

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Triinu Rauk

**HALDUSAKTI, TOIMINGU JA MENETLUSTOIMINGU ERISTAMISE  
KRITERIUMID JA VAIDLUSTAMINE HALDUSKOHTUS**

Magistritöö

Juhendajad  
professor K. Merusk  
*magister iuris* E. Vene

Tartu  
2013

# Sisukord

Sissejuhatus .....	4
1. Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu mõiste tunnused ja liigid .....	7
1.1. Haldusakti mõiste tunnused.....	7
1.1.1. Haldusorgan.....	7
1.1.2. Avalik-õiguslik suhe.....	9
1.1.2.1. Era- ja avaliku õiguse piiritlemisteoriad.....	10
1.1.2.2. Kahe astme teooria .....	11
1.1.3. Regulaatiivsus .....	13
1.1.4. Ühepoolsus .....	15
1.1.5. Üksikjuhtumi reguleerimine .....	16
1.1.6. Välismõju .....	17
1.2. Haldusakti eriliigid .....	18
1.2.1. Üldkorraldus .....	18
1.2.1.1. Üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele suunatud akt .....	18
1.2.1.2. Asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud akt.....	19
1.2.2. Osahaldusakt.....	21
1.2.3. Eelhaldusakt .....	21
1.3. Toimingu mõiste ja liigid .....	22
1.3.1. Era- ja avalik-õiguslikud toimingud.....	24
1.3.2. Tegevusetus ja viivitus .....	25
1.4. Menetlustoimingu mõiste ja võimalikud liigid.....	25
1.4.1. Kooskõlastuse mõiste .....	26
1.4.2. Kooskõlastuse siduvus ja kooskõlastuse küsimine ning neist tulenevad tagajärjed .....	27
2. Haldusakti eriliikide, toimingu ja menetlustoimingu eristamise kriteeriumid .....	28
2.1. Regulaatiivsus .....	28
2.1.1. Regulaatiivsuse kujundav toime.....	28
2.1.2. Keeldumise regulaatiivsus.....	31
2.1.3. Tuvastamise regulaatiivsus .....	33
2.1.4. Regulaatiivsuse vormiline avaldumine .....	36
2.2. Välismõjuta menetlustoiming.....	37
2.3. Õiguslik siduvus .....	38
2.4. Lõplikkus.....	41

3. Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu vaidlustamise problemaatilisi aspekte	
halduskohtus .....	43
3.1. Kaebeõigus .....	43
3.1.1. Kaebeõiguse üldregulatsioon.....	43
3.1.2. Kaebeõiguse piirangud menetlustoimingu vaidlustamisel .....	44
3.1.2.1. Mittemenetluslike õiguste rikkumine haldusmenetluses.....	45
3.1.2.2. Haldusakti või toimingu õigusvastasust tingiv menetlustoiming .....	47
3.2. Kaebuse nõue.....	49
3.2.1. Kohtu selgitamiskohustus ning uurimispõhimõtte rakendamine .....	49
3.2.2. Tühistamisnõue.....	50
3.2.2.1. Tühistamisnõude rakendusala ja nõude efektiivsus.....	50
3.2.2.2. Tühistamisnõude tõlgendamine kohustamisnõudeks .....	51
3.2.3. Kohustamisnõue .....	52
3.2.3.1. Rakendusala.....	52
3.2.3.2. Tuvastamisnõude tõlgendamine kohustamisnõudeks.....	52
3.2.3.3. Tuvastamisnõude tõlgendamine keelamisnõudeks.....	53
3.2.3.4. Kahju hüvitamise nõude tõlgendamine kohustamisnõudeks.....	53
3.2.4. Tuvastamisnõue .....	54
3.3. Kaebetähtaeg .....	55
3.3.1. Tegevusetuse ja viivituse vaidlustamise tähtaeg .....	55
3.3.2. Üldkorralduse vaidlustamise tähtaeg.....	58
3.3.3. Eelhaldusakti vaidlustamise tähtaeg.....	60
Kokkuvõte .....	62
Zusammenfassung .....	67
Lühendid.....	72
Kasutatud allikate loetelu .....	74
Kasutatud kirjandus .....	74
Kasutatud kohtupraktika.....	77
Kasutatud normatiivaktid .....	79

# Sissejuhatus

## Uurimisprobleemi tutvustus ja piiritlemine

Käesoleva magistritöö teemaks on „Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu eristamise kriteeriumid ja vaidlustamine halduskohtus“. Töö uurimisesemeks said valitud nimetatud haldustegevuse vormid nende piiritlemisel esile kerkivate raskuste tõttu. Lisaks ei ole valitud tegevusvormidele senises akadeemilises kirjutamises antud kompaktset võrdlevat analüüsi ning just valitud vorme ühes töös käsitletud.

Antud teema lahkamine on autori hinnangul oluline eelkõige järgnevatel põhjustel: 1) seadusandja poolt seadustes sätestatud menetluslikud garantiid sõltuvad konkreetset haldustegevuse vormist; 2) isiku õiguste efektiivne kaitse on sõltuvuses haldustegevuse vormist ja 3) ka halduskohtu volitused sõltuvad eelkõige sellest, mida kohtulikult vaidlustada soovitakse.

Mida intensiivsemalt haldus isiku õigustesse ja vabadustesse sekkub, seda enam tuleb seaduse abil tagada isikutele nende õiguste kaitse, seda nii haldusmenetluse kestel kui ka pärast haldusmenetluse lõppu. Halduse regulatiivsete tegevusvormide korral on menetluslikud nõuded rangemad, kuid regulatiivsust mitteomavate tegevusvormide puhulgi ei tohi haldusorgan tegutseda seadusliku aluseta. Kui isiku õigusi haldusmenetluses rikutakse, on isikul võimalik oma õigusi kaitsta vaide- kui ka kohtumenetluse korras. Käesoleva töö uurimisesemest jääb vaidemenetlus välja, seevastu keskendutakse halduse tegevusvormide vaidlustamisele halduskohtus. Enne halduskohtusse pöördumist on vaja määratleda, millise tegevusvormi vaidlustamiseks kaebust esitada soovitakse. See seab eelduseks halduse tegevusliikide vaheteo ja eristamiskriteeriumide tundmise. Seetõttu analüüsitakse käesolevas töös halduse tegevusvormide tunnuseid, sest halduse tegevusliikide õigusliku vormi mõistmine lihtsustab käesoleva töö eseme mõistmist. Magistritöö autor peab vajalikuks keskenduda mitte ainult klassikalise haldusakti tunnustele, vaid tähelepanu tuleb pöörata ka haldusakti eriliikidele, nimelt üldkorraldusele ning eel- ja osahaldusaktile. Samuti on toimingul olemas eriliigid – tegevusetus ja viivitus. Menetlustoimingki ei ole mõistetav ühe konkreetse vormina, vaid nimetatud haldustegevuse vormi sees on võimalik oma jaotus välja tuua. Siinkohal peab töö autor vajalikuks pöörata olulist tähelepanu kooskõlastusele.

## Töö eesmärk ja ülesehitus

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, millised on käesoleva magistritöö esemeks olevate haldustegevuse vormide tunnused ning kuidas on neid sisustanud õigusteooria ja kohtupraktika ning sellest tulenevalt leida vastus küsimusele, milline on isiku õiguste kaitse sõltuvalt haldustegevuse vormist lähtudes kohtupraktikas ja õigusteoorias esitatud seisukohtadest haldustegevuse vormide määratlemisel.

Magistritöös otsib autor vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

- kas kohtupraktika on kooskõlas haldusmenetluse seaduse haldustegevuse liikide määratlustega?
- millised on käesoleva magistritöö uurimisesemeks olevate haldustegevuse erinevate liikide vaheteo olulisemad kriteeriumid ning kuidas on neid sisustatud?
- millised on isiku õiguste kaitse erisused tulenevalt haldustegevuse liikidest?

Töö esimese peatüki moodustab haldusakti ja tema eriliikide, toimingu ja menetlustoimingu mõiste ja tunnuste väljatoomine. Esmalt leiab käsitamist haldusakt oma oluliste tunnustega. Lisaks toob autor välja ka klassikalise haldusakti eriliikide, milleks on üldkorraldus, eel- ja osahaldusakt tunnused, mis ühtlasi eristavad nimetatud haldusakti erivorme traditsioonilisest haldusaktist. Edasi liigub autor käsitusega toimingu mõiste juurde ja toob esile ka toimingu eriliigid – tegevusetus ja viivituse. Viimasena esitatakse esimeses peatükis menetlustoimingu olemuse käsitus.

Magistritöö teises peatükis keskendub töö autor haldusakti, selle erivormide, toimingu ja menetlustoimingu eristamiskriteeriumide sisustamisele, milleks on regulatiivsus, välismõju, õiguslik siduvus ja lõplikkus. Töö autor analüüsib teoreetiliste seisukohtade ja kohtupraktika pinnalt tekkida võivaid piiritlemisraskusi ning võimalikke eksimusi nimetatud kriteeriumide sisustamisel.

Magistritöö kolmandas peatükis tuleb analüüsimisele, kuidas isik saab tulenevalt haldustegevuse vormist oma õigusi halduskohtus efektiivsemalt kaitsta ja milliste piirangutega tuleb isikul seejuures arvestada. Autor keskendub eelkõige nõuetele, mida on isikul võimalik esitada ja toob välja, kuidas on seadusandja teinud efektiivse kaebeõiguse realiseerumise isiku jaoks lihtsamaks. Autor analüüsib ka mõningaid kaebetähtajaga seonduvaid probleeme, mis võivad tuleneda eelkõige sellest, et vaidlustada soovitakse

toimingu ja haldusakti erivorme. Tähtaegade osas ei kuulu käesoleva magistr töö esemesse kättetoimetamise ja tähtaegade ennistamise problemaatika. Lisaks sellele on kolmanda peatüki ülesandeks analüüsida ka üht konkreetset kaebeõiguse piirangut – menetlustoimingu vaidlustamist ja välja tuua, kuidas kaebeõiguse piirangut mõista tuleb ja miks selline piirang on sätestamist leidnud.

