavust.

1.3. Avalike ülesannete delegeerimine

1.3.1. Delegeerimise mõiste

Erialakirjanduses ei ole delegeerimise tähistamiseks ühtset mõistet välja kujunenud. Kasutatakse termineid nagu „delegeerimine“, „erasektori kaasamine“, „ülesannete üleandmine“, „täitmiseks volitamine“, „erastamine“ ja „privatiseerimine“.⁷³ Privatiseerimine kujutab endast tegevust, kus avalik võim võõrandab mõne seni tema poolt täidetud funktsioonid, jättes need turujõudude reguleerida. Seejuures väljub avalikust sektorist nii

⁷² Riigikontrolli 1.11.2007 aruanne „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas“, lk 66. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2010/Area/4/language/et-EE/Default.aspx> (17.04.2013).

⁷³ N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia - Juridica International, 2009, no 1, pp 44-45. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.juridicainternational.eu/index.php?id=14185> (04.03.2013).

teenuste finantseerimine kui ka kontroll nende osutamise kvaliteedi üle.⁷⁴ Delegeerimist võib üldistatult nimetata eneselaienduseks. Delegeerimisega antakse ülesanne üle kellelegi, kes on selle täitmiseks eelduslikult võimekam kui delegeerija ise.⁷⁵ Käesolevas töös kasutatakse termineid „delegeerimine“, „kaasamine“, „volitamine“ ja „üleandmine“. „Erastamise“ ja „privatiseerimise“ termineid on püütud käesolevas töös laialdasemalt mitte kasutada, kuna neile on omistatud kirjanduses väga selge, kuid käesoleva magistritöö jaoks liiga kitsas tähendus. Mõistet „privatiseerimine“ on kasutatud avalike ülesannete delegeerimise viisi käsitlemise juures, kuna seal vastab mõiste tähendus kirjanduses antud tähendusele.

1.3.2. Avalike ülesannete delegeerimise lubatavus

Eraõigusliku isiku kaasamine on levinud väga erinevates tegevusvaldkondades. Nimetatu juures on oluline vastata küsimusele, kus asuvad põhiseaduses määratletud piirid, st mis tingimustel ja kuidas võib avalikku võimu eraõiguslikule isikule üle anda. Kuid lihtsalt põhiseaduse teksti lugedes, ei anna põhiseadus kui abstraktne õigusakt lihtsaid „võib/ei või üle anda“ vastuseid.⁷⁶

Kõige olulisemat osa riigivõimust nimetatakse riigi tuumikülesanneteks ehk tuumikfunktsiooniks. Riigikohus on asunud seisukohale, et tuumikülesanded on need ülesanded, mida on PS-i mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim. Riigi tuumikülesannete täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule (füüsilisele ega eraõiguslikule juriidilisele isikule). Seda võib nimetada PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevaks riigi tuumikülesannete delegeerimise keeluks.⁷⁷

Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on seoses nimetatuga märgitud, et: „*---/ riigi tuumikülesannet peab põhiseaduse järgi enamasti täitma riik ise ning ainult*

⁷⁴ B. Aaviksoo. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korrupsioon. *Juridica*, 2000, nr VIII, lk 508-517.

⁷⁵ D. Braun, F Gilardi. *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge 2006, lk 1.

⁷⁶ N. Parrest, (viide 73).

⁷⁷ RKÜKo, 16.05.2008, nr 3-1-1-86-07, p 21.

*erandlikel juhtudel võib selle delegeerida mõnele riigist alamal seisvale avalik-õiguslikule juriidilisele isikule.*⁷⁸

Riigi tuumikfunktsiooni kuuluvate ülesannete kindlat loetelu ei ole koostatud ja nende määratlemisel tuleb lähtuda PS mõttest. Praktikast on loetud riigivõimu tuumikülesannete hulka seadusandlust, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus PS § 59 ja PS § 65 p-ga 1 ei tohi ära delegeerida. Lisaks sellele ei tohi seadusandja delegeerida ega võimaldada delegeerida eraisikule kohtu funktsioone ega täitevvõimu ülesandeid, mis kuuluvad riigi tuumikülesannete hulka. Õigusemõistmine kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus PS §-ga 146 ei tohi ära delegeerida.⁷⁹ Samuti peaks kuuluma tuumikülesannete delegeerimise keelu alla õigus rakendada riigi nimel jõudu teise isiku vastu, sest tulenevalt riigi jõumonomolist erinevad riigivõimu organi volitused igamehe hädakaitseõigusest nii eelduste kui ka jõukasutuse lubatava ulatuse poolest. Riigivõimu organi volitus rakendada jõudu on oma eeldustelt märksa avaram kui hädakaitseõigus, nt võib riik isiku suhtes legitiimset jõudu rakendada sundtoomisel. Jõukasutus peab aga igal üksikul juhul olema rangelt proportsionaalne. Igamehe hädakaitseõiguse eeldused on märksa kitsamad: seda rakendatakse ainult siis, kui tegemist on vahetu või vahetult eesseisva õigusvastase ründega. Samas ei pea hädakaitset teostav isik kohaldama eriväljaõpet eeldavat proportsionaalsuse põhimõtet, vaid piisab, kui ta ei ületa hädakaitse piiri. Riigi nimel jõu kasutamine on avalik-õiguslik ja allutatud rangele mastaabile, samal ajal kui igamehe hädakaitseõigus määrab ühiskondlikus sfääris kindlaks isikutevahelise õiguspärase käitumise piiri.⁸⁰

Samas tuleb siinjuures märkida, et otsustamaks avalike ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise lubatavuse üle, ei piisa vaid riigi tuumikfunktsiooni määratlemisest. Nii on kirjanduses märgitud, et fakt, kas ülesanne on kaetud või ei ole kaetud mõistega „riigivõimu tuumikülesanne“ või „riigivõimu monopol,“ ei vasta üldjuhul küsimusele, kas eraõigusliku isiku osalus selle konkreetse ülesande täitmisel on lubatav. Teisisõnu, teatava ülesande

⁷⁸ K. Merusk. jt. (viide nr 19), PS § 3, komm 2.1.

⁷⁹ *Ibid*, komm 2.1.1.

⁸⁰ K. Lang. Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhiseaduslikud piirid vangistuse täideviimise näitel, magistritöö, juhendaja: Ivo Pilving, 2010, lk 26. Kättesaadav arvutivõrgus: http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/15056/lang_?jsessionid=72276B4AFEFD74D9DC54E130351C3289?sequence=1 (15.04.2013).

nimetamine põhiülesandeks ei välista mingil moel ega täielikult võimalust eraõigusliku isiku kaasamiseks – PS-i valguses on eraõigusliku isiku kaasamine *a priori* välistatud ainult tuumikülesandetuumiku ulatuses. Sama kehtib ka teistpidi, s.t. fakt, et mingit ülesannet ei nimetata põhiülesandeks, ei tähenda olemuslikult seda, et eraõigusliku isiku kaasamine ükskõik mis vormis või viisil on kindlasti ja ilma piiranguteta PS-i valguses lubatav.⁸¹ Ta on tabavalt esitanud küsimuse, et isegi kui võtta iseenesest mõistetavana riigi monopoli seadusandluses ja õigusemõistmisel, on võimalik näiteks küsida, kas kohtukutse või otsuse võib kaitsjale kätte toimetada AS Eesti Post eraettevõtjana (olgugi, et riigile kuulub 100% selle aktsiatest). Kas seadusandluse trükis ja võrgus avaldamine peaks olema täielikult riigi kätes?⁸²

Käesoleva töö autor on siinjuures nõus Kaire Langi käsitlemisega, et küsimus ei ole tegelikult selles, kuidas teatud ülesandeid nimetada, st kas riigi tuumikfunktsiooni kuuluvateks või riigi tuumikfunktsiooni tuuma kuuluvateks. Tähtis on see, kui laialt või kitsalt funktsiooni ja ülesannet mõista. Üldteoreetilistes käsitlustes, kus arutletakse peamiselt üldiste põhimõtete üle, kasutatakse tavaliselt väga laiu mõisteid – kaitsefunktsioon, sisejulgeoleku tagamise funktsioon ja muud sellised. Nende põhimõtete eluliseks rakendamiseks tuleb see funktsioon ülesanneteks jagada ning alles siis tekib võimalus hakata hindama, milliste ülesannete üleandmist saab lubada ja milliste mitte.⁸³ Ja, mis puudutab ülaltoodu valguses Riigikohtu seisukohta, et riigi tuumikülesannete täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule ja et seda võib nimetada PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevaks riigi tuumikülesannete delegeerimise keeluks⁸⁴, siis sellest lahendist nähtub üksnes see, et Riigikohus pidas silmas tuumikfunktsiooni seda osa, mis kuulub delegeerimiskeelu alla, ja ei välistanud otseselt tuumikfunktsiooni tuuma tuvastamise võimalust.

⁸¹ N. Parrest. (viide nr 73).

⁸² N. Parrest on leidnud, et lähtuvalt piirangute põhjustest saab põhiseadusest tulenevad erasektori kaasamise piirid jaotada avaliku ülesande tasandil kolmeks: objektiivsed piirid – need hõlmavad õigusriigi ja demokraatia põhimõtet ja kriteeriumit, mida võib iseloomustada kui „riigi võimet riigina käituda.“; subjektiivsed piirid – mis seostuvad avaliku võimu tegevusega kaasnevate põhiõiguste ja põhivabaduste riivetega – isiklike õiguste aspekt avaliku ülesande täitmisel; ja viimaks objektiivsete ja subjektiivsete piiride ühendus - see punkt hõlmab „ametkonna“, kui sellise nõuet. - N. Parrest. (viide 73).

⁸³ K. Lang. (viide 80), lk 74.

⁸⁴ RKÜKo, 16.05.2008, nr 3-1-1-86-07, p 21.

1.3.3. Avalike ülesannete delegeerimise viisid

Avaliku ülesande täitmise delegeerimine võib süstemaatiliselt aset leida kolmel viisil. Esimene neist seisneb avalik-õigusliku juriidilise isiku kontrolli alla jääva eraõigusliku juriidilise isiku loomises ja sellele avaliku ülesande täitmise delegeerimises. Näiteks võib riik luua ülesande eesmärgipärasemaks täitmiseks riigi sihtasutuse või äriühingu. Sellisel juhul on tegemist puhtalt formaalse delegatsiooniga. Vastutus ülesande täitmise eest jääb delegeerijale.⁸⁵

Teine delegeerimise viis on avaliku ülesande täitmise delegeerimine eraisikule, kes ei sõltu delegeerijast. Näiteks on riik delegeerinud notaritele avaliku tõestamismenetluse läbiviimise. Seda võib nimetada funktsionaalseks delegatsiooniks. Funktsionaalne delegatsioon ei vabasta delegeerijat vastutusest ülesande õiguspärase täitmise eest, mis eeldab omakorda piisava järelevalve sätestamist, kuid sellele lisandub delegaadi vastutus.⁸⁶

Kolmas delegeerimise viis on avaliku ülesande muutmine ühiskondlikuks ülesandeks ning selle ülekandmine ühiskonna sfääri. Näiteks on riik avanud või avamas turgusid, kus varem valitsesid riigi kontrolli all olnud monopolid, nagu telekommunikatsiooniteenuse, postiteenuse või energiaturg. Seda võib tinglikult nimetada materiaalseks delegatsiooniks, sest tegemist ei ole delegatsiooniga kitsamas mõttes.⁸⁷ Kirjanduses on leitud, et ülaltoodud puhul ei ole üldse rangelt võttes tegemist avalike ülesannete andmisega või delegeerimisega eraõiguslikule isikule – lähtutakse ju eeldusest, et tegemist ei ole üldse avaliku funktsiooniga.⁸⁸ Siinjuures on oluline ka asjaolu, et kui tegemist on eksistentsiaalselt vajaliku teenusega, siis sellisel juhul ei saa riik vabaneda vastutusest tagada selle kättesaadavus.⁸⁹

⁸⁵ K. Merusk. jt. (viide nr 19), PS § 3, komm 2.1.1.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ T. Annus. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. *Juridica*, 2002, nr IV, lk 224-229.

⁸⁹ K. Merusk. jt. (viide nr 19), PS § 3, komm 2.1.1.

Nimetatud vormides delegeerimised võivad olla ka omavahel seotud. Näiteks riik asutas fondi organiseerimaks keskkonnatasudest saadud ressursside kasutamist ning on sellega nüüd sõlminud halduslepingu (keskkonnatasude seaduse⁹⁰ § 56).

Kuna ülaltoodud kolmikjaotus on mõnevõrra vananenud silmas pidades nii õiguspraktikat (nt tunnustatud asutuste loomine, akrediteerimine, universaalteenused jms) kui ka EL-i õiguse arenguid (nt teenuste kontsessioonid), on õiguskirjanduses tunnetatud vajadust uue ja ajakohasema liigituse järele.⁹¹

Nii on Euroopa Komisjon eristanud kahte avaliku ja erasektori partnerluse tüüpi:

- lepingulise iseloomuga avaliku ja erasektori partnerlus, kus partnerlus avaliku ja erasektori vahel baseerub lepingulistel suhetel, ning
- institutsionaalse iseloomuga avaliku ja erasektori partnerlus, mille sisuks on avaliku ja erasektori partnerite koostöö juriidilise isiku kaudu.⁹²

Kirjanduses on avalike ülesannete üleandmist klassifitseeritud ka järgnevalt:

- ülesande privatiseerimine (riik annab täielikult üle ülesande teostamise);
- lepinguline PPP ja teised funktsionaalsed privatiseerimise vormid, kus avalik võim ei loobu ülesandest ja ülesannet teostav isik ei tee seda avaliku võimu asemel, vaid töötab avaliku võimu heaks.

Alamkategoriad:

- haldusabi või haldusülesande üleandmine tuginedes tsiviilõiguslikule lepingule ja teenuse kontsessioonile;
- projektipõhine PPP;
- institutsionaliseeritud PPP;
- läänimine⁹³ ja akrediteerimine.

⁹⁰ N. Parrest. (viide nr 73).

⁹¹ [RT I 2005, 67, 512... RT I, 21.12.2012, 3](#)

⁹² European Commission. Guidelines for Successful Public Private Partnerships. DG Regional Policy, March 2003, lk 16–17. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (15.03.2013).

⁹³ Riivehalduse valdkonnas kujutab avaliku ülesande delegeerimine endast enamasti läänimist. Läänimine esineb siis, kui eraisikule antakse koos avaliku ülesandega üle ka volitused, mis võimaldavad tal avalik-õiguslikult

Avalike ülesannete üleandmise erinevad vormid toovad kaasa eraõigusliku isiku osalemise või kaasatuse erineva intensiivsusega. Eraõiguslik isik kas ainult abistab avalikku võimu või teostab täielikult kogu ülesannet. Lähtuvalt eeltoodust on ka kaasamise õiguslikud tagajärjed erinevad. Silmas pidades PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse piiramist on eri osalusvormide puhul erinev ka see, mil määral saab riik ülesannet teostava isiku tegevusse läbi seadusandluse (organisatsiooni kujundamine, tegevusele piirangute seadmine, lisakohustuste määramine) või hiljem järelevalve teostamise sekkuda (riiklik järelevalve, riigikontroll, õiguskantsler jne).⁹⁴

piirata põhiõigusi, ja ta muutub seetõttu funktsionaalses mõttes haldusorganiks. Läänimisega ei ole tegu nt siis, kui politsei annab esmase korralve ülesande suures ostukeskuses üle turvaettevõttele, kuna turvaettevõtte töötaja saab tuumikülesannete delegeerimise keelu tõttu tegutseda ainult eraõiguslikult turvaseaduse ja igamehe hädakaitseõiguse alusel. Delegatsioon muutub õigusvastaseks läänimiseks siis, kui üle püütakse anda jõu kasutamise volitusi. Läänimine on nt täitemenetluse läbiviimise delegatsioon kohtutäiturile.

⁹⁴ N. Parrest, (viide nr 73).

2. LEPINGULINE DELEGEERIMINE

Käesolevas peatüki raames uuritakse avalike ülesannete ja -teenuste lepingulise delegeerimise regulatsiooni Eestis. Analüüs keskendub KOV-i tasandile, seda seetõttu, et antud töös on vaatluse all EhS §-s 13 nimetatud kokkulepe, mille sõlmimine on KOV-i pädevuses, laialdasem käsitus ei oleks uurimisobjekti silmas pidades asjakohane ja teeks käesoleva töö raskemini hoomatavaks. See aga ei tähenda, et väljatoodud õigusaktide sätted kohalduksid üksnes KOV-dele ja riigiasutused neist lähtuda ei tohiks või ei saaks. Mingi sätte kohaldamine riigiasutuse suhtes tuleb siiski igal üksikul juhul eraldi üle kontrollida. Kuna kirjanduses on lepingulist delegeerimist käsitletud eelkõige avaliku teenuse vaatepunktist ja ka EhS §-s 13 nimetatud ülesanne on käsitletav muuhulgas avaliku teenusena (vt p 3.1), siis on ka käesolevas peatükis edaspidi kasutatud mõistet „avalik teenus“.⁹⁵

Avalike teenuste delegeerimine eraõiguslikule isikule võib toimuda nii eraõigusliku kui ka avalik-õigusliku lepingu alusel. Sellest, kumb tegutsemisvorm valitakse, sõltub vastus küsimusele, milliseid seadusi tuleb lepingu sõlmimisel teada ja tunda.⁹⁶ Siseministeeriumi tellitud analüüsi kohaselt on KOV-ide praktika avalike teenuste osutamiseiga seotud lepingute sõlmimisel väga kirju – kasutatakse paralleelselt mitmeid erinevaid lepingutüüpe ning lepingute põhjalikkus erineb oluliselt.⁹⁷ Andmaks hinnangut kumb leping, kas avalik-õiguslik või eraõiguslik, pakub rohkem kaitset ülesande delegeerijale ja milline teenuse tarbijale, samuti hindamaks seda, milline on EhS §-s 13 nimetatud kohustuse üleandmisel sisu ja järelevalve osas ettenähtavam, on oluline selgitada välja, milline on võimalik regulatsioon siis, kui KOV delegeerib ülesande avalik-õigusliku lepinguga, ja milline siis, kui ta teeb seda eraõigusliku lepinguga.

⁹⁵ Avalike teenuste pakkumisel eraõigusliku isiku poolt on mitmeid vorme, millest lepinguline delegeerimine on üks põhilisemaid. Lepingulise delegeerimise idee baseerub eeldusel, et erasektor on teatud tüüpi teenuste pakkumisel efektiivsem ning raha eest saadav väärtus on avaliku sektoriga võrreldes suurem. See peaks kaasa tooma teenuste odavnemise ja/või kvaliteedi paranemise, mis lõppkokkuvõttes viib tarbija (s.o KOV elaniku) rahulolu kasvule - Poliitikauuringute keskuse Praksis. Kohaliku omavalitsuse üksuste lepinguline delegeerimine kodanikuühendustele, analüüsi lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium, 2009, lk 13. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf (20.04.2013)

⁹⁶ V. Lember, N. Parrest, E. Tohvri, (viide 65), lk 23.

⁹⁷ Siseministeerium. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele, kontseptsioon. Tallinn 2010, lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf (15.04.2013).

2.1. Riigihankemenetluse kohustuslikkus

Tsiviilõiguslike lepingute puhul on kohalikud omavalitsused avalike teenuste delegeerimisel üldjuhul kohustatud järgima riigihangete seadust⁹⁸ (edaspidi RHS), (RHS § 10 lg 2). RHS mõttes on tegemist teenuste tellimisega⁹⁹ või kontsessiooni andmisega. Teenuste tellimine peab muuhulgas olema kooskõlas teenuste direktiiviga ehk direktiiviga 2006/123/EÜ¹⁰⁰ teenuste kohta siseturul. Kontsessioonide andmisel kohaldatakse Eestis praegu RHS-i kõrval ka Euroopa Liidu toimimise lepingu sätteid ja Euroopa Liidu hankeõiguse üldpõhimõtteid.¹⁰¹

Eesti riigihankeõigus on oma olemuselt kombinatsioon era- ja avalikust õigusest, jagunedes kahte ossa: enne lepingu sõlmimist toimuv allub avalik-õiguslikule regulatsioonile, täpsemalt RHS-ile ja vajadusel selle aluseks olnud hankedirektiividele. Alates lepingu sõlmimisest on tegu tavalise eraõigusliku lepinguga, välja arvatud lepingu muutmisega seonduvad piirangud.¹⁰² Samas ei ole hankemenetluse raames sõlmitud lepingu õiguspärasusele hinnangu andmisel võimalik täielikult lepingu eelses menetluses olevat regulatsiooni välistada. Seetõttu, võrreldes eraõiguslikke lepinguid ja halduslepingut, vaadeldakse järgnevalt eraõiguslike lepingute regulatsiooni puhul paralleelselt ka RHS-ist tulenevaid nõudeid.

RHS § 16 lõike 1 kohaselt ei ole hankija kohustatud RHS-s sätestatud korras hankemenetlust korraldama, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihanke piirmäär. Sellisel juhul lähtub hankija hankelepingu sõlmimisel riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest ja RHS §-st 18². Üldpõhimõtted on RHS § 3 kohaselt säästlikkus, läbipaistvus ja kontrollitavus, pakkujate võrdne kohtlemine, huvide konflikti vältimine ning keskkonnasäästlikkus.

⁹⁸ [RT I 2007, 15, 76... RT I, 06.07.2012, 1](#)

⁹⁹ Poliitikauuringute keskuse Praksis. Kohaliku omavalitsuse üksuste lepinguline delegeerimine kodanikuühendustele, analüüsi lõpparuanne. Tellija: Siseministeerium, 2009, lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf (20.04.2013).

¹⁰⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:et:PDF> (16.12.2012).

¹⁰¹ C. Ginter jt. Kontsessiooni vastuoluline regulatsioon Eesti Õiguses. *Juridica*, IV, 2012, lk 284-294

¹⁰² M.A. Simovart. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti õigusele. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2010, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/15148/Simovart_Mari_Ann.pdf?sequence=1 (04.03.2013).

Samas toimub ka halduslepingute sõlmimine teatud tingimuste esinemisel riigihankemenetluses. Vastavalt HKTS § 13 lõikele 1 juhitudakse isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel riigihangete seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja hankemenetluse läbiviimise korrast, arvestades HKTS nimetatud paragrahvis sätestatud erisusi. Riigihankemenetlust tuleb seejuures rakendada sõltumata lepingu eeldatavast maksumusest. HKTS § 13 lõikes 2 on sätestatud, et riigihanke hankemenetluse korraldamiseks ettenähtud kord kehtib sama paragrahvi lõike 1 alusel sõlmitava halduslepingu kohta sõltumata halduslepingus ettenähtud haldusülesande täitmise tellimise maksumusest. Selle põhjendusena on kirjanduses tood asjaolu, et kuna abstraktselt ei ole võimalik kindlaks määrata juhtumeid, millal riigihankemenetlust ei ole mõtet korraldada, siis ei ole HKS § 13 lõikes 2 ette nähtud summaarset piiri, millest alates kohaldatakse halduslepingu sõlmimiseks riigihanke menetlust. Avalik huvi ülesande täitmise kvaliteedi vastu kaalub üles otstarbekuse kaalutluse, argumendi, et riigihanke menetlus on kulukas ja aeganõudev.¹⁰³ Teatud juhtudel on siiski ilmselge, et riigihankel puudub igasugune mõte või mingil põhjusel riigihanget isegi ei saaks läbi viia. Need juhud on loetletud HKTS § 13 lõikes 1¹.

Lähtuvalt eeltoodust on erineva lepinguliigi valiku tegemisel oluline jälgida ja analüüsida ka RHS-ist tulenevaid nõudeid. Käesoleva töö raames on vaadeldud hankelepinguid üldiselt. Teadlikult on käsitluse alt jäänud välja avaliku- ja erasektori pikaajalised koostööprojektid. RHS § 6¹ lõike 1 punkt 2 kohaselt on avaliku ja erasektori koostöö RHS-i tähenduses hankemenetluse, ehitustööde või teenuste kontsessiooni andmise teel sõlmitud hankelepingu alusel ehitustööde teostamine või teenuste osutamine, kus koostöö kestab vähemalt 20 aastat. Arvestades, et detailplaneering on lähiaastate ehitustegevuse aluseks (PlanS § 9 lg 1), siis EhS §-s 13 nimetatud lepingut üldjuhul nii pikaks ajaks ei sõlmita.

¹⁰³ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 37.

2.2. Lepingute sõlmimine

Tsiviilõiguslike lepingute sõlmimist reguleerib VÕS. VÕS § 9 lõike 1 kohaselt sõlmitakse leping pakkumuse esitamise ja sellele nõustumuse andmisega, samuti muul viisil vastastikuste tahteavalduste vahetamise teel, kui on piisavalt selge, et lepingupooled on saavutanud kokkuleppe. Vastavalt sama sätte lõikele 2 on pakkumusele nõustumuse andmisega leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja nõustumuse kätte sai. Kui nõustumus väljendub teos, mis ei ole otsene tahteavaldus, on leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja teost teada sai, välja arvatud juhul, kui pakkumusest, lepingupoolte vahelisest praktikast või tavast tulenevalt loetakse leping sõlmituks teo tegemisest. Vastavalt VÕS § 10 lõike 1 esimesele lausele loetakse enampakkumisel leping sõlmituks parimale pakkumisele nõustumuse andmisega.

HMS § 105 lõike 1 alusel kohalduvad halduslepingutele tsiviilõiguslike lepingute kohta käivad sätted, arvestades HMS-iga kehtestatud erisusi. Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks antava halduslepingu sõlmimise menetlusele HMS erisusi ette ei näe (EhS §-s 13 nimetatud kokkuleppe liigi kohta vt p 3.3). Haldusleping piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitakse HMS § 99 lõike 2 järgi tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras. Seega seda tüüpi haldusleping sõlmitakse, nagu eraõiguslik lepingki, tahteavalduste vahetamise teel.

HMS § 99 lõike 1 kohaselt kohaldatakse üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu sõlmimisele HMS-i 1. osas (üldosas) sätestatud niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega. Üldossa jäävas HMS § 35 lõikes 3 sätestatakse, et haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks algab halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemisega. Erialakirjanduses on leitud, et halduslepingu sõlmimise ettepanekule vastab eraõiguse terminites ofert.¹⁰⁴ Samas Tallinna Halduskohus on asunud seisukohale, et kui kohaldub HMS § 35 lõige 3, siis ei ole õige rääkida oferdist võlaõiguse tähenduses. Nii on märgitud otsuse punktis 18: *“---/Kohus on seisukohal, et lisaks ei ole käesoleval juhul põhjendatud ka kaebaja väide, et vastustaja on teinud talle võlaõiguse tähenduses offerdi lepingu sõlmimiseks. Haldusmenetluse seaduse § 35 lg 3 kohaselt algab haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks*

¹⁰⁴ L.Kanger, (viide nr 2), lk 12.

halduslepingu sõlmimise ettepaneku tegemisega.”¹⁰⁵ Seega saab haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks alguse vastava ettepaneku tegemisest, mitte *oferdiga* tsiviilõiguse mõttes. Samas sisuliselt neil vahet siiski ei ole.

Kohtud on halduslepingu sõlmimise küsimustes viidanud ka tsiviilõigusest pärit mõistetele, nt tahteavaldusele. Nii on Tallinna Ringkonnakohus märkinud, et: *”Kuna poolel ei ole halduslepingu sõlmimisele suunatud läbirääkimiste käigus keelatud enne ametliku tahteavalduse tegemist teavitada teist poolt tahteavalduse tegemise kavatsusest, ei kujuta selline mitteformaalne teavitamine endast veel ise tahteavaldust lepingu sõlmimiseks. Seda, kas tegu on tahteavalduse või mitteformaalse teatega (halduslepingu või mitteametliku kokkuleppega), tuleb hinnata avalduse tõlgendamise teel.*”¹⁰⁶

Erialases kirjanduses on asutud seisukohale, et avaliku õiguse kontekstis on tahteavalduseks haldusorgani või haldusvälise isiku (menetlusosalise) poolt antud ning vahetult õiguslike tagajärgede loomisele suunatud avaldus.¹⁰⁷ Tahteavalduse tõlgendamist reguleerib tsiviilseadustiku üldosa seadus¹⁰⁸ (edaspidi TsÜS) § 75. Selle lõige 1 näeb ette, et kindlale isikule tehtud tahteavaldust tuleb tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahtele, kui tahteavalduse saaja seda tahet teadis või pidi teadma. Kui tahteavalduse saaja tahteavalduse tegija tegelikku tahet ei teadnud ega pidanudki teadma, tuleb tahteavaldust tõlgendada nii, nagu tahteavalduse saajaga sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi.

Tallinna Halduskohus on kohaldanud ka VÕS-i, mille § 29 lõike 1 kohaselt lähtutakse lepingu tõlgendamisel lepingupoolte ühisest tegelikust tahtest. Nii on kohus leidnud, et: *“VÕS § 29 lg 1 kohaselt lepingu tõlgendamisel lähtutakse lepingupoolte ühisest tegelikust tahtest. Sama*

¹⁰⁵ TlnHKo, 26.11.2007, nr 3-07-280, p 18.

¹⁰⁶ TlnRnKo, 12.02.2007, nr 3-04-347, p 12. Ka haldusakti puhul on kasutatud tahteavalduse mõistet, tõsi eeskätt juhtudel, kui samas aktis on koos nii era- kui avalik-õiguslik haldusorgani tahte väljendus. Nt „Linna vara kasutusse andmisega reguleerib korraldus avalik-õiguslikku küsimust. Vaadeldav akt koosneb seega kahest osast: haldusorgani tsiviilõiguslikust tahteavaldusest ning avalik-õigusliku iseloomuga korraldusest.“ - RKHKm, 20.04.2006, nr 3-3-1-31-06, p 8; sama seisukoht ka RKEKo, 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, punkt 19. Samas on ka haldusakti puhul selgesõnaliselt kasutatud tahteavalduse mõistet, nt „Haldusakti näol on tegemist reguleeriva toimega õiguslikult siduva haldusorgani poolt avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud tahteavaldusega, millega tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse isiku õigusi ja kohustusi“ - RKHKo, 28.04.2011, nr 3-3-1-10-11, p 13; sama RKHKo, 02.12.2010, nr 3-3-1-54-10, p 12.

¹⁰⁷ A. Aedma jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 428.

¹⁰⁸ [RT I 2002. 35. 216... RT I, 06.12.2010. 1](#)

*paragrahvi lg 5 järgi lepingu tõlgendamisel tuleb eelkõige muu hulgas arvestada lepingu sõlmimise asjaolusid, sealhulgas lepingueelseid läbirääkimisi ning lepingu olemust ja eesmärki. Vastavalt VÕS § 29 lg-le 6 lepingutingimust tuleb tõlgendada koos teiste lepingutingimustega, andes sellele tähenduse, mis tuleneb lepingu kui terviku olemusest ja eesmärgist.*¹⁰⁹

Tulles tagasi haldusõiguse juurde, tekib küsimus, kas ja kuidas saab eraõiguses kesksel kohal asuvaid tahteavalduse ning lepingu mõisteid kasutada isikute ning avaliku võimu vaheliste õigussuhete määratlemisel. Käesoleva töö autor on nõus Nele Parresti ja Anno Aedmaga, et õiguse erinevad harud – avalik õigus, eraõigus, karistusõigus – on kompleksse õiguskorra erinevad osad ning selle süsteemi moodustavad aluspõhimõtted on rakendatavad kõigis õigusvaldkondades.¹¹⁰ HMS-i kohaselt algab haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks vastava ettepaneku tegemisega. Kuna HMS ei kirjelda lähemalt halduslepingu kui kokkuleppe saavutamise seonduvaid üksikasju, siis tuleb siin analoogia korras kasutada tsiviilõiguslike kokkulepete kui kõige lähedalseisvama õigusharu sätteid, mis sisalduvad VÕS-i tekstis.¹¹¹ Samas leiab käesoleva töö autor, et kui HMS-is on ette nähtud eriregulatsioon, nt HMS § 35 lõige 3, siis ei saa me enam lähtuda VÕS-ist, vaid aluseks tuleb võtta vastavad HMS-i sätted.

Seega nähtub ülaltoodust, et haldusõigus ja tsiviilõigus on omavahel põimunud. See ei tähenda siiski, et kõik tsiviilõiguses lepingu sõlmimist reguleerivad sätted kohalduksid haldusõiguses. HMS ja HKTS näevad halduslepingu sõlmimisel üldiselt ette rida erisusi võrreldes eraõigusliku lepingu sõlmimisega. Neid järgnevalt käsitletaksegi.

2.2.1. Kirjalik vorm

Eraõiguses kehtib põhimõte, et tehingu (milleks on ka leping) võib teha mis tahes vormis, kui seaduses ei ole sätestatud tehingu kohustuslikku vormi (TsÜS § 77 lg 1). Sarnane kontseptsioon tuleneb ka VÕS-ist. VÕS § 11 lõike 1 kohaselt võib lepingu sõlmida suuliselt,

¹⁰⁹ TlnHKo, 09.12.2008, nr 3-08-1246, p 6.

¹¹⁰ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), 2004, lk 7; A. Aedma jt, (viide nr 107), lk 428.

¹¹¹ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 17.

kirjalikult või mis tahes muus vormis, kui seaduses ei ole sätestatud lepingu kohustuslikku vormi.

HMS § 99 lõige 3 sätestab, et haldusleping sõlmitakse kirjalikult. Kohus on leidnud, et kui halduslepingu kirjalik vorminõue ei ole täidetud, siis halduslepingut ei ole sõlmitud või see on tühine algusest peale. Haldusasjas nr 3-07-280 vaieldi selle üle, kas kaebaja ja vald on sõlminud detailplaneeringu koostamise lepingu. Kaebaja, uskudes, et leping on olemas, asus juba lepingulistesse suhetesse planeerijaga, kes koostas detailplaneeringu eskiisi. Kaebaja tunnistas kohtuistungil, et kirjalikult lepingut sõlmitud ei olnud, kuid põhjendas lepingu olemasolu vallaga peetud kirjavahetuse ja asjaoluga, et kaebajalt nõuti detailplaneeringu eskiisi esitamist. Kaebaja täpsustas, et eskiisi koostamine hõlmab tema arvates 90% detailplaneeringu koostamisest ja et lepingu sõlmimisel planeerijaga arvestas kaebaja vallalt saadud kirja, milles nõuti eskiislahenduse esitamist. Kaebaja käsitas seda *oferdina*, mille ta eskiislahenduse esitamisega aktsepteeris ja seega sai lugeda detailplaneeringu koostamise lepingu sõlmituks. Vald vaidles kaebaja sellisele käsitlusele vastu ja leidis, et halduslepingut sõlmitud ei ole, väites et see sõlmitakse praktikas kohustuslikus kirjalikus vormis pärast detailplaneeringu algatamist. Kohus ei nõustunud kaebajaga, et antud juhul tuleks rakendada analoogiat eraõigusega ja leidis, et: *“halduslepingute sõlmimine on eraldi reguleeritud haldusmenetluse seaduses, mis näeb ette nende kohustusliku kirjaliku vormi. Juhul, kui lepingut ei ole sõlmitud kirjalikult, ei saa seda pidada sõlmituks”*¹¹². Ka on kohus Tallinna Halduskohus asunud seisukohale, et: *“Seega on halduslepingulise suhte olemasolu tuvastamiseks oluline ka see, kellele on taotlus esitatud ning kes ja kuidas on sellele vastanud, kuna halduslepingule laienevad samas eeldused, mis haldusaktile, st seaduslik alus ja pädevus. Haldusõiguse põhimõtetest tulenevalt saaks kõigile ülaltoodud nõuetele vastav leping olla siiski üksnes kirjalikus vormis.”*¹¹³

Ka RHS kehtestab kirjaliku vormi nõude teatud maksumusega lepingutele. Vastavalt RHS § 5 lõikele 1 peab hankija sõlmima hankelepingu kirjalikus vormis, kui selle maksumus ilma käibemaksuta on vähemalt 10 000 eurot. Sellest piirmäärast allapoole jäävate lepingute korral

¹¹² TlnHKo, 26.11.2007, nr 3-07-280, p 18.

¹¹³ TlnKHo, 28.03.2006, nr 3-04-347, p 6.

kehtestab hankija ise vorminõuded (RHS § 5 lg 2). Samas sätestatakse RHS § 5 lõikes 3, et mainitud paragrahvis nimetatud vormi järgimata jätmine ei mõjuta hankelepingu kehtivust.

Lähtuvalt eeltoodust saab järeldada, et haldusleping peab olema ilma eranditeta kirjalikus vormis, et seda saaks lugeda sõlmituks. Hankelepingu puhul oleneb see lepingu maksumusest või hankija enda poolt kehtestatud vorminõuetest. Tavapärase eraõigusliku lepingu võib sõlmida mistahes vormis, kui seadus ei näe ette kohustuslikku vormi.

2.2.2. Pädev organ

Vastavalt KOKS § 35 lõikele 5 on vallal või linnal õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid. Sama seaduse lõike 1 kohaselt on nii vald kui ka linn avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende poolt volitatud esindajad. Seega vastus küsimusele, milline omavalitsuse organ võib otsustada eraõigusliku lepingu sõlmimise, on seotud organil oleva pädevusega.

KOKS § 22 lõike 2 kohaselt seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele. Seega võib KOV-i volikogu võtta oma pädevusse küsimusi, mis on seadusega või Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normi adressaadiks olevat organit määratlemata antud KOV-i pädevusse. Kui aga mingi küsimus on antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust seda küsimust otsustada. Nii märgib Riigikohus, et: „*Põhiseaduse §-st 156 lg. 1, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artiklist 3 ja Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-st 4 tuleneb põhimõte, et volikogu kui kohaliku omavalitsuse esinduskogu võib võtta oma pädevusse küsimusi, mis seadusega või selle rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega normiadressaadiks olevat organit määratlemata on antud kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kui aga seadusega või seaduse rakendamiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse või ministri määrusega on mingi ülesande*

teostamine antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust teostada seda ülesannet.”¹¹⁴ Lähtuvalt eeltoodust võib eraõigusliku lepingu sõlmimise otsustada nii volikogu kui ka valitsus, olenevalt sellest, kes konkreetsel juhul omab pädevust lepingu eseme suhtes. KOKS § 22 lõike 1 punktist 8 nähtub, et pikaajaliste kohustuste võtmine on volikogu pädevuses; ühe eelarveaasta raames sõlmitavate lepingute puhul on otsuse- ja sõlmimispädevus eeskätt valla- või linnavalitsusel.

Tuues siinjuures võrdluseks halduslepingu, siis HKTS § 9 kohaselt otsustab kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu, kes volitab halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse. Seega halduslepingu puhul peab ülesande üleandmise, st halduslepingu sõlmimise, ilmingimata otsustama poliitiliseks organiks olev volikogu.

2.2.3. Analüüsi koostamise kohustus

Lepingulise delegeerimise küsimuse otsustamisel tuleb tähelepanu pöörata ka HMS § 105 lõikele 2, mille kohaselt kohaldatakse lisaks HMS § 105 lõikes 1 sätestatule KOV-i haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingutele ka HKTS-i nõudeid.

HKTS kohaselt võib juriidilist või füüsilist isikut volitada haldusülesannet täitma, kui ülesande täitmine juriidilise või füüsilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande KOV-i poolt täitmiseks volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi. Samas ei tohi haldusülesande täitmiseks volitamine halvenda selle täitmise kvaliteeti, ega kahjustada avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse (HKTS § 5 lg 1).

Ülalnimetatud asjaolude väljaselgitamiseks tuleb haldusülesande delegeerijal koostada analüüs (HKTS § 5 lg 2). Analüüs peab sisaldab täitmiseks volitamise tingimuste majanduslikke arvestusi ja KOV-le kaasnevate kulutuste suurust, haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamise abinõusid ning haldusülesande täitmiseks volitamisest

¹¹⁴ RKHKm, 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p 1.

tingitud õiguslikku ja faktilist mõju isikutele, kelle suhtes täitmiseks volitatavat haldusülesannet täidetakse (HKTS § 5 lg 2).

Seega võib otsustada avaliku ülesande delegeerida alles peale seda, kui nimetatud analüüs on tehtud ja vastavad eeldused täidetud. Samas seadus ei kohusta sellist analüüsi tegema eraõigusliku lepingu sõlmimise korral, kuna HKTS § 1 lõike 3 kohaselt ei kohaldata HKTS-i, kui haldusülesande täitmiseks volitamisel sõlmitakse tsiviilõiguslik leping.

2.2.4. Usaldusväarsuse kontrolli kohustus

Enamasti tasub haldusorgan halduslepingu alusel ostetava teenuse eest eraõiguslikule isikule kohaliku omavalitsuse eelarvest. Seega tuleb tagada avalike vahendite otstarbekas ja säästlik kasutamine ja teenuse kõrge kvaliteet. Seaduses on kehtestatud reeglid võimaliku eraõiguslikust isikust lepingupartneri usaldusväarsuse kontrollimiseks ning sätestatud usaldusväarsuse kriteeriumid. Vastavalt HKTS § 12 lõikele 1 kui füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik volitatakse täitma haldusülesannet, kontrollib volitamist otsustama õigustatud ametiisik või organ isiku usaldusväarsust.

Isik on usaldusväärne muuhulgas siis, kui tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal on nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks. Samuti kinnitab isiku usaldusväarsust see, et tema suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust ning ei esine muid asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise. Ka ei tohi ta olla oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid. Isiku usaldusväarsust kinnitab ka see, kui tal ei ole maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust. Tema kohta ei tohi nähtuda ka karistusandmeid karistusregistris (HKTS § 12 lg 2). Seega, kui esineb kasvõi üks negatiivsetest asjaoludest positiivsena või vastupidi, ei saa enam vaatlusalust isikut pidada sedavõrd usaldusväärseks, et talle võiks delegeerida mõne haldusülesande.

Nimetatud punktid kattuvad osaliselt RHS-s pakkuja ja taotleja kvalifikatsiooni kontrolli käsitlevate punktidega. Nõuded seatakse pakkuja finantsvõimekusele ja –distsipliinile, seadusekuulekusele, kogemusele jne.¹¹⁵ Näiteks sätestab RHS § 38 lõige 1 punkt 2, et hankija ei sõlmi hankelepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kes on pankrotis või likvideerimisel, kelle äritegevus on peatatud või kes on muus sellesarnases seisukorras tema asukohamaa seaduse kohaselt. Nimetatud vastab HKTS § 12 lõikes 2 punktis 2 sätestatule.

Samas tuleb arvestada, et HKTS § 12 lõikes 2 toodud kriteeriumid erinevad RHS-s sätestatud kriteeriumitest. Näiteks on riigihangete puhul hankijal RHS § 38 lõike 1 punkti 1 järgi kohustus kõrvaldada pakkuja või taotleja hankemenetlusest, kui teda või tema seaduslikku esindajat on kriminaal- või väärteomenetluses karistatud kuritegeliku ühenduse organiseerimise või sinna kuulumise eest või riigihangete nõuete rikkumise või kelmuse või ametialaste või rahapesualaste või maksualaste süütegude toimepanemise eest ja kelle karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud või karistus on tema elu- või asukohariigi õigusaktide alusel kehtiv. Samas HKTS § 12 lõike 2 punkti 4 kohaselt on vaja tuvastada, et isiku kohta ei ole karistusregistris mingisuguseid karistusandmeid. Siinjuures tuleb lisada, et HKTS räägib vaid juriidilise isiku karistamisest, siis RHS-is laienevad nimetatud nõuded ka juriidilise isiku seaduslikule esindajale. RHS § 41 lõige 1 kohaselt nõuab hankija pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks muuhulgas kuni viimase viie aasta jooksul tehtud hankija määratletud tunnustele vastavate ehitustööde nimekiri ja tõendid selle kohta, et need ehitustööd tehti sõlmitud lepingute ja hea tava kohaselt. Samas HKTS § 12 lõige 2 punkt 5 sellist ajalist kriteeriumit ette ei näe. Lisaks tuleb märkida, et vastavalt RHS § 38 lõike 1 punktile 4 tuleb menetlusest kõrvaldada pakkuja või taotleja, kelle õigusaktidest tulenevate riiklike maksude, tema elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummalt arvestatud intress hankemenetluse algamise päeva seisuga või maksuvõla tasumine on ajatatud pikemaks perioodiks kui kuus kuud arvates hankemenetluse algamise päevast, välja arvatud juhul, kui maksuvõla tasumise ajatamine on täies ulatuses tagatud. Siis HKTS § 12 lõike 2 punkti 6

¹¹⁵ E. Kergandberg jt. Averus avaliku ja erasektori koostöö. AS Äripäev, 2011, lk 25.

kohaselt ei tohi tulevasel lepingupartneril olla ei maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

Seega näeb HKTS halduslepingu sõlmimisel igal juhul ette füüsilisest isikust või eraõiguslikust juriidilisest isikust lepingupoole usaldusvääruse kontrolli. Ka hankelepingu puhul tuleb sarnaseid punkte arvestada, kuid need ei ole täielikult kattuvad. Mis puudutab nõuete rangust, siis üldjuhul sisaldab HKTS rangemaid nõudeid kui RHS. HKTS kohaselt ei tohi tulevasel lepingupoolel olla karistusregistris mingisuguseid karistusandmeid. Samuti ei tohi tal olla maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust. Ka peab ta HKTS kohaselt olema täitnud korrektselt kõik temaga sõlmitud halduslepingud ja hankelepingud. Samas kui RHS näeb ette üksnes teatud süütegude puhul pakkuja kõrvaldamise. Maksuvõlgade osas on lubatud ka ajatatud maksuvõlad teatud tingimustel ja lepingute täitmist kontrollitakse RHS-i kohaselt üksnes teatud perioodil. Samas tuleb märkida, et HKTS räägib vaid juriidilise isiku karistamisest, siis RHS laiendab nõudeid ka juriidilise isiku seaduslikule esindajale.

Hankeõiguse alt väljajääva eraõigusliku lepingu puhul sellist lepingupoole usaldusvääruse kontrolli seadus ette ei näe.

2.2.5. Haldusülesannet täitva eraõigusliku isiku tegevuspiirangud

HKTS sätestab teatud tegevuspiirangud ka isikule, kellele haldusülesanne on antud üle lepinguga või institutsionaalse partnerluse kaudu. Tegevuspiirangud hõlmavad ettevõtlusega seotud otsuste langetamiseks nõusoleku saamist lepinguga määratud järelevalveasutuselt. Piirangud puudutavad ha haldusorgani teavitamist.