### **Töö metoodika ja kasutatud allikad**

Magistr töö kirjutamisel on autor kasutanud dogmaatilist meetodit, mis põhineb kehtiva õiguse, eelkõige haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse seisukohalt olulist tähtsust omavate haldusmenetluse seaduse (HMS)<sup>1</sup> ja halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS)<sup>2</sup> regulatsiooni analüüsil lähtudes käesoleva töö uurimisesemeks olevatest haldustegevuse liikidest. Lisaks on töö kirjutamisel rakendatud võrdlev-analüütilist meetodit, kuna töö on suuresti haldustegevuse erinevate vormide võrdleval analüüsil põhinev.

Magistr töö kirjutamisel kasutatavateks peamisteks allikateks on asjakohane teoreetiline kirjandus ja kohtupraktika. Viimase osas on töö autor tuginenud suuremalt jaolt Riigikohtu halduskolleegiumi lahenditele. Lisaks Eesti õiguskirjandusele kasutab töö autor ka germaani õigusruumis, peamiselt Saksamaal avaldatud kirjandust haldustegevuse teooria kohta, kuna Eesti haldusõigus on suuresti eeskujult võtnud nimetatud riigi teooriast ja tohutust õiguspraktikast.

---

<sup>1</sup> Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>2</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. RT I 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10.

# 1. Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu mõiste tunnused ja liigid

## 1.1. Haldusakti mõiste tunnused

Haldusakti mõiste avab HMS § 51 lg 1: „Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.“

Kehtiva HMS kohaselt peavad haldusakti legaldefiniitsioonis toodud kriteeriumid esinema üheaegselt ehk kumulatiivselt.<sup>3</sup> Neist ühe puudumine tähendab, et vaadeldavat haldustegevuse vormi ei saa käsitada haldusaktina. Järgnevalt esitab töö autor haldusakti moodustavate üksikkriteeriumide käsituse.

### 1.1.1. Haldusorgan

Haldusorgani mõistemääratlus on sätestatud HMS § 8 lg-s 1: „Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.“ Haldusorgan on HMS-i kohaselt haldusaparaadi struktuuriüksus, kellel on pädevus mingit haldusülesannet täita ja selle raames otsuseid teha.<sup>4</sup> Haldusorganiks võib olla nii avalik-õiguslik juriidiline isik tervikuna, riigi- või omavalitsusasutus, kollegiaalorgan kui ka üksik ametnik.<sup>5</sup> Eraõiguslik isik ei ole haldusorgan, kui ta ei täida haldusülesannet.<sup>6</sup> Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on avaliku võimu kandjad, st nad on õigusvõimelised ning haldusorganiks on juriidiline isik kui tervik. Avaliku võimu kandja, kas siis avalik-õiguslik või eraõiguslik võimuteostaja, omab õigusvõimet. Haldusorgan on avaliku võimu kandja struktuuriüksus, kes avaliku võimu kandja ülesandeid vahetult teostab.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> TlnHKm 27.02.2006, 3-06-351, p 4.

<sup>4</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 41.

<sup>5</sup> Samas.

<sup>6</sup> Põhjaliku käsitluse osas vaata K. Merusk Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica 2000 nr 8, lk 499–507.

<sup>7</sup> A. Aedmaa jt, lk 41.

Organ on abstraktsioon, kes tegutseb juriidilise isiku nimel ja tema eest. Organiks on iga üksus riigihalduse struktuuris, millele õigusakt annab pädevuse. Organina ei saa mõista füüsilist ega juriidilist isikut, kes viimase funktsiooni tegelikult täidab. Juriidiline isik ei ole organ, tal on organid. Juriidiline isik muutub alles oma organite kaudu teovõimeliseks. Organit tuleb eristada ka füüsilisest isikust, kes tegelikult tegutseb. Viimast võiks nimetada organitaitjaks.<sup>8</sup>

Haldusorgan peab HMS § 8 lg 1 järgi täitma avaliku halduse ülesandeid. Mõistet „avaliku halduse ülesanne“ HMS ei ava. Ka Eesti Vabariigi põhiseadus (PS)<sup>9</sup> ei opereeri nimetatud mõistega, küll on see kasutusel mitmetes eriseadustes. „Olemuslikult võib avalikke ülesandeid käsitleda kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seaduses sätestatud kui riigiülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimaste poolt võetud vabatahtlikult täitmisele. Olemuslikult jäävad avalikud ülesanded avalikeks ka siis, kui nende täitmine volitatakse eraõiguslikele isikutele.“<sup>10</sup> Nõustun professor K. Meruski arvamusega, et toodud definitsioon on liialt laialivalguv. Esiteks tõusetub küsimus, mis on avalik huvi, sest tegemist on määratlemata õigusmõistega<sup>11</sup>, mida tuleb sisustada vastavalt iga juhtumi asjaoludele. Teiseks ei tohiks avalike ülesannete ringi piirata ainult nendega, mis on objektiveeritud, sest seadusandja ei ole paratamatult võimeline ette nägema kõiki elulisi asjaolusid, mis olemuselt võivad olla avalikud. Lisaks ei ole välistatud seadusandja ekslikkus ülesannete iseloomu määratlemisel.

Eesti õiguskorras aga ei ole aktsepteeritav käsitlus, mille kohaselt kuuluksid avalike halduse ülesannete hulka ülesanded, mida seadusandja ei ole sedasi tunnetanud, kuna PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Järelikult tuleb avalikke ülesandeid mõista kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on interpreteerimise teel vastavast õigusnormist tuletatud.<sup>12</sup> Avaliku ülesande tuletamine õigusnormist selle tõlgendamise teel võib osutada problemaatiliseks, kuna ei ole täpselt teada, kui kaugemale võib tõlgendamisega minna. Sel juhul oleks ilmselt mõistlik lähtuda seadusesätte eesmärgist ning

---

<sup>8</sup> K. Merusk jt. PõhiSK § 4/4.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012; K. Merusk. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras. – *Juridica* 1994 nr 4, lk 86.

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>10</sup> K. Merusk 2000, lk 499.

<sup>11</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 67–70.

<sup>12</sup> K. Merusk 2000, lk 500.

seadusandja eeldatavast tahtest, kuigi selle tuvastamine tagantjärei ei ole lihtne. Appi tuleb võtta seaduste eelnõude tekstid, protokollid, stenogrammid ja muu asjakohane materjal. Lisaks tuleb määratlemaks, kas tegu on avaliku ülesandega või mitte, lähtuda käesoleva hetke vajadustest, kuna seadusloome protsessi ajal valitsenud õiguslik olukord võib tunduvalt erineda käesolevast hetkest.

Avalikeks ülesanneteks on eelkõige avaliku korra ja julgeoleku kaitsmine isikuid ähvardavate ohtude eest; üksikisiku sihipärasest toetamine ja elanikele normaalsete elutingimuste tagamine; kogu sotsiaalse-, majandusliku ning kultuurilise valdkonna arengu soodustamine ja juhtimine; riigile vajalike vahendite kindlustamine; haldusülesandeid täitva personali komplekteerimine ja töötajate varustamine töövahenditega.<sup>13</sup> Seega saab avaliku halduse ülesanneteks lugeda eelkõige ülesandeid, mis tagavad riigi, sh kohalike omavalitsuse üksuste tõrgeteta funktsioneerimise ja riigis elavatele isikutele nende põhiseaduslikud õigused ja vabadused. Avalike halduse ülesannete määramisel ei oma tegelikkuses suurt tähendust see, kas neid täidab riik või kohaliku omavalitsuse üksus. Lisaks saab nende täitmist edasi anda ka erinevatele institutsioonidele, kuid sellele vaatamata jääb ülesande iseloom avalikuks.

### **1.1.2. Avalik-õiguslik suhe**

Haldusorgan ei tegutse tänapäeval ainult avalik-õiguslike suhete raames, vaid astub ka tsiviilõiguslikesse suhetesse. Samas on haldusaktiks ainult selline otsus või tahteavaldus, mis on antud avalik-õiguslikus suhtes.<sup>14</sup> Avalik-õiguslikus suhtes on üheks osapooliks avaliku võimu kandja, kelleks on üldjuhul kas riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka eraõiguslik juriidiline isik, kui teda on volitatud avalik-õiguslikke ülesandeid teostama. Avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega.<sup>15</sup> Järelikult peab suhe olema tekkinud avalik-õigusliku normi alusel, seevastu kui suhe on tekkinud eraõiguse normi pinnalt, on suhe eraõiguslik ning seda seisukohta ei väära otsuse haldusaktina vormistamine ja vaidlustamisviite lisaminegi.<sup>16</sup> Sisuliselt eraõigusliku suhte korral ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-

---

<sup>13</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 19 ja 20.

<sup>14</sup> A. Aedmaa jt, lk 249; A. Voßkuhle, A.-K. Kaufhold. Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Verwaltungsakt. – JuS 2011 nr 1, lk 35.

<sup>15</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11.

<sup>16</sup> RKHKm 19.12.2005, 3-3-1-64-05, p 10.