Järelevalveasutuse või -organi nõusolek on vajalik nt eraõigusliku juriidilise isiku teise juriidilise isikuga ühinemiseks, jagunemiseks või ümberkujundamiseks, kui sellega ei kaasne halduslepingu pooleks oleva eraõigusliku juriidilise isiku lõppemine, mis on halduslepingu lõpetamise aluseks. Samuti on nõusolek vajalik isiku vara võõrandamiseks, investeerimiseks või laenu võtmiseks halduslepingus ettenähtud ulatuses ja ka tehingu tegemiseks, millega

kaasneb isiku ettevõtte või selle osa omandi või valduse üleminek ja äriühingu aktsia- või osakapitali vähendamiseks vähemalt halduslepingus sätestatud alammäära ulatuses, mis ei tohi olla suurem kui 1/10 aktsia- või osakapitali suurusest. Haldusorgani nõusolek tuleb saada ka nendele toimingutele, mis tulevad konkreetsest halduslepingust (HKTS § 15 lg 1).

Lisaks tegevustele, mille puhul on vajalik järelevalve organi nõusolek, on seaduses nimetatud ka tegevused, mille puhul tuleb järelevalveasutust lihtsalt teavitada. Sellisteks teavitamist vajavateks tegevusteks on äriühingu aktsiate või osa omandiõiguse üleminek, kui selle tulemusel omandab aktsionär või osanik hääli vähemalt selles ulatuses, mis on äriühingu üldkoosolekul nõutav põhikirja muutmise, aktsia- või osakapitali suurendamise või vähendamise või äriühingu lõpetamise, ühinemise, jagunemise või ümberkujundamise otsuse vastuvõtmise tõkestamiseks. Teavitada tuleb ka täisühingu või usaldusühingu juhtimise õiguse andmisest täisühingu või usaldusühingu osanikule või muu eraõigusliku juriidilise isiku nõukogusse või juhatusse uue liikme valimisest või määramisest ja isiku põhikirjas või äriregistris nimetatud tegevusala või eesmärgi kohta tehtud muudatusest. Teavitada tuleb ka asjaoludest või toimingust, mis halduslepingus on täiendavalt nimetatud (HKTS § 15 lg 3).

Tavalise eraõigusliku lepingu sõlmimisel õigusaktid teisele lepingupoole tegevusele selliseid tegevuspiiranguid ei sea. Selliseid piiranguid ei näe ette ka RHS. Mis aga ei tähenda, et sellistes piirangutes ei võiks eraõiguslikes lepingutes lepingupoole kokku leppida.

2.3. Lepingute jõustumine

Lepingu jõustumise momendi määramine on oluline just seetõttu, et sellest sõltub lepingu täitmise nõudeõigus. HMS-is on halduslepingute jõustumise aeg reguleeritud erinevalt sõltuvalt lepingu iseloomust. HMS § 101 lõikes 1 sätestatakse, et üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras. Ei TsÜS ega VÕS ei räägi midagi "lepingu jõustumisest". Riigikohtu õigusteabe osakonna analüütik Liina

Kanger leiab, et „jõustumine“ on pigem avaliku õiguse termin ning tsiviilõiguslike lepingute jõustumisest rääkimine näib võõras.¹¹⁶

VÕS §-s 9 on kasutatud sõnadepaari „lepingu sõlmimine“. VÕS § 9 lõike 2 järgi on pakkumusele nõustumuse andmisega leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja nõustumuse kätte sai. Vaadates TsÜS-i regulatsiooni, siis vastavalt TsÜS § 69 lõikele 1 kindlale isikule (tahteavalduse saaja) suunatud tahteavaldus tuleb tahteavalduse tegija poolt väljendada ja see muutub kehtivaks kättesaamisega. Kindlale isikule suunamata tahteavaldus muutub kehtivaks tahte väljendamisega. Seega TsÜS-i järgi muutub tahteavaldus kehtivaks, mitte ei jõustu.¹¹⁷ Leping on sõlmitud, kui mõlema poole tahteavaldused on muutunud kehtivaks. Seega ei VÕS ega TsÜS näe ette mingid eraldi korda lepingu jõustumiseks, kui leping on sõlmitud, siis on see ka jõustunud.

Siinjuures on oluline meeles pidada, et HMS § 101 lõige 2 sätestab, et kui sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud haldusleping piirab kolmanda isiku õigusi, jõustub leping alates kolmanda isiku poolt sellekohase kirjaliku nõusoleku andmisest. Seega üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu jõustumist on võimalik edasi lükata kolmanda isiku õiguste arvesse võtmise kaalutlustel ning muud suurt vahet siin võrreldes eraõigusliku lepingu sõlmimisega ei ole.

HMS § 101 lõike 4 kohaselt jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras. Volikogu õigusaktidele esitatavad nõuded ja õigusaktide jõustumist reguleerib täpsemalt KOKS. Nimetatud seaduse § 23 lõikes 1 sätestatakse, et volikogu õigusaktid avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Volikogu määrus avaldatakse Riigi Teatajas ja jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist, kui määruses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. See tähendab, et haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu jõustumine on seotud avalikustamisega.¹¹⁸

¹¹⁶ L. Kanger, (viide nr 2), lk 16.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Vt ka RKPJKo, 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 46.

Kokkuvõtvalt, üksikjuhtumit reguleeriv halduslepingu jõustumine on võrdsustatav tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisega, st kui leping on sõlmitud, on see ka jõustunud, va juhul, kui haldusleping piirab kolmanda isiku õigusi, sellisel juhul jõustub leping alates kolmanda isiku poolt sellekohase kirjaliku nõusoleku andmisest. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu jõustumise eelduseks, erinevalt tsiviilõiguslikust lepingust, on selle avalikustamine. Seega, kui haldusleping jääb avalikustamata, siis ta ei jõustugi.

2.4. Lepingu täitmine

Lepingute siduvuse põhimõte on võlaõiguses üks üldpõhimõte, millest kõrvalekaldumine on lubatud ainult poolte kokkuleppel või seaduses sätestatud juhtudel.¹¹⁹ Nii sätestatakse ka VÕS § 8 lõikes 2, et leping on lepingupooltele täitmiseks kohustuslik. Seega on sõlmitud lepingud üldjuhul täitmiseks kohustuslikud (*pacta sunt servanda*). Vastavalt VÕS § 76 lõikele 1 tuleb kohustus täita vastavalt lepingule või seadusele. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt tuleb kohustuse täitmisel lähtuda hea usu ja mõistlikkuse põhimõttest, võttes arvesse tavasid ja praktikat. VÕS § 76 lõikes 3 sätestatakse, et kohustus loetakse kohaselt täidetuks, kui see on täidetud täitmise vastuvõtmiseks õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil.

Halduslepingu täitmise osas on Tallinna Halduskohus leidnud, et: “*Halduslepingu täitmisel tuleb juhinduda VÕS sätetest. VÕS § 76 lõike 1 kohaselt tuleb kohustus täita vastavalt lepingule või seadusele. VÕS § 76 lõike 3 kohaselt loetakse kohustus kohaselt täidetuks, kui see on täidetud täitmise vastuvõtmiseks õigustatud isikule õigel ajal, õiges kohas ja õigel viisil. VÕS § 100 kohaselt on kohustuse rikkumine võlasuhtest tuleneva kohustuse täitmata jätmise või mittekohane täitmine, sealhulgas täitmisega viivitamine.*¹²⁰ Riigikohus on märkinud, et: “*VÕS § 108 lg 2 p 1 kohaselt ei või kohustuse täitmist nõuda, kui kohustuse täitmine on võimatu. /---/ Kui vastustaja leiab, et kohustuse täitmine on muutunud kas osaliselt /---/ või täielikult võimatuks, võib ta kohustuse täitmisest VÕS § 108 lg 2 alusel keelduda. Sellisel juhul on AS-l Aswega võimalus nõuda VÕS § 115 lg 1 ning Riigivastutuse*

¹¹⁹ I. Kull. VÕS § 8, Komm 4.3. – P. Varul jt (toim). Võlaõigusseadus I, Üldosa (§§ 1-27). Komm vlj. Tallinn: Kirjastus Juura, 2006.

¹²⁰ TlnHKo, 10.03.2010, nr 3-09-2477, p 9.

seaduse § 7 lg 1 alusel kohustuse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.”¹²¹ Seega analoogselt lepinguõigusest tuntud *pacta sunt servanda* (lepingud on täitmiseks) põhimõttele kuuluvad ka korrapäraselt jõustunud ning sellega kehtivad halduslepingud täitmisele vastavalt lepingus sätestatud poolte õigustele ja kohustustele.¹²² Halduslepingu täitmise endale kohalduvad VÕS- i sätted.

2.5. Lepingute muutmine ja lõppemine

2.5.1 Eraõigusliku lepingu muutmine ja lõpetamine

Vaadeldes eraõiguslike lepingute muutmist ja lõpetamist, siis vastavalt VÕS § 13 lõikele 1 võib lepingut muuta ning lõpetada kas:

- lepingupoolte kokkuleppel;
- lepingus sätestatud muul alusel;
- seaduses sätestatud muul alusel.

Seega on eraõiguslikus suhtes pooltel reeglina võimalik kehtivat lepingut muuta või lõpetada kas poolte kokkuleppel või seaduses otseselt ettenähtud erijuhtudel. Võlaõiguses eristatakse kahte võimalikku lepingu ühepoolse lõpetamise viisi, milledeks on taganemine ja ülesütlemine. Eristamise aluseks on üldiselt see, kas koos lõpetamisega kaasneb lepingu tagasitäitmise kohustus või mitte. Kestvuslepingu saab reeglina vaid üles öelda, muudest lepingutest aga taganeda.¹²³

Vastavalt VÕS § 116 lõikele 1 võib lepingupool lepingust taganeda, kui teine lepingupool on lepingust tulenevat kohustust oluliselt rikkunud (oluline lepingurikkumine). Kestvuslepingute puhul on § 116 tähendus piiratud, kuna VÕS § 116 lõike 5 kohaselt kui oluliselt rikutakse kestvuslepingut, võib kahjustatud lepingupool selle vastavalt VÕS §-s 196 sätestatule üles

¹²¹RKHKo, 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 12.

¹²²A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 19.

¹²³V. Kõve. VÕS § 116, komm 3. - P. Varul. jt (toim). Võlaõigusseadus I, Üldosa (§§ 1-207). Komm vlj. Tallinn: Kirjastus Jura, Tallinn 2006.

öelda. VÕS § 196 lõikes 1 sätestatakse, et kestvuslepingu võib kumbki lepingupool mõjuval põhjusel etteteatamistähtaega järgimata üles öelda, eelkõige kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kuni kokkulepitud tähtpäevani või etteteatamistähtaja lõppemiseni (erakorraline ülesütlemine).

Erandliku lepingu muutmise võimaluse annab VÕS § 97¹²⁴, ehk kui lepinguliste kohustuste vahekorral oluliselt muutub. VÕS § 97 lõike 1 kohaselt kui pärast lepingu sõlmimist muutuvad lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud ja sellega kaasneb lepingupoolte kohustuste vahekorral oluline muutumine, mistõttu ühe lepingupoolte kohustuste täitmise kulud suurenevad oluliselt või teiselt lepingupoolte lepinguga saadava väärtus väheneb oluliselt, võib kahjustatud lepingupool nõuda teiselt lepingupoolte lepingu muutmist poolte kohustuste esialgse vahekorral taastamiseks. Nimetatud lepingu muutmise nõue põhineb *clausula rebus sic stantibus* doktriinil, ehk lepingu kehtivus sõltub nende asjaolude muutmatusest, mille alusel leping esialgu sõlmiti.¹²⁵

Riigikohus on "lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolude" osas leidnud, et: „*Pooled võivad lepingu sõlmimisel silmas pidada erinevaid eesmärke. Lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolude hulka saab kolleegiumi arvates lugeda aga ainult selliseid asjaolusid, mille olemasolu, saabumine või edasikestmine on hõlmatud poolte ühisest arusaamast ja millel põhineb lepingu sõlmimise soov. Seega ei kuulu lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolude hulka üldjuhul ühe lepingupoolte ootused, kui need ei ole teisele poolte teatavaks tehtud ja teine pool ei ole neid teadmiseks võtnud või pidanud neid hea usu põhimõttest lähtuvalt teadma. VÕS § 97 lg 1 kohaldamisel tuleb seetõttu alati kindlaks teha, kas muutunud asjaolud kuulusid lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolude hulka või mitte. Kui muutunud asjaolud ei*

¹²⁴ Nõudeõigus nimetatud sätte alusel tekib kui on täidetud järgmised eeldused: lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud muutuvad pärast lepingu sõlmimist või muutuvad enne lepingu sõlmimist, kuid muutunud asjaoludest saab kahjustatud pool teada peale pärast lepingu sõlmimist (VÕS § 97 lg 3); ühe lepingupoolte kohustuste täitmise kulud suurenevad oluliselt või teiselt lepingupoolte lepinguga saadava väärtus väheneb oluliselt (VÕS § 97 lg 1); kahjustatud lepingupool ei saanud muutunud asjaolusid mõistlikult ette näha ega ära hoida (VÕS § 97 lg 2 p 1); kahjustatud pool ei kannu muutunud asjaolude riski (VÕS § 97 lg 2 p 3); asjaolude muutumisest teades ei oleks kahjustatud lepingupool ei oleks üldse lepingut sõlminud või oleks seda teinud oluliselt erinevatel tingimustel (VÕS § 97 lg 2 p 4).

¹²⁵ K. Zweigert. H. Kötz. Introduction to Comparative Law. Oxford: Clarendon Press 1998, lk 518.

kuulunud lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolude hulka, ei ole võimalik VÕS § 97 kohaldada.“¹²⁶ Samuti on Riigikohus märkinud, et VÕS § 97 kohaldamine on võimalik üksnes äärmiselt erandlikel juhtudel.¹²⁷

Samas sätestatakse VÕS § 97 lõikes 5, et kui on olemas alused lepingu muutmiseks, kuid asjaolude kohaselt ei ole lepingu muutmine käesoleva paragrahvi lõike 1 kohaselt võimalik või ei oleks see teise lepingupoole suhtes mõistlik, võib kohustuste vahekorra muutumisega kahjustatud lepingupool lepingust taganeda, kestvuslepingu aga VÕS §-s 196 sätestatud korras üles öelda. Seega on õigus kahjustatud poolel keelduda teise lepingupoole ettepanekust teha selline muudatus, mis esialgse subjektiivse tasakaaluga kooskõlas ei ole, teisel poolel on aga õigus keelduda tema jaoks ebamõistlikust muudatusest.¹²⁸

2.5.2. Hankelepingu muutmine

RHS mõtte ja eesmärgi kohaselt enamasti hankelepinguid muuta ei tohi. RHS § 69 lõike 3 kohaselt võib hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Samuti ei või hankija hankelepingu muutmises kokku leppida, kui muutmise taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega (RHS § 69 lg 4). Ka Euroopa Kohtu praktikas ja rahvusvahelises kirjanduses on asutud seisukohale, et *de facto* uut hanget kujutava muudatuse tegemine hankelepingusse on keelatud.¹²⁹

¹²⁶ RKTko, 26.10.2010, nr 3-2-1-76-10, p 11.

¹²⁷ *Ibid*, p 11.

¹²⁸ M.A. Simovart. (viide nr 102), lk 155.

¹²⁹ Euroopa Kohtu otsis, kohtuasjas C-454/06. Preetext Nachrichtenagentur GmbH vs Austria. 2008. Kättesaadav arvivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69189&pageIndex=0&doclang=ET&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=691806>; A Brawn. When do hanges to an existing public contract amount to the award of a new contract for the purpose of the EU procurement rules? Guidance at last in case C-454/06. Public Procurement Law Review 6, 2008, pp NA 253-267.

Tekib küsimus, kuidas rakendada RHS § 69 lõikes 3 sätestatud regulatsiooni VÕS § 97 sätestatud tingimuste esinemisel. RHS § 69 lõikest 3 võiks järeldada, et piirang välistab VÕS § 97 alusel kokkuleppe sõlmimise juhul, kui ei ole täidetud RHS § 69 lõikes 3 sätestatud eeldused. Sellist lähenemist ei saa aga õigeks pidada. Käesoleva töö autor nõustub M.A. Simovartiga (Simovart), kes leiab, et tagamaks VÕS § 97 kui hea usu põhimõtet kandva sätte ülimuslikkuse, on põhjendatud tõlgendus, mille kohaselt RHS 69 lõige 3 kitsendab hankija õigust lepingu muutmises kokku leppida vaid juhul, kui täitja poolel puudub õigus ja hankijal vastavalt puudub juriidiline kohustus lepingut muuta VÕS 97 alusel, kuid VÕS § 97 alusel toimuvat lepingu kokkuleppelist muutmist RHS § 69 lõige 3 ei reguleeri. Sellisest tõlgendusest tuleb hankija käitumist õiguspäraseks pidada ka juhul, kui hankija sõlmib kokkuleppe, tuginedes täitja poolt VÕS § 97 alusel esitatud põhjendatud nõudele, sõltumata sellest, kas RHS § 69 lõige 3 sätestatud eeldused on täidetud või mitte.¹³⁰

Seega kehtestab Eesti seadus hankelepingu muutmise osas olulised piirangud. Üldjuhul RHS § 69 lõike 3 kohaselt hankelepingut muuta ei tohiks, v.a sellisel juhul, kui tegemist on ulatusliku mõjuga ettenägematute asjaoludega. Sellised ettenägematud asjad peavad näiteks ohustama lepingu eesmärgi saavutamist. Samas keelab nimetatud säte hankelepingut muuta, kui muutmisega taotletavat eesmärkki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega.

2.5.3. Haldusmenetluse seadusest tulenevad halduslepingu muutmise ja lõpetamise alused

HMS § 102 lõike 1 kohaselt muudetakse halduslepingut ja see lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras, arvestades nimetatud paragrahvis kehtestatud erisusi. Halduslepingu avalik-õiguslikust karakterist tulenevalt nähakse HMS-s siiski ette mitmed halduslepingu muutmise ja lõpetamise erialused, mis erinevad tsiviilõiguses tuntud alustest. Halduslepingu muutmist ja lõpetamist reguleerib HMS § 102. Nimetatud sätte kohaselt on võimalik halduslepingut muuta ja lõpetada alljärgnevalt.

¹³⁰ M.A. Simovart, (viide nr 102), lk 158.

- HMS § 102 lõikes 4 sätestatakse, et kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei ole HMS § 102 lõikes 2 nimetatud, nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Selle sätte näol on tegemist VÕS § 97 peegelpildiga haldusõiguses.¹³¹

Nii HMS-is kui ka VÕS-is on lepingu ennetähtaegse lõppemise eelduseks lepingus sisalduvate kohustuste täitmise raskemaks või võimatuks muutumine, lepingu täitmise kulude oluline suurenemine jne. Siinjuures tuleb lisada, et raskustesse sattumise korral on lepingu muutmist või lepingu lõpetamist õigustatud HMS § 102 lõike 4 alusel nõudma vaid halduslepingu nõrgim pool ehk siis mitte haldusorgan. Seda kinnitab ka üks Tallinna Halduskohtu lahend, mille punktis 12 on märgitud: „HMS 102 lõike 4 kohaselt kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud (ehk siis eraõiguslikust isikust pool), nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või kui teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega. Seega annab HMS täitmisraskuste tõttu lepingu muutmise nõudeõiguse vaid eraõiguslikust isikust poolele ja haldusorganil seda õigust ei ole.”¹³²

Seega annab halduslepingule kohalduv regulatsioon teisele lepingupoolele, kelleks ei ole haldusorgan, täiendava aluse (lisaks tsiviilõiguslike lepingute lõpetamise alustele) nõuda sõlmitud lepingu muutmist või lõpetamist. Kuna tegemist on seadusest tuleneva halduslepingu lõpetamise alusega, siis ei saa lepingus selle normi rakendamist välistada.¹³³

- Teine halduslepingu muutmise ja lõpetamise alus tuleneb HMS § 102 lõikest 2, mille kohaselt haldusorgan võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. HMS § 102 lõikes 2 sätestatud aluse näol on tegemist omamoodi VÕS § 97 edasiarendusega.

¹³¹ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 19.

¹³² TlnHKo, 10.03.2010, nr 3-09-2477, p 12.

¹³³ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 22.

Esiteks, kui VÕS § 97 annab nõudeõiguse, siis kõnealune norm kujundusõiguse – avaliku võim võib lepingu ühepoolset muuta või lõpetada sõltumata sellest, kas teine pool sellega nõus on. Teiseks, kui VÕS § 97 sätestab üldiselt, et lepingu muutmine on võimalik lepingu aluseks olnud asjaolude ning poolte kohustuste vahekorra olulisel muutumisel, siis HMS § 102 lõige 2 konkretiseerib asjaolude muutumise nõuet, sõnastades, et olulise asjaolude muutumisena tuleb haldusõiguslike lepingute sõlmimisel käsitleda ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu teket. Raske kahjustamisena tulevad sealjuures kõne alla juhtumid, kus lepingust tulenevate kohustuste edasise täitmise korral ületaksid lepingust põhjustatud rahalised ning mitterahalised kulud tunduvalt lepingu lõpetamisega pooltele tekkiva rahalise kahju.¹³⁴

Muutes või lõpetades halduslepingut HMS § 102 lõike 3 kohaselt, peab haldusorgan sellisel juhul ka lepingu muutmist ja lõpetamist põhjendama. Riigikohus on leidnud, et: „Seega eeldab ka lepingu ühepoolne muutmise seaduses sätestatud toimingute läbiviimist - ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu tuvastamist, selle ohu vältimise võimaluste väljaselgitamist ning lepingu muutmise vajaduse tuvastamisel teisele lepingupoolele vastavate põhjenduste esitamist. Lepingühepoolne muutmise ei saa toimuda üksnes lepingu alusdokumentide muutmisega.“¹³⁵

Selline muutmise regulatsioon on oluliselt erinev tsiviilõigusliku lepingu muutmiseks kehtestatud piirangutest. Seetõttu on oluline eristada tsiviilõiguslikke lepinguid ja halduslepinguid.

2.5.4. Halduskoostöö seadusest tulenevad halduslepingu lõpetamise alused

HKTS § 11 kohaselt võib ülesande üleandja juriidilise (nii eraõigusliku kui avaliku-õigusliku, sh kohaliku omavalitsuse üksusega) või füüsilise isikuga haldusülesande täitmiseks sõlmitud halduslepingu ühepoolset lõpetada, järgmistel juhtudel:

¹³⁴ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 21.

¹³⁵ RKHKo, 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 8.

- juriidiline või füüsiline isik on halduslepingut või haldusülesande täitmist reguleerivat muud õigusakti rikkunud korduvalt või oluliselt ja see on põhjustanud olulise kahju kolmandale isikule või tema varale (HKTS § 11 lg 1 p 1). Seega peavad antud alusel halduslepingu lõpetamiseks olema täidetud 2 tingimust: halduslepingu või õigusakti korduv või oluline rikkumine ning rikkumisega olulise kahju tekitamine kolmandale isikule (näiteks avaliku teenuse kasutajale) või tema varale. Mida pidada oluliseks rikkumiseks või oluliseks kahjuks, tuleb otsustada konkreetsel juhtumil. Kindlasti peab aga lepingu lõpetaja seda suutma adekvaatselt põhjendada ja tõendada;¹³⁶
- haldusülesande täitmise üle järelevalvava asutuse või organi ettekirjutus on jäetud korduvalt täitmata (HKTS § 11 lg 1 p2). Korduv kohustuse eiramine täita õiguspärane ettekirjutus, mis juhib tähelepanu puudustele isiku tegevuses, väljendab ülesande täitja hoolimatut suhtumist täidetavate ülesannete olulisusesse ja oma staatusesse haldusorganina. Kuna haldusülesannete täitmise suhtes eksisteerib avalik huvi, siis toob see kaasa ülesannet täitva isiku kõrgendatud hoolsus-kohustuse ning nõuded tema tegevusele.¹³⁷

Siinjuures on oluline märkida, et HKTS § 11 lõike 3 kohaselt ei või halduslepingus ette näha juriidilisele või füüsilisele isikule halduslepingu lõpetamisest tuleneva hüvitise maksmist, kui haldusleping lõpetatakse eelnimetatud paragrahvi lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud alusel. Seega kui haldusleping lõpetatakse ülal nimetatud kahel alusel, ei või halduslepingus ette näha tingimust juriidilisele või füüsilisele isikule halduslepingu lõpetamisest tuleneva hüvitise maksmiseks.