õiguslikuga.<sup>17</sup> Kui suhte kujundamisel arvestatakse avaliku õiguse põhimõtetega, on eelduslikult tegu avalik-õigusliku suhtega.<sup>18</sup>

### 1.1.2.1. Era- ja avaliku õiguse piiritlemisteoriad

Era- ja avaliku õiguse piiritlemiseks on mitmeid teooriaid. Huviteooria kohaselt teenib avalik õigus avalikke huve, eraõigus erahuve. Teooria kitsaskohaks on asjaolu, et õigusnormid lähtuvad tihti nii avalikest kui ka erahuvidest, sest õiguskord üldisemalt peab hea seisma selle eest, et ühiskonnas valitseks kord.<sup>19</sup> Kaasajal ei ole see enam peamine teooria põhjendamaks suhte kuulumist avalikku või erasfääri. Pigem on teooriale jäänud ainult toetav tähendus.<sup>20</sup> Puhtalt huviteooriale tuginedes on Riigikohus jõudnud seisukohale, et vaidlus äriühingu üldkoosolekul osalemiseks riigi esindaja määramise ja haldusorgani poolt äriühingus riigi osaluse kohta tehtud otsustuse õiguspärasuse üle on avalik-õiguslik vaidlus, kuna riigi osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes toimub riigi, mitte erahuvides.<sup>21</sup> Samas on Riigikohus leidnud, et eraõigusliku juriidilise isiku nõukogu liikmete tagasikutsumisel ei teosta minister avalikku võimu.<sup>22</sup> Autor on seisukohal, et kuna mõlemal juhul tegutsetakse eraõiguse normide alusel ning pigem on avaliku võimu kandja positsioon iseloomulikum eraõiguslikele suhetele, on põhjendatud käsitada mõlemat juhtu eraõiguslikuna.

Subordinatsiooniteooria järgi reguleerib avalik õigus alluvussuhteid, eraõigus aga suhteid, mis tekivad võrdsete subjektide vahel. Avalikule õigusele on iseloomulik ühepoolne kohustuslik reguleerimine, eraõigusele aga leping, kus mõlemal poolel on võimalik õigussuhet kujundada. Teooria aadressil esitatud kriitika kohaselt on ka avalikus õiguses võimalik koordinatsioonisuhte tekkimine, mille näiteks on halduslepingu sõlmimine. Eraõiguseski võivad suhte pooled olla ebavõrdsed, mille tagajärjel on ühe poole kaasaraäkimisõigus ahtam kui teisel.<sup>23</sup> Eelpool toodud Riigikohtu erikogu otsuses on samuti täheldatav nimetatud teooria kasutamine, kuna rõhutatud on avaliku võimu teostamist, mis tähendab ühepoolset kohustuste

<sup>17</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11.

<sup>18</sup> RKHKo 19.02.2002, 3-3-1-12-02, p 4.

<sup>19</sup> K. Merusk, I. Koolmeister, lk 25; H.P. Bull. Allgemeines Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch. 6., neubearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2000, lk 50.

<sup>20</sup> H.P. Bull, lk 50.

<sup>21</sup> RKHKm 25.05.1999, 3-3-1-25-99, p 1. Võibolla tingis taolisele seisukohale jõudmise praeguseks hetkeks kehtetuks tunnistatud riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse (12.06.1996. RT I 1996, 48, 942; Kehtetu – RT I 2004, 24, 166 – jõustunud 16.04.2004) § 1 lg 2, mille kohaselt riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärgiks on eelkõige riigi funktsioonide parema täitmise ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kindlustamine.

<sup>22</sup> RKHKm 14.02.2000, 3-3-1-53-99. Samas oli ka kõnealusel juhul äriühing asutatud eelmises viites nimetatud seaduse alusel, mistõttu ei tohiks nii suurt rolli mängida see, mis on määratletud konkreetse seaduse eesmärgina, vaid analüüsida tuleb ka muid aspekte.

<sup>23</sup> K. Merusk, I. Koolmeister, lk 25; H.P. Bull, lk 51.

pealepanekut või õiguste piiramist.<sup>24</sup> Selliselt saab käituda ainult haldusorgan avaliku suhte raames. Tegemist ei ole eraõigusele iseloomuliku suhtega, kuna eraõiguses üksteise suhtes avalikku võimu ei teostata. Oluline on järelikult lähtuda suhte olemusest, mitte pelgalt selle välisest vormist.

Subjektiteooria loeb avalikuks õiguseks nende õigusnormide kogumit, mille õigustatud või kohustatud subjektiks on üksnes avaliku võimu kandjad. Avaliku õiguse sidumine normiadressaatidega, kelleks on avaliku võimu kandjad, on oluliseks kriteeriumiks era- ja avaliku õiguse eristamisel, kuna see on seotud era- ja avaliku õiguse funktsioonide erinevusega. Antud käsitluse kriitika põhineb argumendil, et subjektiteoorias endas sisaldub avaliku õiguse määratlus *circulus in definitio*, kuna siin juba eelnevalt eeldatakse avaliku võimu kandjate, normiadressaatide olemasolu, kuigi õigusnorm, mis on avaliku õiguse osis, konstitueerib avaliku võimu kandjad, st normiadressaadid.<sup>25</sup> Kriitikaga tuleb nõustuda, sest lähtudes seaduslikkuse põhimõttest, peab iga astunud samm tuginema seaduslikule alusele. Avaliku võimu teostamise pädevus peab tulenema seadusest ning seda ka isikute puhul, kellele on avaliku võimu teostamine edasi delegeeritud. Seda seisukohta on rõhutanud ka Riigikohtu erikogu käesoleva alapeatüki alguses toodud erikogu lahendis.

Subjektiteooria edasiarenduse modifitseeritud subjektiteooria kohaselt peab haldusorgan olema õigussuhtes positsioonil, milles eraisikud olla ei saa, st teostama võimu.<sup>26</sup> Nimetatud teooria on tõusnud valitsevaks teooriaks, mille alusel määratletakse suhete olemust.

### **1.1.2.2. Kahe astme teooria**

Haldusmenetluses eksisteerib võimalus jagada menetlus kaheks: 1) esimene aste, kus otsustatakse, kas haldusakti anda või mitte. See osa on reguleeritud avaliku õiguse normidega ning menetluses otsitakse küsimust vastusele „kas?“, 2) teine aste otsib vastust küsimusele „kuidas?“. Siin otsustatakse, kas sõlmida haldus- või eraõiguslik leping. Kui valik langeb esimese kasuks, on tegemist ühe tervikliku õigussuhtega. Eraõigusliku lepingu sõlmimise korral saab rääkida kahe astme teooriast, millest esimene on reguleeritud avalik-õiguslike normidega, teine eraõiguslikega.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> A. Aedmaa jt, lk 251.

<sup>25</sup> K. Merusk, I. Koolmeister, lk 25 ja 26.

<sup>26</sup> H.P. Bull 2000, lk 53. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11.

<sup>27</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 123; K. Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 1999 nr 9, lk 459; Halduslepingu õigusliku olemuse osas vt ka L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas.

Eesti kohtupraktika on nimetatud õigusliku konstruktsiooni tähistamiseks kasutanud mõistet kaheetapiline menetlus.<sup>28</sup> Kaheetapilise menetluse rakendamise kohustus võib tuleneda ka seadusest.<sup>29</sup> Teisalt võib see olla ka halduse enda valikuvabadus otsustada, kas kasutada kaheastmelist menetlust või mitte.

Praktikas on kahe astme teooria näideteks eelkõige vara kasutusse andmine<sup>30</sup>, juurdepääsu võimaldamine, subsiidiumide andmine<sup>31</sup>, eluruumide erastamine<sup>32</sup>, omandireform<sup>33</sup> ja riigihange<sup>34</sup>.

Esimene aste on avalik-õiguslik, kuna selle raames täidetakse avalikke ülesandeid ja teostakse avalikku võimu, mis allub üldjuhul märksa rangematele reeglitele ja põhimõtetele kui isikuvabadusele tuginev tsiviilkäive, sest tagamist vajavad isikute ja kollektiivsete huvide kaitse.<sup>35</sup> Avaliku võimu ja eraisiku vahelises suhtes tuleb viimasele menetluse rangemate reeglitega tagada tema õiguste suurem kaitstus, sest juba õigussuhtesse sisenedes on isik kehvas positsioonis kui tema suhtes võimu teostav haldusorgan.

Kaheastmeliste menetluse negatiivne külg peitub pädeva kohtu määramise raskustes. Lisaks esineb veel mitmeid õiguslikke karisid, mistõttu ei ole kaheetapiline menetlus ideaalne lahendusvariant õigussuhete reguleerimiseks juhtudel, kus kaks astet ei ole selgelt eristatavad, vastupidisel juhul on kahe astme teooria omal kohal.<sup>36</sup> Saksa õigusteoorias on kahe astme teooriat tugevalt kritiseeritud eriti subsiidiumide määramisega seonduvalt. Esimeses astmes tehtud otsusele, kas laenu anda või mitte, ei pruugi ilmtingimata järgneda seaduse nõuete kohast menetlust järgiv laenulepingu sõlmimine. Ka ei ole aktsepteeritav see, et üks terviklik

---

Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu\\_analyys\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf) (28.04.2013)

<sup>28</sup> RKHKm 11.12.2007, 3-3-1-79-07, p 10.

<sup>29</sup> Samas.

<sup>30</sup> RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 16. M.-S. Sahku. Kohaliku omavalitsuse vara kasutusse andmise põhimõtted. – Juridica 2001 nr 8, lk 451. Nimetatud artikli ilmumise ajaks ei olnud Riigikohtu erikogu veel oma otsuseid teinud. Sestap on artikli autor jõudnud siinkirjutaja hinnangul pigem seisukohale, et vara kasutusse andmist tuleks vaadata ka eraõigusliku suhtena põhjusel, et kui käsitada vara kasutusse andmist haldusaktina, oleks selle vaidlustajate ring tunduvalt suurem kui lepingu puhul. Lisaks võib selle tagajärjel lepingu sõlmimine muutuda liiga keeruliseks ja aeganõudvaks.