¹³⁶ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 45.

¹³⁷ Avalik võim peab tegutsema seaduslikult (PS § 3). Ettekirjutuse eiramise korduvus ei pea esinema samasisulise ettekirjutuse suhtes (st nt isikule tehakse ettekirjutus puuduse kõrvaldamiseks, kuid ta ei täida ettekirjutust, mistõttu tuleb teha uus samasisuline ettekirjutus). Tegu võib olla ka erinevate kohustuste täitmiseks ja erineval ajal tehtud ettekirjutuste eiramisega. Siiski tuleb selle halduslepingu ühepoolse lõpetamise aluse puhul silmas pidada õiguse üldpõhimõtteid ja arvestada ülesannet täitva isiku õigustega. Seetõttu näiteks järelevalveasutuse või -organi ebamõistlike või tema pädevuse raamest väljuvate ettekirjutuste eiramine ei saa kindlasti tuua kaasa ühepoolset halduslepingu lõpetamist antud alusel - A, Aedma, N, Parrest, (viide nr 48), lk 45.

- Haldusülesande üleandmiseks sõlmitud haldusleping tuleb HKTS § 16 kohaselt haldusülesande üleandja poolt ühepoolsetult lõpetada ka juhul, kui füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik, kellele haldusülesanne täitmiseks volitati, ei vasta vähemalt ühele HKTS § 12 lõike 2 punktides 1-3 loetletud¹³⁸ tingimustest ega ole võimeline ettenähtud tähtaja jooksul puudust kõrvaldama.

Arvestades eeltoodut on näha, et nii HMS-s kui ka HKTS-s on sätestatud mitmed halduslepingu muutmise ja lõpetamise erialused võrreldes VÕS-s sätestatuga. Eelöeldu aga ei tähenda, et HMS-st ja HKTS-st tulenevad alused oleksid halduslepingu puhul ainuvõimalikud muutmise ja lõpetamise alused. Tallinna Halduskohus on asunud seisukohale, et: „*kuna HMS § 102 lg 1 kohaselt haldusleping lõpetatakse tsiviilseadustes sätestatud korras ja HMS § 105 lg-st tulenevalt halduslepingutele kohaldatakse tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, siis HMS § 102 lg-t 2 tulebki käsitada HMS-ga kehtestatud erisusena. Erisus ei tähenda aga halduslepingu lõpetamise ainuvõimalikku alust (see ei tulene ka kaebaja osundatud Riigikohtu lahendist nr 3-3-1-13-07, rõhuasetus on mujal - et HMS § 102 lg 2 annab haldusorganile võimaluse halduslepingut ka ühepoolsetult muuta, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist), vaid lisaks VÕS § 196 lg-s 1 nimetatud „mõjuvale põhjusele“ on halduslepingute puhul võimalus leping ühepoolsetult lõpetada ka siis, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. HMS § 102 lg 1 ja § 105 lg 1 muutuksid eeltoodust vastupidise tõlgenduse korral sisutühjadeks.*”¹³⁹

Siinjuures tekib küsimus, kuidas suhestuvad omavahel HMS, HKTS ja RHS. Teame ju, et juhul, kui sõlmitakse haldusleping isikuga haldusülesande täitmiseks volitamiseks, tuleb sõltumata sellise lepingu maksumusest juhinduda RHS-is teenuste hankelepingu sõlmimiseks ettenähtud tingimustest ja hankemenetluse läbiviimise korrast. Hankelepingu muutmise omakorda on suhteliselt piiratud. Samas näevad HMS ja ka HKTS ette mitmeid lepingu muutmise ja lõpetamise aluseid. Sellisel juhul tuleb lähtuda eri- ja üldseaduse põhimõttest.

¹³⁸ S.o isikul ei ole võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal puuduvad nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks; isiku suhtes on algatatud likvideerimine või pankrotimenetlus; esinevad asjaolud, mis võivad põhjustada isiku püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise.

¹³⁹ TlnHKo, 09.12.2008, nr 3-08-1246, p 8.

Kui tegemist on halduslepinguga, mis langeb nii HKTS kui ka RHS regulatsiooni alla, kohaldatakse HKTS-i kui eriseadust.¹⁴⁰ Järelikult ka HMS on eriseaduseks RHS-i ees.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kui tegemist on (eraõigusliku) hankelepinguga, siis selle muutmise on üldjuhul keelatud. Halduslepingute ja tavalise eraõigusliku lepingu muutmisele nii suuri piiranguid seatud ei ole. Osad halduslepingu muutmise ja lõpetamise alused kattuvad tsiviilõiguslike lepingute muutmise ja lõpetamiste alustega. Lepingut võib muuta ja lõpetada lepingupoolte eraldi kokkleepe alusel, kus pooled sõlmivad pakkumuse ja nõustumuse teel kokkuleppe, mille sisuks on algse halduslepingu muutmise või kehtivuse lõpetamine. Samuti on võimalik nii halduslepingut kui ka tsiviilõiguslikku lepingut muuta ja lõpetada lepingus ning seaduses sätestatud alustel. Samas näevad ette nii HMS kui ka HKTS mitmed halduslepingu muutmise ja lõpetamise erialused, mis erinevad tsiviilõiguslikest alustest. Seega on halduslepingut võimalik muuta või lõpetada rohkematel alustel, kui see on võimalik tsiviilõiguslike lepingute puhul. Ka ei tohi unustada HMS § 102 lõiget 3, mis näeb ette, et halduslepingu muutmise või lõpetamise korral HMS § 102 lõikes 2 nimetatud juhul peab haldusorgan halduslepingu muutmist või lõpetamist põhjendama. Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju. Nii on ka ringkonnakohus märkinud, et kui haldusorgan lõpetab halduslepingu HMS § 102 lõigete 2 ja 3 alusel, siis peab ta kaaluma halduslepingu lõpetamise otsuses mõjusid teise lepingupoolle huvidele ning õigustele ning otsustama kahju hüvitamise põhimõtete üle.¹⁴¹

2.6. Lepingute tühisus ja tühistatavus

2.6.1. Tühisus

Asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse, on sätestatud TsÜS §-des 86-89. Nimetatud seaduse § 86 lõike 1 kohaselt on tühine heade kommete või avaliku korraga

¹⁴⁰ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 38.

¹⁴¹ TlhRnKo, 27.10.2009, nr 3-08-1246, p 11.

vastuolus olev tehing. Lõike 2 kohaselt on tehing heade kommetega vastuolus muu hulgas, kui pool teab või peab teadma tehingu tegemise ajal, et teine pool teeb tehingu tulenevalt oma erakorralisest vajadusest, sõltuvussuhtest, kogenumatusest või muust sellisest asjaolust, ja kui tehing on tehtud teise poole jaoks äärmiselt ebasoodsatel tingimustel või pooltele tulenevate vastastikuste kohustuste väärtus on heade kommete vastaselt tasakaalust väljas. TsÜS § 87 kohaselt on tühine ka seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saabuda. Samuti on tühine käsutuskeeldu rikkuv tehing ja näilik tehing (TsÜS § 88 ja 89).

Halduslepingu tühisuse alused sätestab HMS § 103 lõige 1. Vastavalt HMS § 103 lõike 1 punktidele 1 ja 2 on haldusleping tühine, kui tühine oleks sama sisuga haldusakt või kui esinevad asjaolud, mis tingivad tsiviilõigusliku lepingu tühisuse. HMS § 63 lõike 2 kohaselt on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; sellest ei selgu haldusakti adressaat; seda ei ole andnud pädev haldusorgan; see kohustab toime panema õigusrikkumise; sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Samas tuleb siinjuures märkida, et kohtupraktikas loetakse haldusakt tühiseks vaid tingimusel, et haldusakt on ilmselgete puudustega.¹⁴² Seega lisaks tsiviilõiguslikele normidele saab haldusleping olla tühine ka avalik-õiguslikest normidest tulenevalt.

Vastavalt TsÜS § 84 esimesele lausele ei ole tühisel tehingul algusest peale õiguslikke tagajärgi. HMS § 102 lõike 2 kohaselt kohaldatakse tühisolevale halduslepingule tsiviilõiguslike lepingute tühisuse kohta sätestatud. Seega on tühine leping tühine algusest peale, seda ei pea vaidlustama ja huvitatud isiku tegevus ei muuda seda kehtivaks. Nii on tühise halduslepingu ja ka eraõigusliku lepingu puhul tagajärg sama.

¹⁴² RKHKo, 27.03.2007, nr 3-3-1-7-07, p 15. Vt ka RKHKm, 07.03.2003, nr 3-3-1-21-03.

2.6.2. Tühistatavus

Tühistamisõigus eksisteerib selliste tehingute suhtes, mille tegemisel esinenud erandlike asjaolude tõttu ei vasta tehing selle teinud isiku tegelikule tahtele, mistõttu on seadusandja pidanud õigustatuks võimaldada isikutel, kelle tahtekujundust tehingu tegemisel vastavad asjaolud mõjutasid, vabaneda tehingu tühistamise kaudu seotusest sellega.¹⁴³ Vastavalt TsÜS § 90 lõikele 1 võib tehingu, mis on tehtud olulise eksimuse, pettuse, ähvarduse või vägivalla mõjul, seaduses sätestatud korras tühistada. Samas võib seadus sätestada ka muid aluseid, mille esinemise korral võib tehingu tühistada. Üks selline alus tuleneb TsÜS § 131 lõikest 1 tehingu tühistamine esindaja kohustuste rikkumise tõttu. Vastavalt TsÜS § 98 lõikele 1 toimub tehingu tühistamine avalduse tegemisega teisele poolele. Kui teist poolt ei ole, toimub tehingu tühistamine avalduse tegemisega avalikkusele. Kui tehing on seaduses sätestatud alustel ja korras tühistatud, on see algusest peale kehtetu. Tühistatud tehingu järgi saadu tuleb tagastada vastavalt alusetu rikastumise sätetele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (TsÜS § 90 lg 2).

Vastavalt HMS¹⁴⁴ § 104 lõikele 1 halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav, kuid mitte tühine haldusleping kehtib ja seda tuleb täita, välja arvatud juhul, kui üksikisikust lepingupool oli halduslepingu sõlmimisel halduslepingu õigusvastasusest teadlik või kui haldusleping sõlmiti tema poolt esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel.

¹⁴³ M. Käerdi. TsÜS § 90, komm 3.1.1. – P. Varul. jt (toim). Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. Tallinn: Kirjastus Jura, Tallinn 2010.

¹⁴⁴ Tühistamise mõistet kui sellist HMS ei kasuta. Tühistamise mõistet kasutatakse HKMS-is. HMS § 64 jj räägivad haldusaktide puhul edasi- ja tagasiulatuvast kehtetuks tunnistamisest. Riigikohus on selgitanud: “Haldusakti tühisuse tuvastamist ei saa samastada haldusakti tühistamisega. Haldusakti kehtetuks tunnistamine ja tühistamine muudavad olemasolevaid õigussuhteid. Haldusakti kehtetuks tunnistamine tähendab seda, et haldusakt kaotab oma õigusjõu. Haldusakti võib seejuures tunnistada kehtetuks nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt. Haldusakti tühistamine tähendab haldusakti tunnistamist kehtetuks tagasiulatuvalt, täpsemalt - kehtetuks algusest peale. Tühistamine ei muuda kehtivat haldusakti tühiseks, vaid üksnes kehtetuks. Haldusakt lakkab kehtimast tühistamisotsuse jõustumise hetkest. Pärast tühistamisotsuse tegemist ei saa keegi eitada, et haldusakt kuni tühistamiseni kehtis. Haldusakti tühistamise tagasiulatuv mõju tähendab seda, et haldusakt võidakse sõltuvalt asjaoludest ka varasema perioodi osas tagasi täita” Vt RKHKm, 07.03.2003, nr 3-3-1-21-03, p 14.

Kohus on leidnud, et: *“Sarnaselt haldusaktiga on kehtiv haldusleping siduv, luues pooltele õigusi ja kohustusi nagu haldusakt adressaatidele. Seejuures ei sõltu halduslepingu kehtivus halduslepingu õiguspärasusest, kui halduslepingut ei saa pidada tühiseks (vt HMS § 104 lg 1). Kehtivat halduslepingut tuleb täita.”*¹⁴⁵ Samas lahendis on kohus märkinud, et *“Kuni kokkulepped kehtivad, on apellant kohustatud neid sõltumata nende õigusvastasusest täitma. Seda kohustust ei mõjuta apellandi väited kokkulepete sõlmimisest pettuse või raskete asjaolude ärakasutamise tõttu. Need väited oleksid HMS § 105 lg 1 ja TsÜS §-de 94 ja 97 kohaselt asjakohased kohtult lepingute tühistamise taotlemisel.”*¹⁴⁶ Seega saab kohtupraktikast järeldada, et tühistamist halduslepingute puhul nõutakse tsiviilõiguslikel alustel.

2.6.3. Hankelepingu tühisus ja tühistatavus

Eraõiguslike ja halduslepingute kehtivusega seotud probleemid lahendatakse üldjuhul tsiviilõiguse üldnormide alusel. Nagu eespool öeldi, siis TsÜS § 87 kohaselt seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing on tühine, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saabuda. Seega vastuolu seadusega, isegi kui see puudutab lepingu olemust, ei pruugi alati kaasa tuua tehingu tühisust, vaid tehingu tühisus saabub juhul, kui selline tagajärg on rikutud keelu mõtteks, eelkõige, kui see on seaduses ette nähtud.¹⁴⁷

RHS § 4 lõike 2 kohaselt võib hankelepingu hankija sõlmida üksnes RHS-s sätestatud tingimustel ja korras. Seaduses sätestatud nõuete järgimata jätmine ei mõjuta hankelepingu kehtivust, kui RHS-s ei ole sätestatud teisiti. RHS § 69 kohaselt ei või hankija anda nõustumust hankelepingu sõlmimiseks enne 14 päeva möödumist pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kohta teate väljasaatmise päevast. Enne selle tähtpäeva möödumist sõlmitud hankeleping on tühine. Hankeleping on tühine ka siis, kui hankija on sõlminud hankelepingu enne vaidlustuse läbivaatamise lõppu. Ka pärast vaidlustusmenetluse lõppemist on hankijal kohustus järgida 14-päevast ooteperioodi enne hankelepingu sõlmimist, vastasel korral on hankeleping tühine. Samuti on tühine hankeleping, kui hankija on jätnud avaldamata

¹⁴⁵ TlnRnKo, 28.10.2009, nr 3-07-2585, p 8.

¹⁴⁶ TlnRnKo, 28.10.2009, nr 3-07-2585, p 12.

¹⁴⁷ M.A. Simovart, (viide nr 102), lk 101.

hanketeate ning selle avaldamata jätmine ei olnud vastavalt RHS-le lubatud.¹⁴⁸ Hankeleping on tühine ka siis, kui hankija on viinud läbi väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse, kuid jätnud pärast hankelepingu sõlmimist RHS § 37 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmata ning riigihanke aruande, millest nähtuksid hankija põhjendused nimetatud hankemenetlusliigi kasutamiseks, tähtaegselt esitamata. Samuti on tühine see väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse raames sõlmitud hankeleping, millele ei eelnenud hankijapoolset teavitust hankes osalenud pakkuja nõudel tema ja parima pakkumuse teinud pakkuja esitatud pakkumuste võrdlusest vastavalt RHS § 54 lõike 2 punktis 3 sätestatule (RHS § 69 lg 1¹).¹⁴⁹

Hankelepingu tühisuse juures on oluline märkida, et vastavalt RHS § 69 lõikele 1³ on võimalik hankelepingu tühisusele, mis tuleneb RHS §-st 69 lõikest 1¹, tugineda vaid juhul, kui hankelepingu tühisus on tuvastatud RHS alusel. Seega, võrreldes tavapärase lepingu tühisusega, kus tühine tehing on algusest peale kehtetu ja selle tühisuse kehtima panemiseks ei ole vaja eraldi nõuet esitada, on hankelepingu puhul RHS § 69 lõikest 1¹ tuleneva tühisuse korral vaja vaidlustuskomisjoni kinnitust või kui vaidlustuskomisjoni otsus edasi kaevatakse, siis kohtu kinnitust lepingu tühisuse kohta. Siinjuures on oluline, et vaidlustuskomisjon võib ka oma otsusega jätta hankelepingu jõusse, kui on tuvastatud hankelepingu tühisuse asjaolude olemasolu RHS § 69 lõigetes 1¹ ja 1² sätestatud alustel, seda eelkõige juhul kui hankelepingu tühisus võiks kahjustada konkreetse hanke situatsioonis esinevat avalikku huvi (RHS § 126 lg 1² p 2). Lähtudes eeltoodust on hankelepingu kehtivuse regulatsioon, võrreldes halduslepingu või tavapärase eraõigusliku lepinguga kardinaalselt erinev.

¹⁴⁸ Hanketeateid avaldatakse riigihangete registris ja ka Euroopa Ühenduste Väljaannete Talituse poolt (edaspidi TED registris), mistõttu võib hankelepingu tühisus tuleneda ka sellest, kui hankija avaldades hanketeadet ei ole registris märkinud, et hanketeade tuleb avaldamiseks edastada ka TED-i vaatamata sellele, et lähtuvalt hankelepingu eeldatavast maksumusest oli see kohustuslik.

¹⁴⁹ Erandina ei ole hankeleping eelnimetatud alustel tühine, kui hankija leiab, et ta jättis hanketeate õigustatult avaldamata (näiteks kasutades erandit või väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust), hankija on hanketeate avaldamata jätmise kohta esitanud registrile vabatahtliku teate ja hankelepingut ei sõlmitud enne 14 päeva möödumist vabatahtliku teate avaldamisele järgnevast päevast arvates. Eelnimetatud tingimused peavad esinema koos, st hankeleping on tühine, kui näiteks esimene ja kolmas tingimus on küll eraldiseisvalt täidetud, kuid teine tingimus ei ole täidetud (RHS § 69 lg 1²). Va ka Rahandusministeerium, Riigihangete juhust, Tallinn 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=7acd26a2-2706-4113-9b33-c7d057896668&groupId=11726 (20.04.2013)

3. EHITUSSEADUSE §-st 13 TULENEV LEPING

3.1 EhS §-st 13 tuleneva ülesande olemus

KOV-i ülesanded ja pädevuse sätestavad KOKS § 6 lõiked 1 ja 2. Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. KOKS § 6 lõike 3 punkti 1 kohaselt otsustab ja korraldab omavalitsusüksus lisaks KOKS § 6 lõigetele 1 ja 2 ka neid kohaliku elu küsimusi mis on talle pandud teiste seadustega.

Vastavalt EhS §-le 13 tagab detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Lähtuvalt eeltoodust saab väita, et EhS §-s 13 sätestatud ülesande näol on tegemist avaliku ülesandega, kuna vastav kohustus on vahetult seadusega haldusinstitutionile pandud ja sellest ülesandest tulenev hüve sealsele teenuse tarbijale on vaadeldav avaliku teenusena. Riigikohus on oma lahenditega nimetatud ülesande olemust veelgi täpsustanud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asunud seisukohale, et: „*EhS §-st 13 tulenev kohustus tagada detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni kujutab endast olemuslikult kohaliku omavalitsuse omapädevusse kuuluvat ülesannet kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 3 p 1 mõttes.*“¹⁵⁰

Sama seisukohta on Riigikohus kinnitanud ka hilisemas lahendis.¹⁵¹

¹⁵⁰ RKPJKo, 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 20.

¹⁵¹ RKEKm, 06.12.2011, nr 3-3-4-2-11, p 7.

Ülesandeid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel saab liigitada mitmeti. Kõige olulisemaks tuleb siiski pidada omavalitsuslike ülesannete liigitamist vabatahtlikeks ja kohustuslikeks ülesanneteks.¹⁵²

Vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised, mida kohalik omavalitsus pole kohustatud täitma, mida ta aga igal ajal võib endale täitmiseks võtta. KOV-i poolt kohaliku elu küsimuste vabatahtliku otsustamise ja korraldamise võimalus tuleneb tõsiasiast, et kohalikul omavalitsusel on selles sfääris ülesannete avastamise õigus.¹⁵³ Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on märkinud¹⁵⁴, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha. Kohaliku omavalitsuse ülesande puhul eksisteerib seadusega vääratav eeldus, et tegu on vabatahtliku ülesandega. Vabatahtliku omavalitsusülesande puhul on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas ja kuidas ta seda täidab. Vabatahtlikeks omavalitsusülesanneteks on näiteks koostöö teiste kohaliku omavalitsuse üksustega (sh välisriikide kohaliku omavalitsuse üksustega), kultuurialased ülesanded (nt kas ehitada teater ja kino või mitte), elanikele puhkeaja veetmise võimaluste loomine jne.¹⁵⁵

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Ülesande täitmise kohustus võib olla tingimatu (ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel). Põhimõtteliselt on kohalik omavalitsus kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha. Kui kohaliku omavalitsuse diskretsioon vabatahtliku ülesande täitmise puhul puudub, muutub see kohustuslikuks ülesandeks. Kui aga kohustusliku omavalitsusliku ülesande täitmine on reguleeritud nii põhjalikult, et kohalikul omavalitsusel ei jää selle täitmise viisi ja laadi osas mingit otsustusõigust, võib omavalitsuslikust ülesandest rääkida veel üksnes formaalses mõttes. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud näiteks KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2.¹⁵⁶

¹⁵² V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8, lk 523-531.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ RKPJKo, 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, p II.

¹⁵⁵ V. Olle. (viide nr 152).

¹⁵⁶ *Ibid.*

Eeltoodust tulenevalt on Ehs §-s 13 sätestatud tagamiskohustuse näol tegemist kohustusliku omavalitsusliku ülesandega.

3.2. Ehs §-s 13 nimetatud ülesande täitmiseks volitamise lubatavus

Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustab ja korraldab kohalik omavalitsus kõiki kohaliku elu küsimusi (s.t kõiki omavalitsuslikke ülesandeid, nii vabatahtlikke kui ka kohustuslikke, täidab) iseseisvalt, s.t oma vastutusel. Kohaliku elu küsimusi võib kohalik omavalitsus PS-i alusel ja tingimustel (seaduslikkuse nõue) otsustada ja korraldada ilma volitusnormita seaduses. Samas seisukohal on ka Veiko Lember jt.¹⁵⁷ Vabatahtlikke omavalitsuslikke ülesandeid võib kohalik omavalitsus omal äranägemisel üle anda eraõiguslikele isikutele, kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul on see võimalik ainult formaalse seaduse volituse alusel.¹⁵⁸

KOV-i suhtes kehtib PS § 3 lõikest 1 tulenev legaalsuspriintiip ning seaduse reservatsioon eelkõige nende ülesannete üleandmise suhtes eraõiguslikele isikutele, mis kujutavad endast KOV-le peale pandud riiklikke kohustusi (riigi ülesanded) ja seadusandja poolt kohustuslikuks tehtud kohaliku omavalitsuse olemuslikke ülesandeid. Selliste ülesannete üleandmine on võimalik üksnes formaalse seaduse volituse alusel.¹⁵⁹ Nimetatu tuleneb ka HKTS § 3 lõigetest 1 ja 2, mille kohaselt võib kohalik omavalitsus talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel HKTS-s sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga.

Lähtuvalt eeltoodust võib järeldada, et Ehs §-s 13 nimetatud KOV-l lasuva ülesande üleandmiseks eraisikule on vajalik seaduses sisalduv volitusnorm. Vaadates nimetatud sätet, siis sealt tuleneb, et „/--/kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või

¹⁵⁷ V. Lember, N. Parrest, E. Tohvri, (viide nr 65), lk 17.

¹⁵⁸ V. Olle, (viide nr 152).

¹⁵⁹ K. Merusk, (viide nr 60).

ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti“. Seega vaidlusaluse ülesande üleandmine on lubatud, ent seadusandja on jätnud täpsustamata mis vormis lepinguga haldusorgan nimetatud kohustuse peaks üle andma.

3.3. Halduslepingu liik

Halduslepinguid liigitatakse mitmeti. Üks võimalus on halduslepinguid liigitada poolte õigusliku seisundi alusel koordinaatsioonilisteks ning subordinatsioonilisteks halduslepinguteks. Võimalik on ka liigitamine lepingute sisu üldisuse alusel üksikjuhtumeid ning piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivateks halduslepinguteks.¹⁶⁰ Käesoleval juhul on oluline just viimane liigitamine, kuna sellest sõltub nt lepingu sõlmimisele ja jõustumisele kohalduv regulatsioon.

Üksikjuhtumeid ja piiritlemata arvu juhtumeid käsitlevate halduslepingute liigitus on sarnane kahe teise haldustegevuse vormi, milleks on haldusakt ning määrus, eristamisele. HMS § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakti oluliseks tunnuseks selle suunatus üksikjuhtumi reguleerimisele, HMS § 88 seevastu sätestab määruse olulise tunnuseks selle suunatus piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Seega üksikjuhtumi reguleerimiseks antud haldusleping kujutab endast kokkuleppelisel viisil üksikakti andmist, piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping aga kokkuleppelisel viisil üldakti andmist.¹⁶¹

Riigikohus on seoses halduslepingute liigitamisega märkinud, et: *“Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 95 kohaselt on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid, ning selle võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping kujutab endast kokkuleppelisel viisil halduse üldakti andmist, mille puhul pole kolmandad isikud, kellele tulenevad lepingust konkreetsed õigused ja kohustused, lepingu sõlmimisel üksikuna määratletavad. Selline haldusleping on olemuslikult sarnane määrusega, mille haldusorgan annab samuti*

¹⁶⁰ A, Aedma, N, Parrest, (viide nr 48), lk 13.

¹⁶¹ *Ibid.*

piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks (HMS § 88). HMS § 97 lg 1 kohaselt võib halduslepingu piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmida vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel. HMS § 101 lg 4 järgi jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras. Määrus jõustub kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruuses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva (HMS § 93 lg 2).“¹⁶²

Arvestades eeltoodut on käesoleva töö autor seisukohal, et EhS §-s 13 nimetatud kokkuleppe, kui see on sõlmitud halduslepingu vormis (vt ka käesoleva töö p 3.4.2), näol on tegemist piiritlemata arvu juhtumite reguleerimisele suunatud halduslepinguga. Seda seetõttu, et tegemist on lepinguga, mille puhul pole kolmandad isikud st teenuse lõpptarbijad, kellele tulenevad lepingust konkreetsed õigused, lepingu sõlmimisel üksikuna määratletavad. Nimetatud leping mõjutab (mistahes) kolmandate isikute õigusi, s.o isikute, kelle suhtes ülesannet täidetakse ja seda eelkõige läbi teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise.

3.4. EhS §-s 13 sätestatud ülesande üleandmine

3.4.1. Tsiviilõiguslike lepingute ja halduslepingute piiritlemine

Riigikohus on seisukohal, et: *“halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.”*¹⁶³ Hiljem on Riigikohus nimetatud seisukohta veelgi täpsustanud ja märkinud, et: *“Avalik-õigusliku ülesande täitmise saavutamiseks võib avaliku võimu kandja sõlmida eraõigusliku isikuga nii tsiviilõiguslikke lepinguid kui halduslepinguid. Tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine on võimalik juhul, kui*

¹⁶² RKPJKo, 8.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 45.

¹⁶³ RKHKo, (viide 16), p12.

*seadus seda ei keela ega näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist. Tsiviilõigusliku lepinguga ei saa reguleerida avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi. Samuti ei saa sellise lepinguga avaliku võimu kandja anda eraõiguslikule isikule üle oma kohustusi ja avaliku võimu volitusi. Lepinguga olemuse kindlakstegemisel tuleb lähtuda lepingu sisust.”*¹⁶⁴ Nimetatud sai hiljem ka seadusesse kirja. HKTS § 3 lõige 4 näeb ette, et haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida ka tsiviilõigusliku lepingu, aga seda ainult juhul, kui kõik HKTS § 3 lõikes 4 sätestatud tingimused on täidetud. Viimatinimetatud sätte kohaselt võib haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

Seega, kui õigusakt sätestab otseselt, et haldusülesande üleandmiseks tuleb sõlmida haldusleping, tuleb lähtuda sellest ning tsiviilõiguslikku lepingut sõlmida ei saa. Kui aga õigusakt viitab üksnes lepingule (nagu käesoleval juhul EhS § 13) või ei täpsusta, mille alusel ülesannet üle anda, tuleb lähtuda lepingu sisust, seejuures on haldus- ja tsiviilõigusliku lepingu eristamisel olulise tähtsusega küsimus, kas vastavate lepingutega antakse ka realselt üle täidesaatva riigivõimu volitusi või siis mõjutatakse muul viisil kolmandate isikute subjektiivseid õigusi (haldusleping) või üksnes kaasatakse eraõiguslik isik avaliku teenuse osutamisele eraõiguslikult (tsiviilõiguslik leping).

Lähtuvalt eeltoodust saab tsiviilõiguslikuks lepinguks pidada eelkõige lepinguid, mis on sõlmitud asjade ostmisel või ehitustööde tellimisel eraõiguslikult isikult. Keerulisem on olukord teenuse ostmise puhul. Kui teenuse ostmisel ei piirata haldusväliste isikute subjektiivseid õigusi (nt kohalik omavalitsus tellib eraõiguslikult isikult avalike teede lumekoristusteenuse või kinnisvara haldamise teenust), on tegemist enamasti eraõigusliku suhtega, mille reguleerimiseks sõlmitakse tsiviilõiguslik leping. Kui teenuse ostmisel võidakse piirata teiste isikute õigusi või panna isikutele kohustusi, on tegemist

¹⁶⁴ RKTkm, 27.04.2004, nr 3-2-1-49-04, p 15.

halduslepinguga, mille sõlmimise lubatavust tuleb enne õigussuhtesse astumist eraldi hinnata.¹⁶⁵

Vaadates Riigikohtu praktikat avaliku- ja eraõigusliku lepingu teemal, siis Riigikohus on leidnud, et nt ravi rahastamise leping ning KOV-i ja vedaja vahel seoses korraldatud jäätmeveoga sõlmitud lepingud, mille aluseks oli äriühingule ainuõiguse andmise korraldus, on halduslepingud.¹⁶⁶ Eraõiguslikuks lepinguks on loetud lepingut, mille alusel äriühing müüb vanglas kinnipeetavatele kaupu.¹⁶⁷

Lepingut KOV-i ja eraisiku vahel, millega KOV koormas tema omandis oleva kinnistu eraisiku kasuks isikliku kasutusõigusega 49 aastaks ning andis üle prügila käitamise ja kasutamise õiguse koos õigusega küsida jäätmete vedajalt tasu, loeti kontsessiooniks.¹⁶⁸ Leping ühistranspordi ootepaviljonide ja linnateabe rajatiste paigaldamise, hoolduse ja kasutamise kohta loeti samuti kontsessiooni tunnustele vastavaks.¹⁶⁹

3.4.2. EhS §-s 13 nimetatud kokkulepe

EhS § 13 avab praktikas sagedasti kasutatava võimaluse, mil taotleja ja KOV sõlmivad lepingu, et kokku leppida seaduses sätestatust erinevalt.¹⁷⁰ Tekib küsimus, kas nimetatud lepinguga antakse üle ka avaliku võimu volitusi ja/või kas kõnealune leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi, mis välistaks igal juhul kohaliku omavalitsuse tegutsemise kokkuleppe sõlmimisel eraõiguslikus vormis.

Vaadates kohtupraktikat vaidlusaluses küsimuses, siis ka kohtupraktika on nimetatud lepingu osas vastandlik olnud, rääkimata konkreetsete kohtuvaidluste poolte endi seisukohtadest. Üks

¹⁶⁵ E, Kergandberg jt. (viide nr 115), lk 13

¹⁶⁶ RKHKm, 22.12.2005, nr 3-3-1-75-05, p 10; Vt ka RKHKO, 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07; RKHKO, 29.01.2009, nr 3-3-1-78-08.

¹⁶⁷ RKEKm, 16.02.2010, nr 3-3-4-1-10, p 4; Vt ka RKHKm, 4.11.2010, nr 3-3-1-67-10, p 4.

¹⁶⁸ RKHKO, 27.10.2010, nr 3-3-1-66-10, p 10.

¹⁶⁹ RKHKO, 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 16.

¹⁷⁰ L. Kanger, (viide nr 2), lk 7.

nimetatud lepinguga seotud kohtuvaidlus tekkis Rae valla ja OÜ PG Halduse vahel.¹⁷¹ Rae vald ja OÜ TP sõlmisid EhS §-st 13 tulenevate kohustuste üleandmise lepingu. Leping kohustas OÜ-d TP pärast elamurajooni detailplaneeringu kehtestamist välja ehitama elamurajoonis teed, torustikud, välisvalgustuse jne. Tööd jäid tähtajaks tegemata. Vald oli sunnitud kohtupoole pöörduma. Kohtulahendi põhjal võib järeldada, et vald valis oma õiguste kaitseks tsiviilkohtu.

Nimetatud kohtuasjas asus kohus seisukohale, et EhS §-st 13 tulenevate kohustuste lepingu näol on tegemist tsiviilõigusliku lepinguga, täpsemalt töövõtulepinguga. *“Kohus kvalifitseerib antud lepingulise suhte töövõtulepinguks. Tegemist on tsiviilõigusliku lepinguga. lepinguga ei ole tegemist seetõttu, et antud lepinguga ei ole kostjale üle antud avalik-õiguslikke võimuvolitusi, lepingu sisuks on ehitustööde tegemine.”*¹⁷²

Eelnevaga sarnane oli ka teine vaidlus Harju Maakohtus¹⁷³. Pooled sõlmisid ühise tegutsemise lepingu, mille kohaselt pidi kostja omal kulul tagama detailplaneeringus ettenähtud avalike teede väljaehitamise. Kostja jättis tähtajaks kohustused täitmata. Viimsi vald esitas OÜ vastu hagi, milles palus kohustada kostjat täitma lepingujärgseid kohustusi ja maksma leppetrahvi. Kostja hagi ei tunnistanud seetõttu, et vaidlusalune leping on haldusleping ning üldkohtul puudub antud asja menetlemise pädevus.

Maakohus võttis asja menetlusse ja lahendas vaidluse. Kohus leidis, et hagejal oli õigus nõuda kohustuse täitmist ning kohustuse täitmise nõuet välistavaid asjaolusid ei esinenud. Kohus asus lepingu osas järgnevale seisukohale: *“Puudub vaidlus, et pooled sõlmisid 12.04.2004 ühise tegutsemise lepingu (tlk 10-12). Lepingu sisust saavad pooled ühtmoodi aru: kostja pidi ehitama Viimsi vallas Randvere külas Veehoidla I kinnistul välja teed kahes etapis /---/ Kohus ei nõustunud kostjaga, et tegemist on halduslepinguga, kuna antud lepinguga ei antud kostjale üle avalikku võimu. Pooltevaheline leping tee ehitamise osas on töövõtuleping võlaõigusseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.”*¹⁷⁴

¹⁷¹ HMKo, 27.04.2009, nr 2-08-2249.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ HMKo, 20.10.2008, nr 2-08-7134.

¹⁷⁴ *Ibid.*

Apellatsioonkaebust nimetatud lahendile menetledes leidis ringkonnakohus, et: *“Maakohus on põhjendatult asunud seisukohale, et tegemist on tsiviilasjaga, mis kuulub üldkohtu pädevusse. Pooltevahelisest 12.04.2004 ühise tegutsemise lepingust ei tulene, et lepinguga anti kostjale avaliku võimu kandmise kohustusi. Kolleegium nõustub vastustajaga, et kohalik omavalitsusüksus võib sõlmida kõrvuti halduslepingutega ka tsiviilõiguslikke lepinguid. Vastustaja on põhjendatult juhtinud apellandi tähelepanu sellele, et ehitusseaduse § 13 kohaselt detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kuni ehitusloale märgitud maaiüksuseni tagab kohalik omavalitsus, kui kohalik omavalitsus ja detailplaneeringu koostamise taotleja või ehitusloa taotleja ei ole kokku leppinud teisiti. Pooled leppisid kokku, et tee rajab kostja ning ei ilmne ühtegi avaliku võimu volitust, mida pidi kostja teostama.”* *“Kolleegium nõustub maakohtuga ka selles, et 12.04.2004 lepingus olev kokkulepe tee ehitamise osas on kvalifitseeritav töövõtulepinguna võlaõigusseaduse (VÕS) § 635 lg 1 tähenduses.”*¹⁷⁵

Piiritlemaks tsiviilõiguslikku lepingut halduslepingust, märkisid mõlemad kohtuastmed, et lepinguga ei antud üle avaliku võimu volitusi ning seetõttu oli poolte vahel sõlmitud lepingud eraõiguslikud. Riigikohus kassatsioonkaebust menetlusse ei võtnud.

Samalaadne küsimus tekkis ka järgmises kaasuses¹⁷⁶. 8. märtsil ja 2. aprillil 2007. a. esitasid hagejad Harju Maakohtusse hagi OÜ Privathaus ja T. S-i vastu lepingutest tulenevate kohustuste täitmiseks kohustamiseks koos täitmise tähtaja määramisega. Hagejad palusid muuhulgas kohustada T. S-i tema ja Rae Vallavalitsuse vahel sõlmitud „Detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise kohustuste üleandmise lepingust“ tulenevaid veevarustuste tagamisega seotud kohustusi täitma, milles oli kokku lepitud ka selles, et detailplaneeringu elluviimine planeeritaval alal ei pane kohalikule omavalitsusele mingeid kohustusi.

¹⁷⁵ TlnRnKo, 23.04.2009, nr 2-08-7134.

¹⁷⁶ TlnRnKo, 31.10.2008, nr 2-07-7510.

Kohus leidis, et „Tegemist on halduslepinguga, kuivõrd lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine ja puudutab Rae valla avalik-õiguslike kohustuste üleandmist. Seetõttu ei saa nõustuda hagejate seisukohaga, et tegemist on ehtsa lepinguga kolmandate isikute ehk hagejate kaitseks võlaõigusseaduse (VÕS) § 80 tähenduses. Hagejatel on subjektiivne avalik õigus Tõnu Saare poolt endale lepinguga võetud ülesande (veetrassi rajamise) täitmise suhtes, kuid haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamise muutuval avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks. Nagu nähtub vaidlusalusest lepingust, on lepingus lepitud kokku, et seoses detailplaneeringu elluviimisega ei ole kohalikul omavalitsusel – Rae vallal – mingeid muid kohustusi ja lepingu p. 3. 4 kohaselt realiseerib lepingu punktis 2. 2 nimetatud kohustused (seega ka veetrassi rajamise) Tõnu Saar. Seega pidi Tõnu Saar tegutsema veetrassi rajamisel omal vastutusel, olles allutamata valla juhtimisele ehk sisuliselt astus Tõnu Saar haldusülesande täitja asemele. Tsiviilõiguslike kohustusi nimetatud lepingust ega ka mingist seadusest Tõnu Saarel hagejate ees ei teki, mistõttu hagejatel ei ole seadusest tulenevat õigust nõuda lepinguga võetud kohustuste täitmist Tõnu Saarelt (VÕS § 80 lg. 2).“¹⁷⁷

Ülalkirjeldatud juhtumid viitavad sellele, et lepingupooled, sh KOV, kes annab vaidlusaluse kohustuse üle, ei tea ise ka päris täpselt, mis liiki leping sõlmitud sai, st kas avalik ülesanne on üle antud tsiviilõigusliku lepinguga või hoopis halduslepinguga. Seda ilmestab eriti selget järgmine kohtukaasus.

Haldusasjas nr 3-12-673¹⁷⁸ esitas Rae Vallavalitsus kaebuse R.P. ja Kivinuka Kinnisvara OÜ kohustamiseks täita Kivinuka Kinnisvara OÜ, R.P. ja Rae Vallavalitsuse vahel sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise kohustuste üleandmise lepingut. Ühtlasi palus Rae Vallavalitsus peatada nimetatud haldusasja menetluse kuni kohtualluvuse vaidluse lahendamiseni tsiviilasjas nr 2-11-21629. Nimetatud asjas oli Rae Vallavalitsus esitanud samasisulise nõude maakohtusse arenduslepingust tuleneva kohustuse täitmiseks.

¹⁷⁷ TlnRnKo, 31.10.2008, nr 2-07-7510.

¹⁷⁸ TlnHKm, 05.06.2012, nr 3-12-673.

Halduskohus tagastas Rae valla kaebuse pädevuse puudumise tõttu. Kohus selgitas muuhulgas kaebajale, et: „*vaidlusalune leping ei kvalifitseeru halduslepinguks, kuna see ei anna üle Kivinuka Kinnisvara OÜ-le ega R.P.-le mingeid avaliku võimu volitusi ega reguleeri ka kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seega on tegemist tsiviilõigusliku lepinguga ning selle täitmise kohustamise nõudega tuleb pöörduda maakohtu poole. Eeltoodud seisukohta toetab ka asjaolu, et vaidlusaluse lepingu osas on alustatud tsiviilasja Harju Maakohtus ja seda kaebaja enda hagi alusel. Nimelt on Harju Maakohus võtnud menetlusse Rae Vallavalitsuse hagi R.P. ja Kivinuka Kinnisvara OÜ vastu teede ning tehnovõrkude ja – rajatiste välja ehitamise kohustuse täitmiseks ning kohustuse täitmata jätmise korral kahju nõudes (tsiviilasi nr 2-11-21629). Eeltoodust tulenevalt leiab kohus, et kaebajal tuleb kõiki vaidlusaluse lepinguga seotud õigusi kaitsta maakohtus ning kaebuse esitaja on selleks ka õigesti hagi esitanud.*“¹⁷⁹

Seadus näeb halduslepingu sõlmimise soovi korral ette mitmeid kohustuslikke sätteid, mida haldusorgan peab kontrollima ja kaaluma enne halduslepingu sõlmimist. Seega tekib küsimus, et kui pooled isegi ei tea täpselt, mis lepingu nad sõlminud on, siis kas võib üldse kindel olla, et nad on lepinguni jõudes järginud seaduses sätestatud. Seejuures võib ka küsida, kas ülesande üleandmine oli ikka vajalik, põhjendatud ja otstarbekas.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et lepingu liigi kindlakstegemine ei ole alati võimalik ka HKTS § 3 lõike 4 teise lause järgi. Selles on sätestatud n-õ halduslepingu eeldus, st kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. M. Kulp`i magistritöös on tabavalt asutud seisukohale, et lepingust võivad täielikult puududa avaliku võimuga seotud kohustused (nt leping haldusasutuse lillepeenarde hooldamiseks, koostööleping linnavalitsuse serveripargi haldamiseks) ning sellisel juhul ei saa eeldada pelgalt HKS § 3 lõike 4 järgi halduslepingu olemust hoolimata sellest, et pooltel puudub viide halduslepingule.¹⁸⁰ Tuleb nõustuda magistritöös leitunga, et kui pooled konkreetselt ei sätesta lepingu olemust, siis tuleks sellisel juhul mõistat „poolte tahe“

¹⁷⁹ TlnHKm, 05.06.2012, nr 3-12-673, p 5.

¹⁸⁰ M. Kulp. Halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näitel. Magistritöö, juhendaja Prof. Kalle Merusk, Tartu 2012, lk 49. Kättesaadav arvutivõrgus: http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/26276/kulp_martin.pdf?sequence=1 (02.03.2013)

sisustada kui viidet lähtuda lepingu sisust. Üksnes siis, kui lepingus sisaldub viide avalikule ülesandele ja lähtutakse avaliku õiguse normidest, tuleks leping lugeda halduslepinguks. Et HKTS § 3 lõike 4 viimane lause ei ole mitmeti mõistetava lepingu olemuse selgitamisel ainumäärav, näitab ka asjaolu, et kohtud nimetatud eeldust avalikult kasutatavate teede ja tehnovõrkude ning -rajatiste ehitamise kohustusega seotud kohtupraktikas kohaldanud ei ole.

3.5. Lepingu õigusliku olemuse olulisus

Nagu eespool korduvalt öeldud, toimub avaliku ja erasektori koostöö avalike teenuste osutamisel nii avalik-õiguslikus vormis kui ka eraõiguslikus vormis. EhS § 13 sätestab üksnes „kui ei ole kokku leppinud teisiti“ ja ei täpsusta mis viisil nimetatud kokkulepe sõlmitakse. See tähendab vajadust igal konkreetsel juhul EhS §-s 13 sätestatud ülesande delegerimisel otsustada, kas sõlmida haldusleping HKTS kohaselt või tsiviilõiguslik leping võlaõigusseaduse järgi. Siinjuures tuleb silmas pidada, nagu teises peatükis selgus, on nimetatud lepingute õiguslik regulatsioon mõningatel juhtudel kardinaalselt erinev. Lepingulise suhte määratlusest sõltub rakendatavate õigusnormide valik, sh lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alus ja menetlus ning ka tekkinud vaidluste lahendamisel kohtualluvus.

3.5.1. Lepingu õiguspärasus

Enne, kui haldusorgan asub realiseerima talle seadusega antud õigust halduslepinguga haldusülesanne üle anda, kohustab HKTS teda korraldama vastava analüüsi koostamise. Kirjanduses on rõhutatud, et analüüsi koostamise kohustus ei ole kindlasti mitte pelgalt formaalsus, vaid oluline nõue, hindamaks nii majanduslikke tagajärgi kui ka sisulisi ohtusid, probleeme, mõju, mis haldusülesande üleandmisega võivad kaasneda. Analüüs peab kajastama asutuse tegelikke vajadusi ja võimalusi haldusülesande täitmiseks ja üleandmiseks. Analüüsis kajastatavad asjaolud on need, mis ülesande üleandmise otsuse korral peavad

hiljem leidma sätestamist halduslepingus endas.¹⁸¹ Lisaks eelöeldule sätestab HKTS usaldusväärsuse kontrolli kohustuse. HKTS sätestab ka teatud tegevuspiirangud isikule, kellele haldusülesanne on üle antud. Samuti näeb HKTS ette, et halduslepingu puhul peab ülesande üleandmise ilmtingimata otsustama volikogu.