<sup>31</sup> H. Maurer, lk 35, 123 ja 292 – jj; F.O. Kopp, U. Ramsauer. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar.* 12., vollständig überarbeitete Auflage. München: Beck 2011 § 35, äärenr 77–83.

<sup>32</sup> RKEKm 17.06.1996, 3-2-1-34-96.

<sup>33</sup> RKHKm 18.04.2000, 3-3-1-10-00.

<sup>34</sup> RKHKm 06.02.2001, 3-3-1-69-00, p 1.

<sup>35</sup> RKHKm 18.04.2000, 3-3-1-10-00, p 14.

<sup>36</sup> U. Kramer, M. Bayer, V. Fiebig, K. Freudenreich. *Die Zweistufentheorie im Verwaltungsrecht oder: die immer noch bedeutsame Frage nach dem Ob und Wie.* – JA 2011 nr 11, lk 816.

suhe jagatakse kaheks erinevaks õigussuhteks, millest ühe osas kohaldub avalik õigus ja teise osas eraõigus, mille tagajärjel on ühest suhtest tulenevaid vaidlusi pädev lahendama halduskohus, teisi tsiviilasju lahendav kohus. Lisaks võivad kaks astet olla omavahel nii tihedalt seotud, et nende eristamine võib olla raskendatud. Kahtlusi tekitab ka mõlema astme vastastikune suhe, sest teise astme algusega ei pruugi esimene aste ära kaduda, vaid see võib jätkuvalt mõjutada eraõiguslikku suhet. Probleemaatiline on seegi, mis saab juhul, kui lepingu sõlmimine pärast eduka esimese astme läbimist ei õnnestu pooltest tulenevatel asjaoludel, näiteks ei jõuta olulistes lepingutingimustes kokkuleppele.<sup>37</sup>

Eelpool esitatud kriitikast tulenevalt on täiesti õigustatud alternatiivide otsimise püüdlused. Alternatiiviks oleksid üheastmelised õigussuhted, mis rajaneksid kas haldusakti, halduslepingul või eraõiguslikul lepingul.<sup>38</sup>

Autori hinnangul on kahe astme üheks liitmine siiski keeruline. Tekib küsimus, kas avalik-õiguslik tahteavaldus võiks olla puhtalt eraõiguslik, kui lõppkokkuvõttes sõlmitakse eraõiguslik leping. Kui haldus otsustab, kas üldse midagi anda kellegi kasutusse, siis ei ole kindel, kuidas see lõppastmes teostub. Seetõttu ei kiirustaks autor juhtudel, kui „kuidas“-tasand saab eraõigusliku vormi, suhet juba algusest peale eraõiguslikuks kvalifitseerima, sest tuleb vaadata ka suhte sisu ning esimesel astmel on see eelkõige avalik-õiguslik.

### 1.1.3. Regulatiivsus

Haldusakti peab olema regulatiivne iseloom.<sup>39</sup> „Reguleerimine on õiguslikult siduv korraldus, tahteavaldus või tahteavalduste selgitus, mis on suunatud õiguslike tagajärgede saavutamisele. Õiguslikud tagajärjed seisnevad selles, et luua, muuta või tühistada õigusi ja/või kohustusi või neid siduvalt kindlaks määrata.“<sup>40</sup> Meede peab olema suunatud vahetule õiguslikule tagajärjele. Ainult faktiliste tagajärgede mõju isiku õiguslikule seisundile ei ole piisav. Seega eeldab regulatiivsus kui haldusakti üks tunnuseid seda, et õiguslikul alusel tekkinud ja õigusega kaitstud õiguspositsioon saab riivatud.<sup>41</sup>

Haldusaktiks ei ole regulatiivsuse puudumise tõttu teadaanded, arvamused, hoiatused, soovitusel, seletused, ettepanekud, ähvardused haldusakti andmise suhtes, kutsed

---

<sup>37</sup> H. Maurer, lk 293 ja 294.

<sup>38</sup> Samas, lk 295.

<sup>39</sup> A. Aedmaa jt, lk 254.

<sup>40</sup> K. Merusk, I. Koolmeister, lk 89; A. Voßkuhle, A.-K. Kaufhold, lk 35.

<sup>41</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 89. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

läbivaatusele, haldusakti teatavakstegemine.<sup>42</sup> Regulaatiivsus puudub ka juhul, kui antakse haldusakt, mis oma sisult kordab sellele eelnenud haldusakti sisaldamata uut regulatsiooni.<sup>43</sup> Ilmselt saab sellise olukorra tekkepõhjuseks olla näiteks eelnenud haldusakti kaotsimine, kuid kui haldusakti kehtivusaeg on läbi saanud ja antakse varasemale haldusaktile järgnevalt samasisuline haldusakt, siis ilmselt peab regulaatiivsust jaatama, sest haldusakti kehtivusaja pikendamine omab regulaatiivset mõju isiku õigustele ja kohustustele. Vastavalt HMS § 70 lg-le 1 on haldusaktiks ka haldusakti kehtetuks tunnistamine.

Haldusaktina saab käsitada ka andmete õiguslikku tähendust omavasse registrisse kandmist, kui registreerimise eesmärk on seaduse kohaselt õiguste või kohustuste tekitamine, muutmine või lõpetamine.<sup>44</sup> Näiteks maksukohustuslaste registrit võib pidada üheks taoliseks, mille puhul regulaatiivsus on olemas, sest isikutel on end kohustus registreerida enne, kui neil on võimalik oma äritegevust alustada.<sup>45</sup> Näiteks regulaatiivset tähendust mitteomav register on hooneregister, kui sinna kantakse andmed hoone omaniku kohta, sest see ei mõjuta omandisuhteid, mis teatavasti tekivad tsiviilõiguslike lepingute alusel.<sup>46</sup>

Regulaatiivsus võib seetõttu väljenduda mitmeti. Sisu alusel võib haldusakte liigitada käskivateks, kujundavateks ja konstateerivateks. Käskivad haldusaktid sisaldavad käske ja keelde, kohustades isikuid teatud viisil käituma. Kujundavad haldusaktid seevastu loovad, muudavad ja lõpetavad konkreetse õigusliku suhte.<sup>47</sup> Konstateerivad haldusaktid määravad kindlaks isiku õiguse või tema õiguslikult olulise omaduse. Tekib küsimus, milles siin regulaatiivsus seisneb, sest erinevalt kujundavast haldusaktist ei taotleta siin materiaalõigusliku olukorra muutmist. Samas määrab konstateeriv haldusakt siduvalt kindlaks õigusliku olukorra, milles peitubki antud juhul regulaatiivsus.<sup>48</sup>

Õigusliku toime alusel haldusakti adressaadile saab haldusaktid liigitada koormavateks ja soodustavateks. Koormav haldusakt on isikule ebasoodne, ta kas sekkub isiku õigustesse või keeldub taotletud soodustuse andmisest. Soodustav haldusakt seevastu loob või kinnitab õigust või õiguslikult olulist eelist. Võib juhtuda, et üks haldusakt on isiku jaoks nii soodustav

---

<sup>42</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 91; H.P. Bull, lk 234.

<sup>43</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 97.

<sup>44</sup> A. Aedmaa jt, lk 255.

<sup>45</sup> Maksukorralduse seadus (MKS). 20.02.2002. RT I 2002, 26, 150; RT I, 17.04.2013, 14. Nimetatud seadusest on asjakohased §-d 17 ja 18. Vt ka RKHKo 16.04.2003, 3-3-1-29-03, p 11.

<sup>46</sup> RKTKo 17.05.2001, 3-2-1-64-01, p IV; RKHKo 11.11.2002, 3-3-1-59-02, p-d 8 ja 10.

<sup>47</sup> H. Maurer, lk 138; J. Ipsen. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2., überarbeitete Auflage. Köln (etc): Heymanns 2001, lk 117 ja 120.

<sup>48</sup> H. Maurer, lk 138; J. Ipsen, lk 122.

kui ka koormav, taolist haldusakti nimetatakse topeltnõjuga haldusaktiks. Samas ei pruugi haldusakt mõju avaldada ainult isikule, kellele haldusakt on otseselt suunatud, vaid haldusakti regulatiivne iseloom võib puudutada ka kolmandaid isikuid. Tavaliselt on tegemist haldusaktidega, mis üht isikut soodustavad, teist aga koormavad. Näiteks ehitusluba on üks selliseid haldusakte, sest isiku jaoks, kes ehitada soovib, on ta soodustav, kuna annab õigusliku aluse ehitamiseks, kuid naaberkinnisasja omaniku õigusi ta piirab ja kitsendab, sest naaber peab taluma ehitustegevuse tagajärjel tekkivat tolmu, müra ja seda, et valminud ehitus võib näiteks piirata insolatsiooni või vaadet.<sup>49</sup> Regulatiivsuse lahtimõtestamisega tegeleb autor pikemalt magistritöö teises peatükis.

#### 1.1.4. Ühepoolsus

Haldusakt on ühepoolne avalik-õiguslik otsustus<sup>50</sup>, kuigi haldusakti definitsioon sõna „ühepoolne“ ei kasuta. Ühepoolsus tähendab, et haldusaktiga paneb haldusorgan ühepoolset isikule peale kohustusi, annab õigusi või muudab juba varasemalt kujundatud õigussuhet. Järelikult on õigussuhte kujundamise õigus ainult haldusorganil. Ühepoolsus on üks kriteeriumidest, mis eristab haldusakti halduslepingust. Lepingutele on vastupidiselt haldusaktile omane see, et mõlemal lepingupoolel on õigus suhet kujundada.<sup>51</sup> Kuigi lepingupoolel on see võimalus olemas, et tähenda see seda, et pooled tegelikkuses võrdsed oleksid. Lepingute puhulgi on üks suhte osapool reeglina teisest tugevam ja oskab paremini oma tahet peale suruda. Lepingu puhul võib ühe osapoole liigne domineerimine takistuseks saada lepingu sõlmimisel või sõlmitud lepingu puhul võib kaasa tuua selle lõpetamise, sest pooltel on olemas suhte kujundamisvabadus, st õigus leping üles öelda või lepingust taganeda. Haldusakti puhul reeglina sellised võimalused puuduvad, kuigi isikule tuleb tagada menetluslikud õigused, st õigus olla ära kuulatud ja õigus anda seletusi, mis lõppkokkuvõttes võivad suhte tekkimisel suurt tähtsust omada.