Oluline erinevus tsiviilõigusliku ja halduslepingu vahel on ka lepingu kehtima hakkamise algusajal. Näiteks piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping peab kehtima hakkamiseks olema kõigepealt nõuetekohaselt avaldatud. Vastavalt HMS § 101 lõikele 4 jõustub piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping määruse jõustumiseks ettenähtud korras. Vastavalt sama seaduse § 94 lõikele 2 punktile 1 on määrus tühine, kui seda ei ole kehtivas korras avaldatud.

Eeltoodust võib järeldada, et selleks, et seadusest tulenevat täita, tuleb lepingu õiguslik olemas välja selgitada juba ülesande üleandmise otsustamisel. Vastasel korral võib leping osutada seadusvastaseks ja/või tühiseks.

3.5.2. Halduslepingu kohustuslikud tingimused ja järelevalve

Andes EhS § 13 nimetatud ülesannet üle halduslepingu vormis, tulevad kohaldamisele HMS ja HKTS. Erinevalt hankelepingust või hankemenetluseta sõlmitud tsiviilõiguslikust lepingust näevad nimetatud õigusaktid ette küllaltki ranged lepingu koostamise ja järelevalve reeglid.

Halduslepingu koostamist reguleerib muuhulgas HKTS § 10, mille kohaselt määratakse halduslepingus kindlaks järgmised asjaolud: halduslepingu pooled; juriidilisele või füüsilisele isikule antav haldusülesanne; haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus, kui haldusülesande täitmist rahastatakse riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest; juriidilise või füüsilise isiku võetavate tasude arvutamise alused ja piirmäärad, kui seaduses või kohaliku omavalitsuse õigusaktis on ette nähtud võimalus isikutelt, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse, tasu võtta; haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostav

¹⁸¹ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 34.

valitsusasutus või kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ; füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku kohustus esitada majandusaasta aruanne; halduslepingu tähtaeg, kui haldusleping on tähtajaline; halduslepingu lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset; järelevalveasutuse või -organi õigused ning juriidilise isiku ja füüsilise isiku kohustused halduslepingu lõpetamise korral haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamiseks; eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavad tagatised halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted; seadusest tulenevad või haldusülesande täitmise korraldamiseks vajalikud muud tingimused. Lisaks kohustuslikele lepingutingimustele tuleb lepingu korrektse täitmise üle järelevalvet teostada.

Haldusülesande delegeerimisel tuleb tagada kvaliteetne avalik teenus. Eraõigusliku isiku osalus ei tohi kahjustada nende inimeste õiguste kaitset ja avalikku huvi, kelle huvides ülesandeid teostatakse.¹⁸² See omakorda eeldab, et haldusülesande täitmise üle teostatakse järelevalvet. Halduslepingu täitmise üle järelevalvet teostaval organil on vastavalt HKTS § 15 lõikele 1 õigus halduslepingu täitmise ajal sekkuda teise poole majandustegevusse. Lisaks sellele, et teatud toiminguteks tuleb nõusolek saada, tuleb teatud tegevustest ka järelevalve asutust teavitada. Nõutava kooskõlastuse hankimata või nõutava informatsiooni esitamata jätmist saab sõltuvalt asjaoludest tõenäoliselt käsitada lepingust tuleneva kohustuse rikkumisena.¹⁸³ Tehes seda korduvalt, on haldusorganil õiguse haldusülesande täitmiseks sõlmitud leping ühepoolset lõpetada HKTS § 11 lõike 1 alusel.

Hankemenetluseta eraõiguslike lepingute puhul mingeid kindlaid kohustuslikke ega keelatud lepingu sätteid seaduses sätestatud ei ole. Hankelepingute puhul on kirjanduses leitud, et hankija võib olla huvitatud lepingut täitvate isikute ringi suhtes piirangute seadmisest, mis on õigustatud, kui piirangud tagavad objektiivselt mitteaktsepteeritavate isikute välistamise hankest ning samas ei tekita isikute ebavõrdset kohtlemist.¹⁸⁴ Samuti on õigustatud lepingu suhtes kehtivate eritingimuste (mis on suunatud sekundaarsete eesmärkide saavutamisele)

¹⁸² N. Parrest, (viide nr 73).

¹⁸³ C. Ginter jt, (viide nr 101).

¹⁸⁴ M.A. Simovart. Riigihanke üldpõhimõtetest tulenevad hankelepingu sisupiirangud. Näited vaidlustuskomisjoni praktikast. *Juridica*, II, 2012, lk 83-89.

laiendamine alltöövõtjatele. Lubamatu on aga selliste piirangute kehtestamine, mis rikuvad üldpõhimõtteid või asutamislepingu aluspõhimõtteid, näiteks koduriigist või teatud piirkonnast pärit alltöövõtjate rakendamise kohustus.¹⁸⁵ Seega ei ole välistatud, et haldusorgan võiks tsiviilõiguslikus lepingus teisele lepingupoolele omaalgatuslikult EL-i toimimise põhimõtetest, hanke üldpõhimõtetest ja lepinguõiguse üldpõhimõtetest lähtuvaid tingimusi seada. Samas leiavad C. Ginter, N. Parrest ja M.A. Simovart, et selliste reeglite täitmisele pööramine on siiski palju keerulisem ja juhuslikum ja seetõttu ka vähem tõhus kui halduslepingu ülalkirjeldatud kohustuslike tingimuste kasutamisel.¹⁸⁶

Lähtuvalt eeltoodust võib asuda seisukohale, et andes EhS §-s 13 nimetatud ülesande üle halduslepinguga, on selle sisu ja järelevalve osa ettenähtavam, kui see oleks tsiviilõigusliku lepingu puhul. Kuna tsiviilõigusliku lepingu puhul mingeid kohustuslikke sätteid seadus ette ei näe, siis võib eeldada, et haldusorganil on vastavaid nõudeid tsiviilõiguslikus lepingus palju keerulisem kaitsta. Kindlasti eeldab seaduses kohustuslike nõuete puudumine ka seda, et vastavaid tingimuste seadmisel eraõiguslikus lepingus peab haldusorganil olema ka piisav kompetents tingimuste seadmisel ja maksuma panekul. Viimast üldjuhul KOV-idel pole. Nii näiteks on märkinud riigikontrolör, et „*Aruanded toovad välja, et haldussuutmatuse põhjused peituvad eelkõige vajaliku kompetentsusega inimeste puudumises, st vähestes teadmistes ja oskustes. Paljud omavalitsuse ametnikud saa hakkama isegi üsna elementaarsete seadustest tulenevate nõuete täitmisega.*“¹⁸⁷

Lisaks tuleb märkida, et halduslepingu puhul saab tugineda ka VÕS § 101 lõikes 1 sätestatud õiguskaitsevahenditele. Riigikogu on märkinud, et HMS § 105 lõike 1 alusel kohaldatakse halduslepingutele tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, arvestades HMS-ga kehtestatud erisusi. Lepingu rikkumise esinemisel on teisel lepingupoolel õigus kasutada VÕS § 101 lõikes 1 sätestatud õiguskaitsevahendeid. Kohustuse täitmise nõude näeb õiguskaitsevahendina ette VÕS § 108 lõige 2 ning kohustamiskaebuse esitamist halduskohtusse võimaldab HKMS. Seega on kohustuste täitmise nõue halduskohtumenetluses

¹⁸⁵ M. A. Simovart, (viide nr 102), lk 24, 26, 70–71.

¹⁸⁶ C. Ginter jt, (viide nr 101).

¹⁸⁷ Riigikontrolöri Mihkel Oviiri 02.03.2009 pressiteade. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/2009/ItemId/392/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (15.04.2013)

lubatud õiguskaitsevahend. Kui kohustuse täitmine on muutunud kas osaliselt või täielikult võimatuks, võib lepingupool kohustuse täitmisest VÕS § 108 lõike 2 alusel keelduda. Sellisel juhul on teisel lepingupoolel võimalus nõuda VÕS § 115 lõike 1 ning Riigivastutuse seaduse¹⁸⁸ (edaspidi RVastS) § 7 lõike 1 alusel kohustuse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.¹⁸⁹ Eelnimetatud lahendi valguses saab asuda seisukohale, et ka VÕS-is sätestatud leppetrahvi kokkulepe halduslepingus ei ole välistatud. Nimetatu, võrreldes halduslepingu kohustuslike tingimustega, annab jällegi halduslepingule vajaliku paindlikkuse.

3.6. Avalike huvide kaitstus

Jättes käesoleval juhul hankeõigusest tulenevad erisused kõrvale, siis VÕS § 13 lõike 1 kohaselt võib lepingut muuta või lõpetada lepingupoolte kokkuleppel või lepingus või seadusega ettenähtud muul alusel.

Erinevalt tsiviilõiguslikest lepingutest on haldusorganil halduslepingu muutmisel või lõpetamisel mõningad täiendavad erivolitused. Näiteks on haldusorganil õigus halduslepingut ühepoolselt muuta või see lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist (HMS § 102 lg 2). Sel alusel halduslepingu muutmist või lõpetamist peab haldusorgan põhjendama ning hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3). Lepingu lõpetamine võib olla õigustatud ka juhul, kui halduslepingu jätkuv (muutmata kujul) täitmine võib seada ohtu teiste ülesannete täitmise haldusorgani poolt või kui teine lepingupool ei suuda täita olulisi haldusülesandeid, mille täitmine on halduslepingu alusel kohustuslik. Halduslepingu ühepoolse muutmise õiguse eesmärk on hoida ära olukord, kus teine lepingupool saaks kontrollida avalikku huvi.¹⁹⁰

Samas näeb seadus ette ka halduslepingu teise poolel võimaluse nõuda HMS § 102 lõike 4 alusel halduslepingu muutmist. Vastavalt HMS 102 lõikele 4 kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei

¹⁸⁸ [RT I 2001, 47, 260... RT I, 13.09.2011, 9](#)

¹⁸⁹ RKHKo, 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 11.

¹⁹⁰ C. Ginter jt, (viide nr 101).

ole sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud, nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või kui teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega. Seega on antud juhul võimalik raskustesse sattunud lepingupoolel, kes ei ole haldusorgan, nõuda lepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Juhul kui haldusorgan lepingu muutmist keeldub või kui muutmine on võimatu, võib lepingupool muutmise asemel nõuda lepingu lõpetamist.¹⁹¹

Lepingute muutmisel on erinevalt reguleeritud ka kokkuleppe saavutamise kohustuses. HMS § 102 lõikes 2 sätestatud halduslepingu ühepoolse muutmise ja lõpetamise alus erineb eraõiguses sätestatust muuhulgas selle poolest, et kui eraõigus annab aluse nõuda (nõudeõiguse) lepingupartnerilt lepingu muutmist ja lepingu muutmine sõltub kokkuleppe saavutamisest (või võib VÕS § 97 lg 5 eelduste täitmisel lepingust taganeda / selle üles öelda), siis siin toimub ühepoolne halduslepingu muutmine (kujundusõigus). Kui teine lepingupool (lepingu täitja) ei ole muudatusega nõus, siis võib ta pöörduda küll halduskohtusse, kuid kohtusse pöördumine ei vabasta automaatselt (muudetud) halduslepingu täitmisest.¹⁹²

Sama kinnitab ka Riigikohus, kes on märkinud, et üldjuhul laieneb konsensuse nõue ka lepingu tingimuste muutmisele. Erandjuhtumiks on HMS § 102 lõige 2, milles on sätestatud piiratud võimalus, mille abil on võimalik vältida ülekaaluka avaliku huvi järgimise sõltumist haldusorganiga lepingu sõlminud isiku tahtest. Halduskolleegium leidis, et: „*Tegemist on piiratud võimalusega, mille abil on võimalik vältida ülekaaluka avaliku huvi järgimise sõltumist haldusorganiga lepingu sõlminud isiku tahtest.*”¹⁹³

HMS § 102 lõikes 2 toodud lõpetamise alus on ilmekaks näiteks halduslepingu erinevusest tavalisest tsiviilõiguslikust lepingust. Nii haldusorgan kui ka haldusega lepingulisesse suhtesse astuv isik peavad halduslepingu puhul enesele teadvustama, et lisaks asutuse või isiku huvidele tuleb arvestada ka ühiskonna huvidega.

¹⁹¹ C. Ginter jt, (viide nr 101).

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ RKHKo, 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 7,8.

Kohalik omavalitsus võib haldusülesande täitmiseks sõlmitud halduslepingu ühepoolset lõpetada ka HKTS § 11 lõikes 1 sätestatud juhul. HKTS § 11 lõike 1 punkti 3 kohaselt võib halduslepingu ühepoolset lõpetada ka muul seaduses või halduslepingus sätestatud alusel. Vastavalt sama seaduse §-le 16 lõpetatakse haldusülesande täitmiseks sõlmitud haldusleping, kui isik ei vasta vähemalt ühele HKTS § 12 lõike 2 punktides 1–3 loetletud tingimustest ega ole võimeline ettenähtud tähtaja jooksul puudust kõrvaldama. Ehk siis juhul kui lepingupoolel ei esine usaldusväärst kinnitavaid asjaolusid.

Kokkuvõttes annab seadus halduslepingu muutmise ja lõpetamise jaoks reeglid, mis erinevad oluliselt tsiviilõiguslike lepingute kohta kehtivatest. Arvestades, et EhS §-s 13 nimetatu näol on tegemist haldusülesandega, mille vastu on eeldatavasti suur avalik huvi, kuna sisuliselt määrab see ära elukvaliteedi sealsetele elanikele, siis on ka halduslepingu muutmise ja lõpetamise regulatsiooni vaadates igati põhjendatud vaatlusaluse ülesande üleandmine halduslepinguga. Nimetatud regulatsioon annab haldusorganile lisatagatised lepingu lõpetamiseks kasvõi vältimaks avaliku huvi rasket kahjustamist. Tsiviilõiguslikus suhtes ei ole haldusorganil mingeid eelisõigusi võrreldes lepinguõiguse üldreeglitega. Riigikohus on sedastanud, et „*Kolleegium nõustub kohtute seisukohaga, et avaliku võimu kandjat, kes osaleb tsiviilõigussuhtes, ei saa tsiviilõigusele omasest poolte võrdsuse põhimõttest lähtuvalt seada tsiviilõigussuhtes eelisseisundisse. Seda isegi siis, kui lepingupooleks oleva avaliku võimu kandja soov lepingut erakorraliselt üles öelda tuleneb avalikust huvist.*”¹⁹⁴ Seega annab halduslepingule kohalduv regulatsioon haldusorganile täiendavaid aluseid lepingu muutmiseks ja lõpetamiseks, mis omakorda annab haldusorganile tugevama positsiooni lepingus.

3.7. Tõhus kohtulik kaitse

Halduskohtumenetluse seadustiku¹⁹⁵ (edaspidi HKMS) § 4 lõike 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette

¹⁹⁴ RKTko, 9.03.2006, nr 3-2-1-2-06, p 18.

¹⁹⁵ [RT I, 23.02.2011, 3...](#) [RT I, 25.10.2012, 1](#)

teistsugust menetluskorda. Vastavalt HKMS § 6 lõikele 1 loetakse halduskohtumenetluses haldusaktiks haldusakt HMS § 51 tähenduses, haldusleping HMS § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt. Seega allub vaidlus halduslepingu üle, millega delegeriti EhS §-s 13 nimetatud kohustus, ja sellele eelnevas menetluses tekkinud vaidlused halduskohtule. Samas määravaks ei ole mitte see, et leping on pealkirjastatud halduslepinguna, vaid lepingu sisu. Nii on Riigikohus kaebeõiguse küsimuses leidnud, et halduskohtule pädevust asja läbivaatamiseks ei anna pelgalt see, kui dokument on vormistatud haldusaktina ning sisaldab halduskohtule osundavat vaidlustamisviidet.¹⁹⁶

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku¹⁹⁷ § 1 kohaselt vaadatakse tsiviilkohtumenetluses läbi tsiviilasi, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Tsiviilasi on eraõigussuhtest tulenev kohtuasi. Vastavalt sama seaduse § 11 lõikele 1 vaatavad maakohtud esimese astme kohtuna läbi kõiki tsiviilasju. Tsiviilõigusliku sisuga lepingute vaidlused kuuluvad lahendamisele maakohtutes tsiviilõiguslike vaidlustena ka siis kui üheks pooleks on avalik-õiguslik juriidiline isik. Asi läheb keerulisemaks, kui tegemist peaks olema eraõigusliku hankelepinguga, mis ületab riigihanke piirmäära. Sellisel juhul sõltub valitav kohtutee aga vaidluse esemest.

Seega ettevõetav kohtutee oleneb vaidluse esemest ja lepingu liigist, millega detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamise kohustus üle anti. Seega, kui pooled ei ole suutnud endale selgeks teha, kumma lepinguga EhS §-s 13 sätestatud kohustused üle antakse, ei ole pooltel võimalik ka tõhusalt oma õigusi kaitsta. Igale lepingule kohalduvad vastavad õiguskaitsevahendid. Segadus lepingu vormi osas tähendab seda, et nimetatud õiguskaitsevahendeid ei saa täitmisele pöörata. See võib kaasa tuua avaliku huvi rikkumise, et detailplaneeringukohane avalikult kasutatav tee ja üldkasutatav haljastus, välisvalgustus ja vihmaveekanaliseerimine saaksid välja ehitatud ja neid oleks võimalik eesmärgipäraselt kasutada.

¹⁹⁶RKTKo, 9.03.2006, nr 3-2-1-2-06, p 7.

¹⁹⁷[RT I 2005, 26, 197...RT I, 05.04.2013, 1](#)

Samas on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte nii Eesti põhiseadusest tulenev oluline aluspõhimõtte¹⁹⁸ kui ka üks Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid, mis tuleneb liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest ja on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13¹⁹⁹ ning mida kinnitab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47²⁰⁰. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-432/05²⁰¹ asunud seisukohale, et menetlusnormid ei tohi muuhulgas muuta ühenduse õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõtte) ja liikmesriikide kohtutel on kohustus EÜ artiklis 10 sätestatud koostööpõhimõtet järgides tagada nende õiguste kohtulik kaitse, mis tulenevad isikutele ühenduse õigusest.

Lisaks eelöeldule, võib ka asjaolu, et vaidluse lahendamisel pole selge, mis liiki lepinguga on tegemist, tekitada olukorra, kus asi võib lahendamiseks sattuda kohtule, mis pole otsustust nõudva valdkonnaga väga hästi kursis, suurendades seeläbi kohtu poolt tehtavate sisuliste eksimuste riski. Lisaks tuleb arvestada ka kohtute töökoormusega. Kui kõik haldusorgani olemuselt tsiviilõigusliku lepinguga seotud vaidlused peaks läbi vaatama halduskohus, võib tekkida kahtlus, kas viimane ei lange ebamõistliku koorumuse alla²⁰². Ka tekitab selline ebaselgus ohtu, et pooled esitavad, kaebetähtaja möödumise hirmus kaebuse nii haldus- kui ka maakohtule, tõstes jällegi asjata kohtute töökoormust.

¹⁹⁸ PS § 15 lg 1 esimene lause sätestab subjektiivse menetlusõigusliku tagatise, mille eesmärk on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik sisu tegelikkuseks. Selle lause põhiseaduslik sõnum kõlab: iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul. Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskne põhimõtte, selle nurgakivi. Riiki ei muuda õigusriigiks veel tõsiasi, et on olemas seadused, mis määravad kindlaks avaliku võimu pädevuse ja volitused. Riiki, milles on olemas seadused, võib nimetada seadusriigiks. Seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle. Üldine kohtusse pöördumise õigus on niisiis see, mis riigist lõppastmes õigusriigi teeb ja ilma milleta õigusriik on mõeldamatu. Vt ka RKPJKm 05.02.2008, nr 3-4-1-1-08; RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-88-07, p 41; RKÜKo 22.03.2011, nr 3-3-1-85-09, p 75; RKÜKo 10.04.2012, nr 3-1-2-2-11, p 51; RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 15,20 ja22; RKPJKo 22.03.2011, nr 3-3-1-85-09, p 72 jj; RKPJKo 10.04.2012, nr 3-1-2-2-11, p 50 jj.

¹⁹⁹ COUNCIL OF EUROPE. The *European Convention on Human Rights*. ROME 4 november 1950. Kättesaadav arutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG>

²⁰⁰ Euroopa Liidu Põhiõiguste harta, 2007/C 303/01. Kättesaadav arutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303ET.01000101.htm> (04.03.2013)

²⁰¹ EKo, 13.03.2007, C-432/05. Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd *versus* Justitiekanslern. Kättesaadav arutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0432:ET:HTML>

²⁰² Vt kohtunike arvu ja jagunemist kohtumajade vahel. Justiitsministri 27.10.2005 määrus nr 47 „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel” - [RTL 2005, 111, 1707 ... RT I, 12.10.2012, 1](http://rt.l.ee/RTA/12.10.2012.1)

3.8. Haldusülesande täitja vastutus

Haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamiseiga muutuvad avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks. Nad tegutsevad omal vastutusel ning nad ei ole oma tegevuses allutatud riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimisele, mis väljenduks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt käskude, suuniste ja korralduste andmises tegevuse sisu kohta. Nad “astuvad” haldusülesande üleandja asemele. Ühtlasi tähendab see, et füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud muutuvad haldusülesande üleandmise tulemusel haldusorganiteks HMS § 8 tähenduses, olles kohustatud järgima haldusorganitele vastavas õigussuhtes kehtestatud reegleid.²⁰³

HMS § 8 lõikes 1 sätestatakse haldusorgani mõiste, mille kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega isik, kellele haldusülesanne halduslepinguga üle antakse, esineb üleantud ülesannetes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asemel haldusõigussuhte poolena eraisiku vastas, võttes oma tegevusega õigusi ja kohustusi iseendale ning vastutades iseseisvalt haldusülesande täitmisel toimepandud õigusrikkumise eest. Kui isiku, kellele haldusülesanne oli üle antud, tegevust soovitakse vaidlustada, on just tema halduskohtus vastustajaks, mitte ülesande üleandja.²⁰⁴ Lähtuvalt eeltoodust on EhS §-s 13 tuleneva teenuse tarbijal õigus esitada nõue otse halduslepinguga nimetatud ülesandeid täitma volitatud asutuse vastu. Samas jääb ka EhS §-s 13 nimetatud ülesande delegeerija ise vastutavaks.

Kui halduslepingu alusel tegutsev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on haldusülesannet täites tekitanud kahju, siis lasub esmane kohustus hüvitada kannatanule kahju RVastS § 12 lõike 3 kohaselt riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või muul avalik-õiguslikul juriidilisel isikul, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks. RVastS § 12 lõike 3 eesmärk on vältida olukorda, kus tulenevalt füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku vahendite piiratusest ei ole tal võimalik täies ulatuses hüvitada kannatanule avalike ülesannete täitmisega tekitatud kahju. Ehk teiste sõnadega tagatakse

²⁰³ A. Aedma. N, Parrest, (viide nr 48), lk 33.

²⁰⁴ *Ibid*, lk 13.

kannatanule „maksejõuline“ kohustatud isik, kuna riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku pankrot on põhimõtteliselt välistatud.²⁰⁵

Seega volitatud asutus vastutab halduslepingu alusel EhS §-s 13 nimetatud teenust täites nii haldusorgani kui lepingupartneri ees ja samas ka teenuse lõpptarbijate ees. Lõppkokkuvõttes peaks see ka volitajal tekitama suurema vastutustunde, et tegemist ei ole pelgalt lepingulise kohustuse täitmisega, vaid pakutav teenus hõlmab suuremat ringi isikuid.

Teiseks annab halduslepinguga EhS §-s 13 nimetatud teenuse delegerimine teenuse tarbijale suurema kindluse ja tagatise. Eraõigusliku lepingu puhul tekitab leping kohustusi üksnes lepingupooltele, samas halduslepingu puhul saab teenuse tarbija reaalse nõude esitada ka teenust pakkuva haldusorgani vastu ja kahju korral on võimalik ka KOV-i vastu nõue esitada.

²⁰⁵ A. Aedma, N. Parrest, (viide nr 48), lk 33.

KOKKUVÕTE

EhS §-s 13 sätestatud KOV-i kohustusliku ülesande täitmise üleandmine võib toimuda nii avalik-õiguslikus vormis halduslepingu alusel kui ka eraõiguslikus vormis tsiviilõigusliku lepingu alusel. EhS §-s 13 nimetatud ülesande osas ei ole kahjuks kohtupraktika olnud ühtne – sõlmitavat lepingut teede ja tehnovõrkude ning -rajatiste ehitamiseks on praktikas peetud vahel tsiviilõiguslikuks lepinguks, vahel haldusõiguslikuks lepinguks. Samas üleläänud ülesanded ise on võrreldavad.

Halduslepingu eristamine eraõiguslikust lepingust tuleneb eelkõige asjaolust, kas üle on läinud avaliku võimu volitusi. Kui lepingu tingimustega ja/või teenuse osutamisel ei piirata haldusväliste isikute subjektiivseid õigusi, on tegemist enamasti eraõigusliku suhtega, mille reguleerimiseks sõlmitakse tsiviilõiguslik leping. Kui lepingu tingimustega ja/või teenuse osutamisel võidakse piirata teiste isikute õigusi või panna isikutele kohustusi, on tegemist halduslepinguga, mille sõlmimise lubatavust tuleb enne õigussuhtesse astumist eraldi hinnata. EhS §-s 13 nimetatud lepingu puhul oleneb see samuti konkreetsest lepingust, eelkõige nt asjaolust kes jääb sõlmitud kokkuleppe kohaselt vastutama infrastruktuuri väljaehitamise eest.

Halduslepingu ja tsiviilõigusliku lepingu eristamine on kehtiva õiguse järgi väga oluline, kuna lepingu määratlusest ühe või teisena, sõltub kohaldatav regulatsioon. Sellest sõltub omakorda lepingu sõlmimine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine ning võimalike nõuete korral ka kohtualluvus.

Lepingu liigi järeldamine ei pruugi alati olla kooskõlas ka HKTS § 3 lõike 4 viimase lausega, milles on sätestatud, et kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Käesoleva töö autor leiab, et kui lepingus puuduvad täielikult viited avaliku võimuga seotud kohustustele, siis ei ole põhjendatud asuda seisukohale, et sõlmitud on haldusleping, olemata sellest, et pooled ei ole selgesõnaliselt viidanud, et nad sõlmivad tsiviilõigusliku lepingu. Üksnes siis, kui lepingus sisaldub viide avalikule ülesandele ja lähtutakse avaliku õiguse normidest, võiks ja tuleks leping lugeda halduslepinguks.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et EhS §-s 13 nimetatud kohustusliku omavalitsusliku ülesandega delegeerimine peaks toimuma halduslepinguga ja seda järgnevatel põhjustel.

Esiteks, halduslepingu koostamist reguleerib muuhulgas HKTS § 10, mille kohaselt määratakse halduslepingus kindlaks järgmised asjaolud: halduslepingu pooled; juriidilisele või füüsilisele isikule antav haldusülesanne; haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus, kui haldusülesande täitmist rahastatakse riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest; juriidilise või füüsilise isiku võetavate tasude arvutamise alused ja piirmäärad, kui seaduses või kohaliku omavalitsuse õigusaktis on ette nähtud võimalus isikutelt, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse, tasu võtta; haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostav valitsusasutus või kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ; füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku kohustus esitada majandusaasta aruanne; halduslepingu tähtaeg, kui haldusleping on tähtajaline; halduslepingu lõpetamise alused ja kord, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset; järelevalveasutuse või -organi õigused ning juriidilise isiku ja füüsilise isiku kohustused halduslepingu lõpetamise korral haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamiseks; eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavad tagatised halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted; seadusest tulenevad või haldusülesande täitmise korraldamiseks vajalikud muud tingimused. Lisaks kohustuslikele lepingutingimustele tuleb lepingu korrektse täitmise üle järelevalvet teostada.

Haldusülesande delegeerimisel tuleb tagada kvaliteetne avalik teenus. Eraõigusliku isiku osalus ei tohi kahjustada nende inimeste õiguste kaitset ja avalikku huvi, kelle huvides ülesandeid teostatakse. See omakorda eeldab, et haldusülesande täitmise üle peetakse järelevalvet. Halduslepingu täitmise üle järelevalvet teostaval organil on vastavalt HKTS § 15 lõikele 1 õigus halduslepingu täitmise ajal sekkuda teise poole majandustegevusse. Lisaks sellele, et teatud toiminguteks tuleb nõusolek saada, tuleb teatud tegevustest ka järelevalve asutust teavitada. Nõutava kooskõlastuse hankimata või nõutava informatsiooni esitamata jätmist saab sõltuvalt asjaoludest tõenäoliselt käsitada lepingust tuleneva kohustuse

rikkumisena. Tehes seda korduvalt on haldusorganil õiguse haldusülesande täitmiseks sõlmitud leping ühepoolset lõpetada HKTS § 11 lõike 1 alusel.

Eraõiguslike lepingute puhul, sarnaselt ülalnimetatuga, mingeid kindlaid kohustuslikke ega keelatud sätteid seaduses sätestatud ei ole. See aga ei välista, et haldusorgan ei võiks tsiviilõiguslikus lepingus teisele lepingupoolele omaalgatuslikult mingeid talle olulisi tingimusi seada. Siiski on selliste reeglite täitmisele pööramine palju keerulisem ja juhuslikum ja seetõttu ka vähem tõhus kui halduslepingu ülalkirjeldatud kohustuslike tingimuste kasutamisel. Lähtuvalt eeltoodust leian, et andes EhS §-s 13 nimetatud ülesannet üle halduslepinguga, on selle sisu ja järelevalve osa ettenähtavam kui see oleks tsiviilõigusliku lepingu puhul.

Teiseks, annavad halduslepingule kohalduvad õigusaktid halduslepingu muutmise ja lõpetamise jaoks reeglid, mis erinevad oluliselt tsiviilõiguslike lepingute kohta kehtivatest. Näiteks on haldusorganil õigus halduslepingut ühepoolset muuta või see lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Lepingu lõpetamine võib olla õigustatud ka juhul, kui halduslepingu jätkuv (muutmata kujul) täitmine võib seada ohtu teiste ülesannete täitmise haldusorgani poolt või kui teine lepingupool ei suuda täita olulisi haldusülesandeid, mille täitmine on halduslepingu alusel kohustuslik. Nimetatud halduslepingu ühepoolse muutmise ja lõpetamise aluse juures on oluline märkida lisaks, et kui eraõigus annab aluse nõuda (nõudeõiguse) lepingupartnerilt lepingu muutmist ja lepingu muutmise sõltub kokkuleppe saavutamisest (või võib VÕS § 97 lg 5 eelduste täitmisel lepingust taganeda/selle üles öelda), siis siin toimub ühepoolne halduslepingu muutmise (kujundusõigus).

Lisaks ülalöeldule võib haldusülesande täitmiseks sõlmitud halduslepingu lõpetada ka siis, kui isik ei vasta vähemalt ühele HKTS § 12 lõike 2 punktides 1–3 loetletud tingimustest ega ole võimeline ettenähtud tähtaja jooksul puudust kõrvaldama. Arvestades, et seadus annab halduslepingu muutmise ja lõpetamise jaoks reeglid, mis erinevad oluliselt tsiviilõiguslike lepingute kohta kehtivatest, leian, et halduslepingu muutmise ja lõpetamise regulatsiooni

vaadates oleks igati põhjendatud vaatlusaluse ülesande üleandmine halduslepinguga. Haldusorganil oleks suuremad võimalused kahjustavast lepingust vabanemiseks.

Kolmandaks, kehtiv regulatsioon EhS §-s 13 kohustuse delegeerimise küsimuses võimaldab käesoleval ajal olukorda, kus sisuliselt samasisuline vaidlus võib sattuda vabalt kas üld- või halduskohtusse ja seejuures on lahenduse rõhuasetus siis vastavalt kas era- või avaliku õiguse normidest lähtuv. Selline juhuslikkus kohtu pädevuse üle otsustamisel võib seada ohtu EhS §-s 13 nimetatud ülesande täitmise.

Samuti seab see ohtu tõhusa kohtutee põhimõtte, mis on üks Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid, mis tuleneb liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest ja on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist ning mida kinnitab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

Lisaks sellele, võib ka asjaolu, et vaidluse lahendamisel pole selge, mis liiki lepinguga on tegemist, tekitada olukorra, kus asi võib lahendamiseks sattuda kohtule, mis pole otsustust nõudva valdkonnaga väga hästi kursis, suurendades seeläbi kohtu poolt tehtavate sisuliste eksimuste riski. Lisaks sellele tõstab kohtute töökoormust, kuna pooled esitavad kaebetähtaja möödumise hirmus kaebuse nii haldus- kui ka maakohtule.

Viimaseks on oluline ka see, et haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamise muutuval avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks, olles kohustatud järgima haldusorganitele vastavas õigussuhtes kehtestatud reegleid. Lisaks sellele vastutab volitatud asutus halduslepingu alusel EhS §-s 13 nimetatud teenust täites nii haldusorgani, kui lepingupartneri ees ja samas ka teenuse lõpptarbijate ees. Mis lõppkokkuvõttes peaks ka volitatud asutusel tekitama suurema vastutustunde, et tegemist ei ole pelgalt lepingulise kohustuse täitmisega, vaid pakutav teenus hõlmab suuremat ringi isikuid. Teiseks annab halduslepinguga EhS §-s 13 nimetatud teenuse delegeerimine teenuse tarbijale õiguse esitada nõue otse teenust pakkuva asutuse vastu, misjuures jääb teenuse lõpptarbija alles ka kahju hüvitamise nõudeõigus KOV-i suhtes.

Kokkuvõtteks võib märkida, et magistritöös püstitatud hüpotees leidis kinnitust, st kui KOV kavatseb EhS §-s 13 nimetatud ülesande delegeerida eraõiguslikule isikule, siis ei pea ta seda ilmtingimata tegema avalik-õigusliku halduslepinguga, nimetatud ülesande võib üle anda ka eraõigusliku lepinguga. Samas võiks avaliku huvi kaitsmise eesmärgil eelistada halduslepinguga nimetatud ülesannete üleandmist.

LEGAL EFFECT OF THE AGREEMENT MENTIONED IN PARAGRAPH 13 OF THE BUILDING ACT

Summary

Paragraph 13 of the Building Act (henceforth BA) foresees that the building of public roads, public green zones, external lighting and drainage well systems required by a detailed spatial plan up to the boundary of a land plot specified in the building permit shall be arranged for by local authorities, unless the local authority in question and the person requesting the preparation of the detailed spatial plan or the applicant of the building permit agree otherwise.

This regulation puts a task to local authorities to build roads, utility networks and utility works, but on the same time it opens possibility often used in practice when applicant and local authorities sign a contract to agree differently from the law.

The cooperation of public and private sector executing public tasks and providing public services occurs in form of public law and also in form of private law. Paragraph 13 of BA states only „*unless they agree otherwise*“ and it won't specify in which way abovementioned agreement is concluded. That means necessity to decide on delegation of each specific task mentioned in § 13 of BA, whether to conclude a contract under public law according to Administrative Procedure Act (henceforth APA) and Administrative Co-operation Act (henceforth ACOA) or civil contract according to Law of Obligations Act (henceforth LOA). Defining the contractual relation is the subject to choosing the correct legal norms (including amending the contract, base for contract's annulment and regulation how to do it) and jurisdiction applicable in cases of dispute.

Looking at the judicial practice in observed question it is clear that parties of contract, including local authorities who hands over the disputable obligation, often don't know themselves, what kind of contract they have concluded and whether the public task has been assigned by civil contract or contract under public law. Professional literature also refers to the problem that in many cases (especially on the level of local authorities) the decision to delegate the obligation is not preceded by necessary thorough analysis. Such uncertainty

defining contractual relation puts into danger the interests of parties of the contract and also the interests of general public. First there is no survey on regulation applicable to the contract, for example on what grounds contract can be amended or terminated. Secondly it's unclear which court and in what extent is competent to solve certain claims. In addition to abovementioned and taking into consideration that law states several obligatory norms for contract under public law that administrative authority has to check and deliberate before concluding a contract under public law, a question occurs that if local authorities has even followed valid legal acts when delegating public task mentioned in § 13 of the BA to private person.

Based on the above, the hypothesis of this study claim that if the municipality intends to hand the tasks named in paragraph 13 of the BA over to a private party, then it should be done preferably by a public law contract, bares in mind private and public law which apply to public law contract.

To control the validity of hypothesis the author of current thesis set a primary goal to indicate the legal framework that has to be taken into consideration when delegating public tasks and provisions of public services to private person by contract. The second goal was to map possible (specifically legal) risks and juridical problems that can occur for delegate in the course of contractual delegation and arising from that present solutions to prevent those risks and problems.

The transfer of municipalities statutory tasks, named in paragraph 13 of the BA, may take place in public form of a public contract, as well as a private form of civil law contract. Unfortunately the judicial practice about the § 13 of the BA has not been unitary. In practice the contract for building of roads, utility networks and utility works has sometimes been interpreted as a civil contract, sometimes as a contract under public law, even when re-signed tasks have been comparable.

Distinction the contract under public law from contract under civil law derives above all from the fact if powers of public administration have been handed over. If by providing service the

subjective rights of person outside of administration are not limited (for example local authority orders snow removing service from private person or service of managing estate), then it's mostly civil relation and to regulate that relation, civil contract is being concluded. If by buying service there is a possibility that the rights of other people may be limited or some obligation may be put on third persons, then it's contract by public law and before entering into legal relation it is necessary to analyse if this contract is allowed or not.

The distinction if the contract is a public or a civil contract is very important, because the applicable regulation for civil or public contract is different. This in turn depends on the agreement, amendment and repeal of the potential claims of the jurisdiction.

Concluding the type of a contract may not be in line with the last sentence of § 3 section 4 of ACOA which states that if a contract does not clearly reflect the intention of the parties to enter into a civil law contract, it is presumed to be a public law contract. Author of the thesis has a point of view that if contract doesn't have any references to obligations coming from public law then there is no reason to pronounce that public contract has been concluded, despite of the fact that parties have not clearly pointed out that they conclude civil contract. Only when contract has reference to public task and public legal norms are applied, the contract should be considered as public contract.

Author also states that public task arising from § 13 of BA should be delegated with public contract for the following reasons:

First: the compilation of public contract is regulated among other things ACOA § 10, under which the public contract establishes following facts: the parties; administrative tasks, bases of financing and the scale if the administrative task is funded from the state budget or local government budgets, the basis of calculating fees and limits of the fees, if the law or local government legislation provides the possibility to take fees from the persons whom administrative duty is performed for, the administrative task of supervising the government agency or local government authority or a body, an obligation to submit an annual report, the term of the contract if the contract is for a fixed time, termination grounds and procedure,

including the period of notice, if the public contract is terminated unilaterally, statutory or administrative task necessary to organize other conditions. In addition to the mandatory terms of the contract must be the correct execution of the monitoring exercise.

When delegating public task, the quality of public service has to be guaranteed. Participation of private person must not damage the protection of rights and public interest of the people in whose interest the tasks are being performed. That presumes that there is supervision over executing public task. Organ who is supervising public contract has the right to intervene into the course of business of other party while under the public contract (ACOA § 15 section 1). In addition to the necessity to get a consent of a supervisor for specific operations, some operations require the notification of supervisor. Not getting the required consent or failing to notify about required information can in some cases interpret as violation of obligations arising from contract. If party violates those obligations repeatedly, the administrative organ has a right to terminate the contract one-sidedly based on § 11 section 1 of ACOA.

In case of civil contracts, similarly to abovementioned, are no specific obligatory or prohibited dispositions stated in law. This however does not mean that administrative organ couldn't self-initiatively state conditions important to it in a contract. Execution of such rules is too much more complicated and random and thus less effective than using the compulsory conditions used in public contracts. Stating from above-mentioned, author finds that delegating public task mentioned in §13 of BA by public contract, means that the content and supervision of this contract would be more foreseeable than it would be when civil contract would be concluded.

Secondly the legal acts applicable for public contract give rules for amending and terminating public contract that are considerably different from the acts applicable for civil contract. For example administrative organ has a right to amend or terminate contract one-sidedly if it is necessary to avoid significant damage to predominant public interest. Terminating the contract can be justified also when continuous execution of public contract (without amending it) can endanger executing other tasks by administrative organ or if other party cannot execute

important public tasks that it has to execute based on public contract. It's also to mention with amending or terminating public contract one-sidedly that if civil law gives right to demand (right of demand) amendment of contract from the other party and amending the contract depends on agreement between parties (or in some cases based on § 97 section 5 of LOA to resign from contract or cancel a contract) then in case of public contract, the amendment is one sided (configuration right).

In addition to above mentioned the public contract concluded for executing public tasks can also terminate if person doesn't comply to at least one conditions mentioned in § 12 section 2 subsection 1-3 of ACOA and is not able to eliminate deficiency in given time. Considering that law gives rules for amending and terminating public contract that are significantly different from rules about civil contract, the author finds that looking at the regulation of amendment and termination of public contract it would be in every way reasonable to delegate examined task by public contract. Administrative organ would have stronger potentiality to terminate the harmful contract.

Third: valid regulation in the matter of delegating the obligation mentioned in § 13 of BA currently allows situation when basically similar dispute can incur in civil or administrative court and based on the court, the emphasis is either on civil or administrative legislation. Such randomness on deciding on the jurisdiction can endanger executing the task mentioned in § 13 of BA.

Also it endanger the principle of efficient judicial proceeding that is one of the main principles of the European Union legislation and comes from member countries similar constitutional customs and is regulated in convention for the protection of human rights and fundamental freedoms and is assured also by Charter of fundamental rights of European Union.

Also the fact that in solving the dispute its not clear what kind of contract is dealt with can create situation where dispute can be sent for solving to a court that is not very competent with the domain of a problem and that can increase the risk of principal errors in judgements.

Also it increases the workload of the courts because parties will file a complaint both to civil and administrative court in fear that deadline for filing a complaint will expire.

Finally also the fact that by authorizing private persons to execute administrative tasks independently those persons become natural and corporate persons executing public tasks, who are obligated to follow the rules set for administrative organs. In addition to that the authorized body is responsible to administrative organ as party of contract and also to the end-consumers of the service. It should create bigger sense of responsibility to authorized organ and make them acknowledge that it's just not contractual obligation but that provided service covers bigger range of people. Secondly delegating the service mentioned in § 13 of BA gives right to the consumer to fail a claim directly against the person providing service and also the end consumer has still the right to claim recovery of damages from local authorities.

In conclusion, it may be noted that the hypothesis was confirmed, ie, if the municipality intends to delegate the tasks named in the paragraph 13 of the BA, to the private entity, then it is not necessary to compile a public contract, the tasks can be transferred with a private agreement. However, the compilation of public contract should be preferred.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjanduse loetelu

1. Aaviksoo, B. Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korrupsioon. Juridica, 2000, nr VIII.
2. Aedma, A. Parrest, N. Haldusleping. Tallinn 2004. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikantselei.ee/failid/Haldusleping.pdf> (04.04.2013)
3. Aedma, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
4. Annus, T. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. Juridica, 2002, nr IV.
5. Brawn, A. When do changes to an existing public contract amount to the award of a new contract for the purpose of the EU procurement rules? Guidance at last in case C-454/06. Public Procurement Law Review 6, 2008.
6. Braun, B. Gilardi, F. Delegation in Contemporary Democracies. Routledge 2006.
7. Di Fabio, U. Privatisierung und Staatsvorbehalt. – Juristen Zeitung, 1999, 12.
8. Ginter, C. Parrest, N. Simovart, M-A. Kontsessiooni vastuoluline regulatsioon Eesti õiguses. Juridica, IV, 2012.
9. Hoffmann-Riem, W. Schmidt-Abmann. E. Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004.
10. Hengstschläger, J. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben. – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin, New York, 1995.

11. Kergandberg, E. jt. Aверus avaliku ja erasektori koostöö. AS Äripäev, 2011.
12. Kulp, M. Halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näitel. Magistritöö, juhendaja Prof. Kalle Merusk, Tartu 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/26276/kulp_martin.pdf?sequence=1 (02.03.2013)
13. Lang, K. Riigi ülesannete eraõiguslikule isikule delegeerimise põhiseaduslikud piirid vangistuse täideviimise näitel, magistritöö, juhendaja: Ivo Pilving, 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/15056/lang_ ;jsessionid=72276B4AFEF D74D9DC54E130351C3289?sequence=1 (15.04.2013)
14. Lember, L. Parrest, N. Tohvri, E. Vabaiühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. Ülevaade ja juhised. Käsiraamat avalikule sektorile ja vabaiühendustele. EMSL 2011. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/kasiraamat/> (17.04.2013)
15. Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse. Komm vlj. 3. Vlj. Tallinn: Kirjastus Juura 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeditud_valjaanne_2012.pdf (04.04.2013)
16. Maurer, H. Haldusõigus, üldosa. Tallinn 2004.
17. Maurer, H. Allgemeines VVerwaltungsrecht. München 2002.
18. Merusk, K. Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998.

19. Merusk, M. Avalike ülesannete eraõiguslikule isikule üleandmise piirid. *Juridica*, 2000, nr 8.
20. Merusk, K. Olle, V. On Assignment og Local Government Task to the Private Sector in Estonia. *Juridica International*, 2009, no 16. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_33.pdf (22.04.2013)
21. Merusk, K. Koolmeister, I. Haldusõigus, õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn 1995, Õigusteabe AS Juura.
22. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia, õigusteaduse õpik, meetodiõpetus. Kirjastus Juura 2007.
23. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamise kriteeriumid. *Juridica* 2002, nr 8.
24. Parrest, N. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia - *Juridica International*, 2009, no 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.juridicainternational.eu/index.php?id=14185> (04.03.2013)
25. Põllumäe, S. Sissejuhatus õigusesse. Näiteid ja harjutusi õppeine „Sissejuhatus õigusesse“ HLSC5001 loengukursuse juurde, Tallinn 2008.
26. Püttner, G. Öffentliches und privates Recht. Staat, Kirche, Verwaltung. Festschrift für H. Maurer Zum 70. Geburtstag. München, 2001.
27. Simovart, M-A.. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti õigusele. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/15148/Simovart_Mari_Ann.pdf?sequence=1. (04.03.2013)

28. Simovart, M-A. Riigihanke üldpõhimõtetest tulenevad hankelepingu sisupiirangud. Näited vaidlustuskomisjoni praktikast. Juridica, II, 2012.
29. Zweigert, K. Kötz, H. Introduction to Comparative Law. Oxford: Clarendon Press 1998.
30. Varul, P. jt. Võlaõigusseadus I, Üldosa (§§ 1-27), kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn 2006.
31. Varul, P. jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus, kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Jura, Tallinn 2010.