Kuigi paljude soodustavate haldusaktide andmise algpõhjuseks on isiku pöördumine haldusorgani poole sooviga, et viimane väljastaks tema suhtes talle õigusi andva haldusakti, ei ole sellise situatsiooni käsitlemine halduslepinguna õigustatud, sest vajaka jääb poolte võrdsusest õigussuhte edasise kujundamise üle otsustamisel.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> H. Maurer, lk 139; J. Ipsen, lk 124–126. Ehitusloa regulatiivse iseloomu osas vt nt RKHKo 26.11.2002, 3-3-1-64-02, p-d 16 ja 17; RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p-d 16–18.

<sup>50</sup> A. Aedmaa jt, lk 262.

<sup>51</sup> Samas.

<sup>52</sup> Samas.

### 1.1.5. Üksikjuhtumi reguleerimine

Haldusakti suunatus üksikjuhtumi reguleerimisele eristab teda seadustest, määrustest ja muudest õigusaktidest, mis on suunatud määratlemata adressaatide ringile. Haldusaktil on konkreetne individuaalne iseloom, mis on identifitseeritav kindla elulise asjaoluga, käitumisega. Konkreetse juhtumi määratlemisel on lisakriteeriumiks regulatsiooni kehtivusaeg. Kui õigusakt lõpeb ühekordse käsu või keeluga, on tegemist haldusaktiga, kuid pole välistatud haldusakti pikemaajalisem mõju. Üksikjuhtumi määratlemisel on oluline ka ruumiline kehtivusala. Haldusakt kehtib piiratud ja aktis määratud ruumis. Üldakti regulatsioon on üldjuhul ajaliselt piiritlemata ja kehtib üldjuhul ruumis, mida seadusandja on akti andja ruumilise pädevusega juba eelnevalt kindlaks määranud.<sup>53</sup>

Akti ajalise kehtivuse ja territooriumi kõrval on eristamiskriteeriumiks ka regulatsiooni adressaadid. Üksikjuhtumi korral on adressaadid individualiseeritud. Oluline ei ole, kui paljudele isikutele vastav abinõu on suunatud, vaid see, et adressaadid on identifitseeritud kui üksikisikud.<sup>54</sup> Halduse üksikakt on seega õigusakt, mis annab kellelegi õigusi või paneb peale kohustusi.<sup>55</sup> Seevastu õigusaktid, mis sisaldavad üldkohustuslikke käitumisreegleid-norme, loovad õigusi ja kohustusi konkreetselt määratlemata isikute ringile.<sup>56</sup>

Saksa erialakirjanduses leitakse, et üld- ja üksikjuhu eristamisel tuleb lähtuda kahest piiritlemiskriteeriumist – formaalsest ja materiaalsest. Esmalt tuleks vaadata vormi ning sisu juurde tuleks pöörduda siis, kui vorm on mitmetähenduslik või kui esineb vormi väärkasutamise olukord, mille peamiseks eesmärgiks on vähendada õiguskaitset. Vormi tuleb vaadelda eelkõige seetõttu, et nii seadusandjal kui ka haldusorganil on otsustusvabadus, kuidas elulisi asjaolusid reguleerida.<sup>57</sup> Siinkirjutaja on vormist lähtumise osas skeptiline, kuna seadusandja ja haldusorgan ei ole eksimatud. Seetõttu tuleks esiplaanile asetada sisu ning vorm tahaplaanile jätta. Pigem on seadustesse kirjepandud akti vormid tarbetud, sest vorm ja sisu ei pruugi alati kokku langeda, mistõttu peab prevaleerima viimane. Kuna HMS § 51 lg 1 annab loetelu õigusaktidest, mida tuleb lugeda üksikjuhte reguleerivateks, tuleks loetelu definitsioonist välja jätta, sest pigem on see segadust tekitav kui haldusorganit abistav. Haldusorgani koosseisu kuuluvad reeglina pädevad isikud, kes peavad akti andmisel lähtuma

<sup>53</sup> K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011 nr 1, lk 28; A. Voßkuhle, A.-K. Kaufhold, lk 35.

<sup>54</sup> K. Merusk 2011, lk 28. Adressaadid on identifitseeritud kui üksikisikud eelkõige traditsioonilise haldusakti korral HMS § 51 lg 1 mõttes.

<sup>55</sup> RKHKm 01.12.1995, III-3/1-39/95, p 3.

<sup>56</sup> RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 13.

<sup>57</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 120.

eelkõige sellest, mida nad aktiga saavutada tahavad ning üksikjuhtumi peitmine üldakti rüüses ei muuda üksikjuhtumit üldjuhtumiks. Leian, et avatud loetelu ei ole suunatud ka haldusvälistele isikutele, kes akti vormist saaksid teha eelduse ka selle sisu kohta. Tegemist ei ole õiguskindluse tagamisega, vaid esmajoonel tuleb tagada õigusselgus ning see oleks paremini garanteeritud, kui ei eksisteeriks loetelusid, mis pigem takistavad õige regulatsiooni väljaandmist ja tekitavad isikule väärasisi ootusi haldusakti sisu osas.

### 1.1.6. Välismõju

Haldusakt peab olem suunatud väljapoole haldusorganit.<sup>58</sup> Seega peab õigussuhte teiseks osapoolaks olema isik väljastpoolt haldusorganit. Kuigi ka haldusorganis töötavad isikud, ei ole reeglina nende suhtes välismõju olemas. Taoline lähenemine on tingitud asjaolust, et kui asutusesiseseid dokumente käsitada üheselt haldusaktidena, ei suudaks haldusorgan enam tegeleda väljaspool organit olevate isikutega.

Ametialased korraldused on seetõttu eelduslikult vaadeldavad siseaktidena. Kuigi neil on reguleeriv iseloom, ei ulatu nad halduse raamest kaugemale.<sup>59</sup> Samas ei ole kõik ülemuse korraldused alluvate suhtes siseaktid, vaid lähtuda tuleb akti sisust – kui nad puudutavad ametnikku kui ametitäitjat, on tegemist ametisese korraldusega; kui korraldus on antud iseseisva õigussubjekti suhtes, on tegemist haldusaktiga.<sup>60</sup> Näiteks on haldusaktina käsitatud ametnike teenistusse võtmist, sest sellega muudetakse isiku õiguslikku positsiooni, tal tekivad ametiasutuse suhtes teatud õigused ja kohustused.<sup>61</sup> Välismõju jaatatakse isiku ametisse nimetamisel, ametniku üleviimisel teise ametiasutusse samale või muule ametikohale, kuid mitte ametniku ümberpaigutamisel sama ametiasutuse sees. Välismõju omavana tuleb mõista ka ametniku lähetamisel teise ametiasutusse samale või teisele ametikohale, ametniku töölt vabastamist, kõrgemale ametikohale nimetamist jne.<sup>62</sup>

Volikogude ja komisjonide liikmete ja nende valimise puhul ei teki teenistussuhteid, korraldatakse ainult haldusorgani sisemist tööd, mistõttu välismõju puudub. Välismõju puudub ka organivaidluste puhul, näiteks linnaeape ja linnavolikogu vahelise vaidluse korral või kui vaidlus on tekkinud vallavolikogu fraktsioonide vahel.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> A. Voßkuhle, A.-K. Kaufhold, lk 36.

<sup>59</sup> H. Maurer, lk 128.

<sup>60</sup> Samas.

<sup>61</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 136.

<sup>62</sup> Samas.

<sup>63</sup> Samas, äärenr 144.

Välismõju olemasolu ja seetõttu haldusakti kvaliteeti tuleb jaatada õpilase munitsipaalkooli vastuvõtul, õpilase järgmisse klassi üleviimisel, õpilase koolist väljaviskamisel, õpilase viimisel ühest koolist teise, õpilase paigutamise paralleelklassi karistuslikul või korratagamise eesmärgil. Ka üliõpilase immatrikuleerimine või eksmatrikuleerimine on käsitatav haldusaktina.<sup>64</sup> Haldusaktiks ei ole koolikorralduslikud otsused – tunni ärajäämise üle otsustamine, terve koolipäeva ärajäämine liiga kuuma ilma tõttu, ekskursiooni korraldamine, kodutööde andmine.<sup>65</sup>

## **1.2. Haldusakti eriliigid**

### **1.2.1. Üldkorraldus**

HMS § 51 lg 2 järgi on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Üldkorraldus Saksamaa haldusmenetluse seaduse ( *Verwaltungsverfahrensgesetz –VwVfG*)<sup>66</sup> § 35 ls 2 mõttes on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel määratletud või määratletavale isikute ringile või mis muudab asja avalik-õiguslikku omadust või selle kasutamist üldsuse poolt.<sup>67</sup>

#### **1.2.1.1. Üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele suunatud akt**

Haldusakt HMS § 51 lg 1 tähenduses on suunatud individualiseeritud isikutele. Üldkorralduse adressaatide ring seevastu on kas kindlaks määratud või kindlaks määratav. Seadus küll ei kasuta sõnaühendit „kindlaks määratav“, kuid autor nõustub professor K. Meruski seisukohaga, et sellise võimaluse olemasolu on vajalik, kui üldkorralduse andmise ajal ei ole isikute ringi võimalik veel kindlaks määrata, kuid keda võib identifitseerida näiteks vastava ettekirjutuse mittetäitmisega seoses.<sup>68</sup> Taoline võimalus tõlgendada isikute ringi laiendavalt peaks nähtuma ka seaduse sõnastusest. Toodud sätte kitsendaval tõlgendamisel on võimalik õigusliku lünga teke, mis vabastab mõningad isikud õiguslikule ettekirjutusele allumast.