Kasutatud normatiivmaterjalid

Siseriiklikud normatiivmaterjalid

32. Avaliku teabe seadus - RT I 2000, 92, 597...RT I, 19.12.2012, 2
33. Ehitusseadus - RT I 2002, 47, 297...RT I, 25.05.2012, 5
34. Haldusmenetluse seadus - RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011, 3
35. Halduskoostöö seadus - RT I 2003, 20, 17...RT I, 10.07.2012, 2
36. Halduskohtumenetluse seadustik - RT I, 23.02.2011, 3...RT I, 25.10.2012, 1
37. Hädaolukorra seadus - RT I 2009, 39, 262...RT I, 30.10.2012, 1
38. Keskkonnatasude seadus - RT I 2005, 67, 512... RT I, 21.12.2012, 3
39. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus - RT I 1993, 37, 558...RT I, 26.03.2013, 1
40. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus – Mitte jõustunud redaktsioon, RT I, 25.03.2011, 1
41. Eesti Vabariigi põhiseadus - RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 1
42. Planeerimis- ja Ehitusseadus - RT I 1995, 59, 1006...RT I 2002, 53, 336, kehtis kuni 01.09.2002
43. Riigihangete seadus - RT I 2007, 15, 76...RT I, 06.07.2012, 1
44. Riigivastutuse seadus - RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 9

45. Sotsiaalhoolekande seadus - RT I 1995, 21, 323...RT I, 22.12.2012, 14
46. Tsiviilseadustiku üldosa seadus - RT I 2002, 35, 216...RT I, 06.12.2010, 1
47. Tsiviilkohtumenetluse seadustik - RT I 2005, 26, 197...RT I, 05.04.2013, 1
48. Võlaõigusseadus - RT I 2001, 81, 487...RT I, 05.04.2013, 1
49. Justiitsministri 27.10.2005 määrus nr 47 “Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arv ja jagunemine kohtumajade vahel” - RTL 2005, 111, 1707 ... RT I, 12.10.2012, 1

Euroopa Liidu õiguse normatiivmaterjalid

50. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja, 2010/C, 30.03.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:et:PDF> (04.03.2013)
51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ, 12. detsember 2006. Euroopa Liidu Teataja, L 376/36, 27.12.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:et:PDF> (16.12.2012)
52. COUNCIL OF EUROPE. The *European Convention on Human Rights*. ROME 4 November 1950. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG> (04.03.2013)
53. Euroopa Liidu Põhiõiguste harta, 2007/C 303/01. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm> (04.03.2013)

Kasutatud kohtumaterjal

Euroopa Kohtu lahendid

54. EKo 13.03.2007, C-432/05, Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd *versus* Justitiekanslern. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0432:ET:HTML>

55. EKo 19.06.2008, C-454/06, Presstext Nachrichtenagentur GmbH vs Austria. 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69189&pageIndex=0&doclang=ET&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=691806>

Riigikohtu lahendid

56. RKÜKo 3-4-1-10-00, 22.12.2000, Riigikohtu halduskollegiumi taotluse tunnistada maa enampakkumisega erastamise korra punkt 17 osaliselt põhiseadusevastaseks ja punkt 49 osaliselt kehtetuks läbivaatamine.

57. RKÜKo 3-1-1-86-07, 16.05.2008 Väärteoasi Indrek Eiche karistamises ühistranspordiseaduse § 54⁷ lg 1 järgi.

58. RKÜKo 3-1-1-88-07, 16.05.2008 Väärteoasi Serhiy Mulyari karistamises tolliseaduse § 73 lg 1 järgi ja OAO AIT vara konfiskeerimises tolliseaduse § 94 lg 4 alusel.

59. RKÜKo 3-4-1-8-09, 16.03.2010 Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks: 1) riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lõige 3; 2) lisaelarve seaduse § 17 punkt 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1; 3) lisaelarve seaduse § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-d 12² ja 31³; 4) lisaelarve seaduse § 20

punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaeelarve seaduse §-d 8¹ ja 28¹; 5) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määruse nr 49 ""2009. aasta riigieelarve seaduses" omavalitsusüksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord" § 16 lõige 4; 6) Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009. aasta määrus nr 50 "Omavalitsusüksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord"

60. RKÜKo 3-3-1-85-09, 22.03.2011 Oleg Osmjorkini (Osmjorkin) kaebus kriminaalmenetlusega tekitatud mittevahalise kahju hüvitamiseks.

61. RKÜKo 3-1-2-2-11, 10.04.2012 Kriminaalasi Henrik Antsovi süüditunnistamises KarS § 184 lg 2 p-de 1 ja 2 järgi.

62. RKEKm 3-3-1-8-01, 20.12.2001 Tartu Linnavolikogu erikaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas.

63. RKEKo 3-3-1-15-01, 20.12.2001 AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas.

64. RKEKm 3-3-4-7-02, 12.11.2002 Pädeva kohtu määramine.

65. RKEKm 3-2-4-1-04, 01.07.2004 kohtumäärus Pädeva kohtu määramine.

66. RKEKm 3-3-4-1-10, 16.02.2010 Pädeva kohtu määramine.

67. RKEKm 3-3-4-2-11, 06.12.2011 OÜ Favorte ja OÜ Urban Management kaebus Jõelähtme Vallavalitsuse halduslepingu tühistamiseks ning 31 955,82 euro ja lisanduvate viiviste väljamõistmiseks.

68. RKPJKo 3-4-1-9-06, 16.01.2007 Jõhvi Vallavolikogu taotlus kontrollida ehitusseaduse § 13 põhiseadusele vastavusu.

69. RKPJKo 3-4-1-15-07, 8.10.2007 Tallinna Halduskohtu 1. juuni 2007. a taotlus kontrollida vedelkütusevaru seaduse kuni 30. novembrini 2006 (k.a) kehtinud redaktsiooni § 9 vastavust põhiseadusele.

70. RKPJKo 3-4-1-11-98, 22.12.1998 Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine.

71. RKPJKo 3-4-1-6-09, 17.07.2009 Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigilõivuseaduse § 56 lõige 18¹ osas, milles nähakse ette kohustus tasuda haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel 200 krooni riigilõivu.

72. RKPJKo 3-4-1-14-09, 20.10.2009 Meresõiduohutuse seaduse § 95², kaubandusliku meresõidu koodeksi § 6 punkti 1 alapunkti 13 (kuni 24. aprillini 2004 kehtinud redaktsioonis), Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1997. aasta määruse nr 1 "Volituste andmine kaubandusliku meresõidu koodeksist tulenevate õigusaktide kehtestamiseks" punkti 13 osas, millega anti teede- ja sideministrile volitus kehtestada tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja kord, teede- ja sideministri 12. detsembri 2001. aasta määruse nr 113 "Tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja kord", meresõiduohutuse seaduse § 50¹ lõike 1, § 50², § 50⁴, § 50⁵, § 50⁶ ja § 50⁷ (25. aprillist 2004 kuni 2. juunini 2005 kehtinud redaktsioonis) osas, milles ei ole sätestatud tuletorni- ja jäämurdetasude piisavat ja tõhusat sissenõudmise regulatsiooni, põhiseadusele vastavuse kontroll.

73. RKPJKo 3-4-1-1-10, 8.06.2010 Õiguskantsleri taotlus tunnistada kehtetuks Narva Linnavalitsuse 4. märtsi 2009. a määruse nr 285 "Teenuste osutamise kord mööda Narva linna

territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel" § 11 ja Narva Linnavalitsuse 15. juuli 2009. a määruse nr 843 "Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord" § 4 osas, mille kohaselt tuleb eelregistreerimise teenuse eest tasuda 300 krooni.

74. RKPJKo 3-3-1-85-09, 22.03.2011 Oleg Osmjorkini (Osmjorkin) kaebus kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks.

75. RKPJKo 3-1-2-2-11, 10.04.2012 Kriminaalasi Henrik Antsovi süüditunnistamises KarS § 184 lg 2 p-de 1 ja 2 järgi.

76. RKPJKm 3-4-1-1-08, 05.02.2008 KREENHOLMI VALDUSE AKTSIASELTSI taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks Narva Linnavolikogu 8. juuni 2006. a määrus nr 23 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kooskõlastamine", Narva Linnavalitsuse 29. juuni 2006. a määrus nr 847 "Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamine", Narva Linnavolikogu 3. augusti 2006. a määruse nr 30 "Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskiri" § 119 tabeli nr 1 3. ja 4. tulp ja Narva Linnavolikogu 3. augusti 2006. a määruse nr 31 "Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord" §-d 12 ja 13.

77. RKHKO 3-3-1-3-12, 12.06.2012 R. K. kaebus Justiitsministeeriumi poolt süüdistavate hinnangute avaldamise õigusvastasuse tuvastamiseks ja mittevaralise kahju hüvitamiseks.

78. RKHKO 3-3-1-64-03, 20.10.2003 OÜ Ex Plenti kaebus Tallinna Politseiprefektuuri toiminguga tekitatud kahju hüvitamise nõudes.

79. RKHKO 3-3-1-16-09, 17.04.2009 M. M. kaebus V. M. ravi käigus surma põhjustamisega tekitatud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamiseks.

80. RKHKo 3-3-1-68-05, 20.12.2005 XXXXXXXXXX XXXXX kaebus Ida-Viru Politseiprefektuuri ja Riigiprokuratuuri toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks ja tekitatud kahju hüvitamiseks.

81. RKHKo 3-3-1-69-10, 21.12.2010 V. U. kaebus Tallinna Vangla tekitatud kahju 100 000 krooni hüvitamiseks.

82. RKHKo 3-3-1-43-12, 19.11.2012 OÜ BREM Kinnisvarahooldus kaebus Konkurentsiameti 15. aprilli 2011. a otsuse nr 7.3-3/11-006 punkti 2 tühistamiseks või selle õigusvastasuse või tühisuse tuvastamiseks.

83. RKHKo 3-3-1-41-00, 31.10.2000 Tööinspektsiooni Tallinna ja Harjumaa Tööinspektsiooni kassatsioonkaebuse läbivaatamine tööinspektsiooni pädevuse määratlemise asjas.

84. RKHKo 3-3-1-72-11, 14.12.2011 Andres Sarapuu kaebus Tartu Vangla tekitatud kahju hüvitamiseks.

85. RKHKo 3-3-1-13-07, 23.04.2007 AS Aswega kaebus Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti halduslepingu täitmise jätkamiseks kohustamiseks.

86. RKHKo 3-3-1-66-10, 27.10.2010 AS Veolia Keskkonnateenused kaebus Torma Vallavolikogu 21. aprilli 2009. a otsuse nr 287 osaliseks tühistamiseks ning Torma valla ja OÜ Amestop vahel 22. mail 2009 sõlmitud lepingu tühistamiseks või tühisuse tuvastamiseks.

87. RKHKo 3-3-1-59-05, 15.12.2005 Clear Channel Estonia OÜ kaebus Unicom Eesti OÜ ja Tallinna Kristiine Linnaosa Valitsuse vahel sõlmitud lepingute peale.

88. RKHKo 3-3-1-26-10, 19.05.2010 OÜ Agenor (registrikood 10700098) kaebus Rae Vallavolikogu 11. märtsi 2008. a otsuse nr 372 "Kopli küla Lõhe kinnistu detailplaneeringu mittekehtestamine" tühistamiseks ja vallavolikogule ettekirjutuse tegemiseks Kopli küla Lõhe kinnistu detailplaneeringu kehtestamise otsustamiseks (p 13); Riigikohtu halduskolleegiumi 28. oktoobri 2010 kohtuotsus kohtuasjas nr 3-3-1-37-10 OÜ Gonos kaebus Rae Vallavolikogu 9. oktoobri 2007. a otsuse nr 322 tühistamiseks ja Rae Vallavolikogule ettekirjutuse tegemiseks Rae Vallas, Kadaka külas asuva Reku kinnistu detailplaneeringu kehtestamise otsustamiseks.

89. RKHKo 3-3-1-81-07, 16.01.2008 FIE Tamara Komlova ja FIE Tatjana Volkova kaebused Eesti Haigekassa juhatuse 30. märtsi 2005. a otsuse nr 92 osaliseks tühistamiseks ja Eesti Haigekassa kohustamiseks vaadata uuesti läbi taotlused ravi rahastamise lepingu sõlmimiseks.

90. RKHKo 3-3-1-78-08, 29.01.2009 Ülle Tamme kaebus Tallinna Linnavalitsuse 1. veebruari 2006. a korralduse nr 203-k lisa "Leping Tallinna linna ja vedaja vahel seoses korraldatud jäätmeveoga" p-de 4.1.3, 4.4. ja 4.5 õigusvastasuse tuvastamise nõudes.

91. RKHKo 3-3-1-7-07, 27.03.2007 Aleksandr Tulchinsky kaebus Sotsiaalkindlustusameti Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonna pensionikomisjoni 9. jaanuari 2006. a otsuse nr 1.1-8.V44/57 ja Sotsiaalkindlustusameti Virumaa Pensioniameti keskpensionikomisjoni 14. märtsi 2006. a vaideotsuse nr 22 peale.

92. RKHKo 3-3-1-10-11, 28.04.2011 Margus Paksini (Paksin) kaebus Viru Vangla ja Justiitsministeeriumi toimingute õigusvastasuse tuvastamiseks.

93. RKHKo 3-3-1-54-10, 02.12.2010 AS Control kaebus nõuetega tühistada Pärnu Linnavalitsuse majandusosakonna 11. märtsi 2008. a kirjas sisalduv Riia mnt 28 mitteeluruumide erastamisest keeldumine ja kohustada Pärnu Linnavalitsust kahe kuu jooksul vaatama uuesti üle AS Control avaldus Riia mnt 28 mitteeluruumide erastamiseks.

94. RKHKm 3-3-1-21-03, 07.03.2003 Eha Nõmme kaebus Ranna Ühismajandi reformikomisjoni 4. oktoobri 1996. a otsuse tühisuse tuvastamiseks.

95. RKHKm 3-3-1-31-06, 20.04.2006 M. S.-i kaebus Tartu Linnavalitsuse 15. detsembri 2005. a korralduse nr 1923 tühistamiseks.

96. RKHKm 3-3-1-19-06, 2.05.2006 K. K. kaebus Eesti Võrkpalli Föderatsiooni toimingute peale.

97. RKHKm 3-3-1-7-10, 5.04.2010 Ilona Annuki (Annuk) kaebus Kambja Vallavalitsuse 12. veebruari 2009. a korralduse nr 1281 tühistamiseks.

98. RKHKm 3-3-1-67-10, 4.11.2010 Roman Ritsari (Ritsar) kaebus OÜ VT Marketing kohustamiseks väljastama talle taotletud avalik teave.

99. RKHKm 3-3-1-49-12, 13.02.2013 OÜ Maardu Elektri jaam kaebus Riigihangete vaidlustuskomisjoni 19. märtsi 2012. a otsuse nr 50-12/- ja AS Tallinna Küte 7. märtsi 2012. a otsuse nr 100-7/63 punktide 4 ja 5 tühistamiseks ning AS Tallinna Küte poolt Eesti Energia AS-ga ja AuraGen OÜ-ga 15. märtsil 2012 sõlmitud soojusenergia müügilepingute nr 6411L-1 ja nr 6411L-2 tühisuse tuvastamiseks.

100. RKTKo 3-2-1-2-06 , 9.03.2006 OÜ F hagi Lõuna Politseiprefektuuri vastu üürilepingu kehtivuse tuvastamiseks, selle täitmisele kohustamiseks ja lepingu ülesütlemise tühisuse tunnustamiseks.

101. RKTKo 3-2-1-55-08, 20.06.2008 Eesti Vabariigi (Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi kaudu) hagi AS Tallink Grupp ja AS Hansatee Cargo vastu tsiviilõigusliku suhte tuvastamiseks ning 33 553 600 krooni saamiseks.

102. RKTko 3-2-1-164-09, 04.03.2010 LOHUSALU KORTERIÜHISTU hagi Mari Tooli vastu, kohustamaks tagada hageja veega varustamine ja reovee ärajuhtimine Keila Vallavalitsuse kehtestatud hindadega.

103. RKTko 3-2-1-76-10, 26.10.2010 Tungren AS-i hagi Luule Kasevälja ja Uno Kasevälja vastu müügilepingu lõppemise tuvastamiseks ja lepingu alusel üleantud 16 520 855 krooni ning intressi ja viivise solidaarselt kostjatelt väljamõistmiseks.

104. RKTko 3-3-1-27-10, 03.11.2010 Narva linna kaebus Energiaturu Inspektsiooni 31. märtsi 2004. a otsuse nr 2-1/47 (nr 47-002/04S) ja 7. juuni 2004. a otsuse nr 2-1/93 (nr 93-006/04S) õigusvastaseks tunnistamiseks.

105. RKTko 3-2-1-125-10, 01.02.2011 Aktsiaseltsi ELVESO hagi AS-i Luterma vastu 15 870 884 krooni 6 senti ja viivise väljamõistmiseks.

106. RKTko 3-2-1-113-11, 22.11.2011 Aktsiaseltsi PÕLVA VESI hagi TERE aktsiaseltsi vastu 38 242 euro 9 senti (598 358 krooni 65 senti) ja viivise saamiseks.

107. RKTkm 3-2-1-49-04, 27.04.2004 3-2-1-49-04 Tallinna Autobussikoondise AS hagi Maardu linna vastu võlgnevuse tasumiseks.

108. RKTkm 3-3-1-75-05, 22.12.2005 OÜ Fennimark kaebus Eesti Haigekassa juhatuse 17. märtsi 2004. a otsuse nr 61 osalise tühistamise ja uue otsuse vastuvõtmiseks kohustamise nõudes.

109. RKTkm 3-2-1-91-08, 12.11.2008 Osühingu Jaotusvõrk hagi Marika Vartla vastu isikliku kasutusõiguse seadmise nõudes.

Ringkonnakohtu lahendid

110. TlnRnKo 3-04-347, 12.02.2007 AS T kaebus Tallinna linnalt Tallinna Linnavalikogu 30.05.1996 otsuse nr 57 punktiga 2.2 kehtestatud Pirita linnaosas Merivälja tee, Ranniku tee, Mähe põik ja Mähe tee vahelise kvartali detailplaneeringu kohaste teede ja tehnovõrkude I etapi väljaehitamise seotud kulude hüvitamiseks.

111. TlnRnKo 2-07-7510, 31.10.2008 Ley Jaanbergi, Indrek ja Julia Saarma, Alar Hammeri, Rando Tõlki, Joel Turkini, Kati Puda, Aleksandr Dronovi, Anna Stepanova, Marta Kallase, Katre Sonobe, Valdur ja Marika Vatmani, Marek Soo, Helina Usari, Vladimir Ossokini, Oleg ja Irina Aitmani, Mark ja Pavel Beloborodovi, Jüri Truuväärti ning Roman Škola hagi OÜ Privathaus ja Tõnu Saare vastu lepingutest tulenevate kohustuste täitmiseks koos tähtaja kindlaksmääramisega.

112. TlnRnKo 2-08-7134, 23.04.2009 Viimsi valla hagi KASKO ARENDUS OÜ vastu kohustuse täitmisele sundimiseks ja leppetrahvi saamiseks.

113. TlnRnKo 3-08-1246, 27.10.2009 AS Ühisteenused kaebus Tallinna Linnavalitsuse 28.05.2008 korralduse nr 951-k õigusvastasuse kindlakstegemiseks.

114. TlnRnKo 3-07-2585, 28.10.2009 Aleksandr Sidorovi kaebuses.

Halduskohtu lahendid

115. TlnHKO 3-09-2477, 10.03.2010 Uuesalu Lasteaed OÜ kaebus Rae Vallavalitsuse vastu 83 850 krooni tasumiseks.

116. TlnHKO 3-08-1246, 09.12.2008 AS Ühisteenused kaebus Tallinna Linnavalitsuse 28.05.2008 korralduse nr 951-k õigusvastasuse kindlakstegemiseks.

117.TlnHKo 3-07-280, 26.11.2007 J. L. kaebus Rae Vallavolikogu 21.12.2006 otsuse nr 202 “Veneküla, Ülejõe kula tsoneerimiskava koostamise algatamine” tühistamiseks.

118.TlnHKo 3-04-347, 28.03.2006 AS TTP kaebus Tallinna linna poolt planeerimis- ja ehitusseaduse §-st 47 tuleneva kohustuse täitmata jätmise kui toimingu õigusvastaseks tunnistamiseks ning Tallinna linnalt AS TTP kasuks Tallinna Linnavolikogu 30.05.1996. a otsuse nr 57 p-ga 2.2 kehtestatud Pirita linnaosas Merivälja tee, Ranniku tee, Mähe põik ja Mähe tee vahelise kvartali detailplaneeringu kohaste teede ja tehnovõrkude I etapi väljaehitamiseks kantud kulude kokku summas 18 383 573.- krooni väljamõistmiseks.

119.TlnHKm 3-12-673, 05.06.2012 Rae Vallavalitsuse kaebus R.P. ja Kivinuka Kinnisvara OÜ kohustamiseks täitma Kivinuka Kinnisvara OÜ, R.P. ja Rae Vallavalitsuse vahel 25.06.2003 sõlmitud detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja -rajatiste väljaehitamise kohustuste üleandmise lepingut.

Maakohtu lahendid

120.HMKo 2-08-7134, 20.10.2008 Viimsi valla hagi KOÜ (registrikood XXX, asukoht XXX) vastu kohustuse täitmisele sundimiseks ja leppetrahvi saamiseks.

121.HMKo 2-08-2249, 27.04.2009 Rae valla (asukoht Aruküla tee 9 Jüri 75301 HARJU MAAKOND) hagi OÜ PG (registrikood xxx, asukoht xxx) vastu kohustuse täitmise nõudes.

Muud kasutatud allikad

122. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/224_Avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf (15.04.2013)

123. European Commission. Guidelines for Successful Public Private Partnerships. DG Regional Policy, March 2003. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (15.03.2013).
124. Green Paper on publik-private partnerships and community law on publik contracts and concessions. Brussels, 30.04.2004. COM (2004) 327 final. Kättesaadav arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf (02.03.2013)
125. Kanger, L. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Riigikohtu õigusteabe osakond, Tartu 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf (04.04.2013)
126. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ja regioonide komiteele - Valge raamat üldhuviteenuste kohta /* KOM/2004/0374 lõplik */ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0374:ET:HTML> (15.04.2013).
127. Poliitikauuringute keskuse Parxis koostatud analüüs: Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele. Tellija: Siseministerium, 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf (20.04.2013)
128. Rahandusministerium, Riigihangete juhust, Tallinn 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=7acd26a2-2706-4113-9b33-c7d057896668&groupId=11726 (20.04.2013)
129. Riigikontrolõri Mihkel Oviiri 02.03.2009 pressiteade. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/2009/ItemId/392/amid/557/language/et-EE/Default.aspx> (15.04.2013)

130. Riigikontrolli 1.11.2007 aruanne „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas“.
Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2010/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>
(17.04.2013)

131. Siseministerium. Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad
mittetulundusühendustele, kontseptsioon. Tallinn 2010. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.siseministerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf
(15.04.2013)

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina _____ Kirsti Saar _____

(*autori nimi*)

(sünnikuupäev: _____ 27.03.1982 _____)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

_____ Ehitusseaduse §-s 13 nimetatud kokkuleppe õiguslik olemus _____,

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on _____ Nele Parrest _____,

(*juhendaja nimi*)

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, __06.05.2013_____ (*kuupäev*)