<sup>64</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 142. RKHKo 11.11.1994, III-3/1-10/94; RKHKm 01.12.2005, 3-3-1-67-05, p 8.

<sup>65</sup> Samas, äärenr 140 ja 141.

<sup>66</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz*. BGBl. I 1976.

<sup>67</sup> *Allgemeinführung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtlichen Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.*

<sup>68</sup> K. Merusk 2011, lk 29. Riigikohus on mitmeski lahendis omaks võtnud sõnaühendi „kindlaks määratav“ kasutamise. Vt nt RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 10; RKHKo 26.05.2008, 3-3-1-20-08, p 13.

Näiteks on alkoholiseaduse (AS)<sup>69</sup> § 36 lg 1 p 3 kohaselt valla- või linnavalitsusel õigus peatada haldusterritooriumil tervikuna või teatud müügikohtades või ühes müügikohas peatamist tinginud asjaolu äralangemiseni alkohoolse joogi jaemüügi õigus. Siin on võimalik enne üldkorralduse andmist adressaatide ring kindlaks määrata, kuid ei ole välistatud, et sellesse isikute ringi võiksid kuuluda ka need müüjad, kes said alkohoolse joogi jaemüügi õiguse pärast üldkorralduse andmist. Seetõttu on laiendava tõlgendamise vajadus ilmselge.

Sellele vaatamata, et haldusakti korral on adressaatide ring individualiseeritud, reguleerib ka üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud või kindlaksmääratavatele isikutele suunatud üldkorraldus üksikjuhtumit. Mitte isikute ringi ebamäärasus, vaid reguleeritava üksikjuhtumi konkreetsus on see, mis eristab üldkorraldust üldaktist.<sup>70</sup>

Saksa õiguskirjanduses on üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele suunatud üldkorralduse näidetena välja toodud preventiivne kogunemiskeeld, meeleavalduse laialisaatmine, ringhäälingu kaudu edastatav teave endiiviasalatit mitte süüa, kuna nad kõik on seotud konkreetse üksikjuhtumiga.<sup>71</sup>

### **1.2.1.2. Asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud akt**

Asja avalik-õiguslikule seisundi muutmisele suunatud üldkorraldus reguleerib asja õiguslikku seisundit. Regulatsiooni adressaadiks on asi, kuigi regulatsioon mõjutab ka isikute õigusi, kuna on isikute õiguste ja kohustuste pidepunktiks ning sellega seoses vähemalt kaudselt suunatud isikutele.<sup>72</sup> Asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorralduse näiteks on detailplaneering, mis näeb ette maakasutus- ja ehitustingimused linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel. Detailplaneeringu kehtestamisega kaasnevad detailplaneeringuga hõlmatud maa-ala kinnisasjade omanikele ja valdajatele õigused ja kohustused, mis on suunatud reguleerimaks kinnisasja kasutamist ja käsutamist.<sup>73</sup> Üldkorraldusena võib käsitada ka astmelt järgmist planeeringu liiki, nimelt üldplaneeringut, kuid sel juhul peab üldplaneering looma õigusi ja kohustusi konkreetsetel juhtumil.<sup>74</sup> Sisult veel abstraktsemad on maakonna- ja üleriigiline planeering, mis

<sup>69</sup> Alkoholiseadus. 19.12.2001. RT I 2002, 3, 7; RT I, 08.03.2012, 2.

<sup>70</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 161.

<sup>71</sup> Samas.

<sup>72</sup> H. Maurer, lk 131.

<sup>73</sup> A. Aedmaa jt, lk 266.

<sup>74</sup> Samas.

kvalifitseeruvad üldaktideks.<sup>75</sup> Asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele on suunatud ka konkreetse maa-ala kaitse alla võtmine.<sup>76</sup>

Vahetegu üld- ja üksikakti vahel on tingitud sellest, et üldkorraldus on seotud konkreetse asjaga<sup>77</sup> ja aktist tulenevad õigused peavad olema selle konkreetse asjaga tihedalt seotud.<sup>78</sup> Üldkorraldust ei muuda üldaktiks seegi, et regulatsiooni adressaatide ring aktist otseselt ei nähtu.<sup>79</sup> Näiteks võivad kinnisasjade omanikud ja valdajad vahetuda, kuid sellele vaatamata säilib üksikregulatsioon ja üldkorraldusega eelnevalt määratud õigused ja kohustused laienevad ka uutele omanikele.

Asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorraldust tuleb tõlgendada laiemalt ja mõelda üldkorralduse all ka üksikakte, mis on suunatud asja kasutamisele, mitte ainult selle seisundi muutmisele.<sup>80</sup> Tihti kaasneb asja avalik-õigusliku seisundi muutmisega ka selle kasutamise muudatused. Näiteks kindla territooriumi looduskaitse alla võtmisega võib muutuda ka selle kasutamiskord. Konkreetse asja kasutamist reguleerivana võib mõista ka avaliku veekogu kasutamise piiramist inimeste tervise ja turvalisuse huvides lähtudes veeseaduse (VeeS)<sup>81</sup> § 7 lg-st 4.

Üldkorraldusena määratletakse ka avalik-õiguslikus asutuses sisekorda reguleerivaid eeskirju. Professor K. Merusk on leidnud, et vangla kodukorda tuleb mõista asja kasutamist reguleeriva aktina – asi on vangla ja kinnipeetavad on selle kasutajad.<sup>82</sup> Nõustun siinkohal toodud käsitusega vangla kodukordade osas, kuna nende määratlemisel isikutele suunatud üldkorraldusena võib problemaatiliseks kujuneda üksikjuhtumi sisustamine. Seevastu käsitades vanglat asjana, on olemas konkreetne üksikjuhtum ehk vangla kui asi, mille kasutamisest tulenevad õigused ja kohustused nii kinnipeetavatele, vanglaametnikele kui ka vangla külastajatele.

---

<sup>75</sup> A. Aedmaa jt, lk 267.

<sup>76</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 19; RKHKo15.10.2009, 3-3-1-57-09, p 11 ja 12; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 20.

<sup>77</sup> Asja peab olema võimalik eristada individuaalsete tunnuste alusel. Näiteks on maa-ala kaardil tähistatud või on nimetatud konkreetne sõiduk. A. Aedmaa jt, lk 266.

<sup>78</sup> Samas.

<sup>79</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 12.

<sup>80</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 16.

<sup>81</sup> Veeseadus. 11.05.1994. RT I 1994, 40, 655; RT I, 22.12.2012, 24.

<sup>82</sup> K. Merusk 2011, lk 30. Vangla kodukorda on käsitatud üldkorraldusena järgmistes lahendites: RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07, p 10 ja RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 13.

### 1.2.2. Osahaldusakt

Osahaldusakti määratluse annab HMS § 52 lg 1 p 1, mille kohaselt võib haldusorgan enne asja lõplikku lahendamist lahendada asja osaliselt.

Eelkõige sobib osahaldusakt juhtudel, kus õiguslik küsimus on keerukas, mistõttu on asja lahendamine järk-järgult mõttekas.<sup>83</sup> Ka osahaldusaktile laieneb tulenevalt HMS § 52 lg-st 2 kõik see, mis kehtib haldusakti suhtes, mis tähendab, et osahaldusaktiga on ainult sel juhul tegemist, kui on täidetud HMS § 51 lg-s 1 toodud kumulatiivsed kriteeriumid. Näiteks on võimalik, et osaotsusena on käsitatav ehitusloa andmine ehitise ühe osa kohta, samas kui ülejäänud osade suhtes menetlus jätkub.<sup>84</sup> Osahaldusakt toob õigusi ja kohustusi kaasa koheselt pärast jõustumist, mistõttu on ta sarnane klassikalise haldusaktiga. Osahaldusaktiga kujundatud regulatsiooni ei saa menetluse järgnevatel etappidel muuta ning seegi on võimalik ainult menetluse uuendamise teel.<sup>85</sup>

Riigikohtu praktikas peaaegu puuduvad lahendid, mis analüüsiks osahaldusakti olemust. Riigikohus on menetlenud kaebust, kus leiti, et tegemist ei olnud osahaldusaktiga HMS § 52 lg 1 p 1 mõttes. Nimelt viidi läbi revisjon, kuid kolleegiumi hinnangul saab revisjoni läbi viia ainult ühes majandusüksuses ning kuna maksuotsusest ei nähtunud, et revisjon oleks tehtud enne asja lõplikku lahendamist ja asja ainult osaliselt lahendades, leiti, et osahaldusaktiga ei olnud tegemist.<sup>86</sup>

### 1.2.3. Eelhaldusakt

Eelhaldusakti mõiste on toodud HMS § 52 lg 1 p-s 2, mis sätestab, et haldusorgan võib enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu. Vahetegu eelhaldusakti ja osahaldusakti vahel seisneb selles, et osahaldusakt toob koheselt pärast jõustumist kaasa akti adressaadile õigused ja kohustused, samas kui eelhaldusakt ei tekita haldusakti adressaadile koheselt mingeid õigusi ega pane peale kohustusi, kuid eelhaldusaktis tuvastatud asjaolud on siduvad haldusorganile, kes annab välja lõpliku haldusakti ning siduvus on olemas ka menetlusosaliste endi jaoks.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> A. Aedmaa jt, lk 257.

<sup>84</sup> H. Maurer, lk 147.

<sup>85</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Väitekirj *doctor iuris* kraadi taotlemiseks. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 141.

<sup>86</sup> RKHKo 14.11.2007, 3-3-1-47-07, p 19.

<sup>87</sup> I. Pilving 2006, lk 143.

Eelhaldusakt antakse tavaliselt mitmeetapiliste haldusmenetluste käigus. Eelhaldusakti definitsioonist saab järeldada, et tegemist on tuvastava eelhaldusaktiga, sest tehakse siduvalt kindlaks asjaolu esinemine või puudumine, mis on eelduseks sellele, et saaks välja anda lõpliku haldusakti. Kirjanduses on leitud, et võimalikud on ka regulatiivsed eelhaldusaktid.<sup>88</sup> Regulatiivseid eelhaldusakte võib tõepoolest esineda, kuid autori hinnangul on HMS § 52 lg 1 p 2 tõlgendatav viisil, mis võimaldab seaduslikul alusel anda vaid tuvastavaid eelhaldusakte. Regulatiivsete haldusaktide andmiseks peab vastav alus tulenema eriseadusest. Kuna HMS on ainult üldseaduseks, ei ole välistatud, et regulatiivsete eelhaldusaktide andmine on võimalik. HMS § 52 lg 2 võimaldab laiendada haldusakti tunnuseid ka eelhaldusaktile, järelikult tuleb tõdeda, et regulatiivsus laieneb ka eelhaldusaktile. Õigusselguse paremaks tagamiseks tuleks eelhaldusakti definitsiooni täiendada sedasi, et nähtuks võimalus anda ka regulatiivseid eelhaldusakte.

Riigikohtu praktikas on eelhaldusaktiks loetud maa maksustamishinna määramist<sup>89</sup>, erastatava maa piiride kulgemise ettepanekut<sup>90</sup>, õnnetusjuhtumi kohta koostatud akti või tööõnnetuse raporti<sup>91</sup>, pakkumise kutse dokumente riigihangetes<sup>92</sup>, vara õigusvastaselt võõrandamise kuupäeva ja võõrandamise ajal omaniku kindlakstegemist<sup>93</sup>.

### 1.3. Toimingu mõiste ja liigid

HMS § 106 lg 1 sätestab toimingu<sup>94</sup> mõiste osas järgnevat: „Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.“ Toimingu mõiste on seaduses toodud negatiivselt – defineeritud selle kaudu, mida toiming ei ole. Enne haldusmenetluse seaduse vastuvõtmist Eesti õiguskorras halduse reaaltoiminguid (toiminguid) reguleeriv osa ühtse peatükina puudus, kuigi halduskohtumenetluse seadustiku(HKMS vr)<sup>95</sup>

---

<sup>88</sup> I. Pilving 2006, lk 143.

<sup>89</sup> RKHKo 13.03.2001, 3-3-1-3-01, p 3 – jj. Nimelt on maa maksustamishinna määramine oluline selleks, et lõpliku haldusakti ehk maksuteatega saaks inimesele peale panna maamaksu tasumise kohustuse, sest maamaksu kohustus ei teki automaatselt seaduse alusel, vaid see tuleb määrata. Sama valdkonda puudutab ka nt RKHKo 23.04.2003, 3-3-1-33-03.

<sup>90</sup> RKHKo 16.11.2006, 3-3-1-78-06. Selle eelhaldusaktiga ei määrata küll kindlaks erastamise lõpptulemust, kuid siduvalt tehakse kindlaks hilisemal maa erastamisel olulist tähtsust omavad asjaolud. Ühtlasi on ettepanek aluseks katastriüksuse moodustamiseks.

<sup>91</sup> RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08. Tööõnnetuse toimumise fakti ei ole võimalik seaduse alusel ümber hinnata, mistõttu ongi tegemist eelhaldusaktiga.

<sup>92</sup> RKHKo 14.04.2010, 3-3-1-99-09; RKHKm 12.12.2011, 3-3-1-52-11. Nende dokumentidega määratakse kindlaks kvalifitseerimistingimused, pakkumiste esitamise nõuded jne. Neid ei ole hilisema riigihanke menetluse käigus võimalik muuta, va väga erandlikel tingimustel.

<sup>93</sup> RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p-d 8 ja 9.

<sup>94</sup> Toimingu mõiste asemel võib kasutada ka termineid reaalakt ja reaaltoiming. K. Merusk, I. Koolmeister, lk 111.

<sup>95</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. 21.06.1993. RT I 1993, 50, 694.

§ 4 järgi oli võimalik halduskohtusse kaevata või protestida avaliku administratsiooni õigusakti või toimingu peale.<sup>96</sup>

Negatiivne toimingu definitsioon ei ole autori hinnangul kõige õnnestunud, kuna definitsioonist on eelkõige välja loetav, et toiming on see, mis haldusaktiks ei ole, kuid see ei anna täit teadmist selle kohta, mida toiming tegelikult endast kujutab. Toimingu olemuse kohta ülevaate saamiseks peab seaduse rakendaja hakkama pendeldama erinevate sätete vahel ja vaatama, mis toimingu suhtes kohaldatav ei ole. Seetõttu leian, et HMS väärriks konkreetsemat toimingu mõistet.

Toiming erinevalt haldusaktist ei ole suunatud õigussuhte loomisele, vaid toimingu eesmärgiks on faktilised tagajärjed.<sup>97</sup> Faktiliste tagajärgedena tuleks mõista muutusi elulistes asjaoludes, mis ei mõjuta isiku õigusi ja kohustusi. Muidugi võivad ka reaaltoiminguga kaasned a õiguslikud tagajärjed, kuid nende kaasnemine on sõltumatu haldusorgani tahtest.<sup>98</sup> Lisaks ei ole igasugune õiguslik tagajärg veel õiguslik reguleerimine. Õigusaktiga on tegemist, kui õiguslik tagajärg saabub haldusorgani käitumises sisalduva tahteavalduse tõttu.<sup>99</sup> Toiming võiks seetõttu saada positiivse määratluse, mille kohaselt on toiming haldusorgani tegevus avalik-õigusliku suhte raames, mille eesmärgiks on faktiliste tagajärgede kaasatamine.

Kuigi toiming ei mõjuta isiku õigusi ja kohustusi, on siiski oluline märkida, et toimingute puhulgi peab haldusorgan juhinduma õigusaktidest, sest toimingudki võivad riivata isikute õigusi ja vabadusi.<sup>100</sup>

Erinevalt haldusaktist, mis on alati konkreetne meede ja paigutatav kindlale ajatelje punktile, võib toiming olla ka ajas pikemalt vältav tegevus, näiteks tee ehitamine, ettevõtte üle teostatav järelevalve, seadme tööshoidmine, interneti kaudu infole ligipääsu võimaldamine, tegevusetus. Vajadusel võib pikemaajalise faktilise tegevuse jaotada konkreetsemateks toiminguteks, näiteks koolis toimuva õppetöö konkreetseteks õpetajate poolt rakendatavateks

---

<sup>96</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE I, § 221. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103) (21.02.2013)

<sup>97</sup> K. Merusk, I. Koolmeister, lk 111; M. Hoffmann. Der Abwehrauspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte. Schriften zum öffentlichen Recht. Band 107. Berlin: Dunker & Humblot 1969, lk 15.

<sup>98</sup> M. Hoffmann, lk 19.

<sup>99</sup> I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002 nr 2, lk 115.

<sup>100</sup> See põhimõte tuleneb tegelikult HMS § 107 lg-st 1. K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluses. – Juridica 2001 nr 8, lk 520.

meetmeteks.<sup>101</sup> Kuigi haldusakti andmine võib olla määratletav konkreetse kuupäevaga, ei piirdu selle õiguslik mõju tavaliselt lühikese ajaperioodiga. Näiteks ehitusloa andmine on aluseks ehitamisele ning loa mõju kestab tegelikkuses nii kaua kuni ehitis valmis saab, kuna ehitusluba on ehitise valmimise õiguslikuks aluseks.<sup>102</sup>

### 1.3.1. Era- ja avalik-õiguslikud toimingud

Nii seaduses kui õigusteoorias tehakse vahet eraõiguslike- ja avalik-õiguslike toimingute vahel. Ainuüksi lähtumine sellest, et kui toimingu sooritaja on haldusorgan, on tegemist avalik-õigusliku toiminguga, ei anna korrektset tulemit, sest avaliku halduse kandjad astuvad üha tihedamini eraõiguslikesse suhetesse, sest sageli on nii efektiivsem ja ökonoomsem saavutada taotletavat eesmärki. Kirjanduses nimetatakse halduse taolist käitumist kujundamisvabaduseks (*Gestaltungsfreiheit*).<sup>103</sup> Eespool leidis tõdemist, et avalik-õigusliku suhtega on tegemist eelkõige siis, kui see on reguleeritud avalik-õiguslike normidega. Haldusakti kohta öeldu kehtib ka siin. Kui sooritussuhe on avalik-õiguslikult välja kujundatud, on ka faktilised sooritused vaadeldavad kui avalik-õiguslikud reaalaktid. Kõik avaliku halduse reaalaktid, mis on seotud avalik-õigusliku ülesande täitmisega ja ei ole eraõigusliku suhte raames sooritatud, kuuluvad avaliku õiguse juurde. Eelkõige tekib piiritlemisprobleem juhtudel, kui tegemist on tehniliste sooritustega, näiteks elanike elektri, gaasi või veega varustamine<sup>104</sup>, sest paljudel juhtudel on selliste avalike ülesannete täitmine lihtsam üle anda eraõiguslikule isikule, kuid kuna tegemist on avaliku ülesande täitmisega, muutub ka sel juhul eraõiguslik isik, kellele ülesande täitmine usaldati, haldusorganiks.

Õiguslalases kirjanduses on ühtlasi leitud, et haldustoimingu definitsioon ei ole õnnestunud ning seda just lauseosa „ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes“ tõttu.<sup>105</sup> On leitud, et ka eraõiguslikus suhtes tehtud tahteavaldused ja reaaltoimingud võivad paralleelselt mõjutada avaliku võimu kandja ja eraisiku vahelisi avalik-õiguslikke suhteid, mistõttu puhtalt eraõigusliku tahteavalduse või toimingu asemel võib tegu olla hübriidse akti või toiminguga, millele avaldab üheaegselt mõju nii era- kui ka avalik õigus. Toiminguna tuleks käsitada kõiki avalik-õiguslike suhete raames sooritatud haldustoiminguid, sõltumata sellest, kas nad mõjutavad paralleelselt ka eraõiguslikke suhteid.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> A. Aedmaa jt, lk 469.

<sup>102</sup> A. Kalbus. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – Juridica 2006 nr 7, lk 490.

<sup>103</sup> M. Hoffmann, lk 17.

<sup>104</sup> Samas, lk 16–18.

<sup>105</sup> A. Aedmaa jt, lk 470.

<sup>106</sup> Samas.

### 1.3.2. Tegevusetus ja viivitus

Toimingu määratluse kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, kuid toiminguna tuleb käsitada ka haldusorgani tegevusetust ja viivitust.<sup>107</sup> Dogmaatilisel viivitusega tegemist siis, kui kehtivas õiguses ettenähtud tegevuse lõpetamise tähtjaks ei ole administratsioon oma kohustuslikke toiminguid veel lõpetanud. Tegevusetusega on dogmaatilisel viivitusega tegemist, kui kehtivas õiguses ettenähtud tegevuse alustamise tähtjaks administratsioon ei ole oma kohustuslikke toiminguid alustanud. Tegevusetus kvalifitseeritakse viivituseks neil juhtumel, kui kehtiv õigus näeb ette nii tegevuse alg- kui ka lõpptähtaja, tegevust aga ei ole alustatud ega lõpetatud.<sup>108</sup>

Siinkohal võiks paralleeli tõmmata karistusõigusega, kus tegevusetusdelikt on tegevusega toimepandava süüteo tulemus.<sup>109</sup> Tegemist on tegevuse passiivsete vormidega. Taoline toimingu laiendatud käsitus tuleneb HKMS § 6 lg-st 2, mis võimaldab vaidlustada ka haldusorgani tegevusetust või viivitust avalik-õiguslikus suhtes. Materiaalõiguslikult on toimingu mõiste justkui kitsamalt määratletud, kuid õigustatud on vaadata protsessinormi ja materiaalsoiguse normi siinkohal koos, sest tegevusetus ja viivitus on lihtsalt haldusorgani tegevuse passiivne osa. Kuigi halduskohtumenetluse seadustik laiendab ka haldusakti mõistet, hõlmates haldusakti alla halduslepingu ja üksikjuhtumit reguleeriva siseakti, ei ole seadusandja toimingu mõiste sisustamisel nii kaugemale läinud. Tegevusetuse ja viivituse puhul on tegelikkuses täidetud muud toimingule iseloomulikud tunnused HMS § 106 lg 1 mõttes.

### 1.4. Menetlustoimingu mõiste ja võimalikud liigid

Menetlustoimingu mõiste ei ole HMS-is ega mujal õigusaktides sätestamist leidnud. HMS § 106 lg 2 sätestab vaid, et menetlustoimingutele ei kohaldata HMS 8. peatüki sätteid. HMS 8. peatükk ja ka seaduse eelnevates osades toimingute kohta käivad sätteid puudutavad toiminguid, mis lõpetavad menetluse. Järelikult eelnevad menetlustoimingud haldusakti andmisele või muu haldusotsuse tegemisele.<sup>110</sup> Seda kinnitab ka HMS § 35 lg 1 p 3, mille kohaselt algab haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus haldusakti andmiseks või

<sup>107</sup> RKHKm 31.01.2000, 3-3-1-49-99, p 1.

<sup>108</sup> K. Merusk. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – Juridica 1994 nr 2, lk 49.

<sup>109</sup> J. Sootak (koost). Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010, lk 547; J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura 2009, lk 72, § 13 kom 1.

<sup>110</sup> A. Aedmaa jt, lk 471 ja 472.

toimingu sooritamiseks menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise. Menetluse algatamine tähendab, et isikule tulevad kaasa menetlusosalise õigused ja kohustused, kuid sellele vaatamata ei ole menetlustoiming regulatiivse iseloomuga.<sup>111</sup> Leian, et kui menetlustoiminguks lugeda positiivset tegevust, siis tuleb menetlustoiminguna käsitada ka selle sooritamisest keeldumist või haldusorgani tegevusetust. Selline seisukoht on aktsepteerimist leidnud ka Saksa õiguskirjanduses.<sup>112</sup>

„Kuigi menetlustoimingute lõpp-eesmärk on haldusakti kehtestamine, ei kujuta nad üksikuna veel endast õiguslikku reguleerimist. Selliste toimingute puhul ei saa kodanik nõuda haldusakti sätete kohaldamist. Haldusakti sätteid kohaldatakse üksnes menetluse lõpp-produktile, haldusaktile endale. Teatud juhtudel on menetlusökonoomika seisukohast otstarbekas anda iseseisva regulatsiooni kvaliteet siiski ka vahe-otsustustele haldusmenetluses. Vaheotsustuse tegemine võib olla ette nähtud eriseadusega või toimuda osa- või eelhaldusakti vormis.“<sup>113</sup>

#### **1.4.1. Kooskõlastuse mõiste**

Mitmed seadused sätestavad nõude, et enne lõpliku haldusakti andmist või toimingu sooritamist tuleb saada kooskõlastus. Kooskõlastuse õiguslik regulatsioon on toodud HMS § 16 lg-s 1: „Kui taotluse lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust ja seda ei ole antud, edastab haldusorgan taotluse koopia koos dokumentidega teisele haldusorganile, näidates ära tähtaja, mille jooksul tuleb teha otsus kooskõlastuse andmise kohta või esitada arvamus. Taotleja võib ise korraldada kooskõlastuse või arvamuse saamise, kui see on menetluse kiiruse ja ökonoomia huvides vajalik.“ Nimetatud sättest ei ole võimalik välja lugeda, mida kooskõlastus tegelikult tähendab. Õiguskirjanduses on sedastatud, et kooskõlastus on põhihaldusorganile siduv või eitav seisukoha väljendamine.<sup>114</sup> Kooskõlastus ei ole ei haldusakt ega toiming, vaid tegemist on menetlustoiminguga, seda nii kooskõlastuse andmise kui andmata jätmise juhtudel.

---

<sup>111</sup> L. Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf) (28.04.2013)

<sup>112</sup> Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung. 19., täiendatud trükk. München: Beck § 44a, äärenr 15.

<sup>113</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE I, § 164. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103) (23.02.2013)

<sup>114</sup> A. Aedmaa jt, lk 147. HMS § 16 lg 1 mainib ka arvamust, mis definitsiooni kohaselt on soovitusliku iseloomuga seisukoha andmine.

## 1.4.2. Kooskõlastuse siduvus ja kooskõlastuse küsimine ning neist tulenevad tagajärjed

Kooskõlastuse küsimine on kas isiku enda ülesanne või võib seda teha ka haldusorgan ise. Seadustest võib tuleneda kohustus küsida kooskõlastust, samas võib isik ka ise kooskõlastust küsida.<sup>115</sup> Sel juhul peab autor vajalikuks märkida, et kui seadusest tuleneb kohustus kooskõlastust küsida, võiks seda nimetada kooskõlastuseks, sest kohustuslikkusest peab tulenema ka siduvus. Kui haldusorgan küsib enda algatusel kooskõlastust, on põhjendatud selle nimetamine arvamuseks ning sel juhul tuleks saadud kooskõlastusse suhtuda kui soovituslikku seisukohavõttu, mis ei tekita haldusorgani enda jaoks mingit siduvust. Autor ei soovi siiski välistada olukorda, kus seadusest mittetuleneva kohustuse tagajärjel küsitud arvamus või nõusolek ei võiks omandada siduvust, sest haldusel on võimalik end ise teatud seisukohtadega siduda.<sup>116</sup>

Autor leiab, et praktikas eksitakse sageli selle vastu, kellelt ja mida küsitakse. Ranget vahet tuleb teha selles osas, kas küsitakse kooskõlastust või nõusolekut. Kooskõlastust küsitakse reeglina teistelt haldusorganitelt, nõusolekut aga füüsilistelt või juriidilistelt isikutelt.<sup>117</sup> Kooskõlastuste ja nõusolekute küsimise vajadus on kõige ilmsem ja otsesem planeerimis- ja ehitusõiguses. Näiteks isikute ringi, kellega tuleb planeering kooskõlastada, määrab kindlaks planeerimisseaduse (PlanS)<sup>118</sup> § 17. Antud sätte mõttes küsitud kooskõlastus on kohustuslik. Planeerimisseadusest otseselt naaberkinnisasjade omanike nõusoleku vajadust ei tulene, kuid PlanS § 16 lg 1 p 5 kohaselt tuleb näiteks detailplaneeringu koostamisel teha koostööd planeeritava maa-ala elanike ning kinnisasjade ja naaberkinnisasjade omanikega. Sellest sättest ei ole võimalik välja lugeda detailplaneeringu kehtestamiseks naaberkinnisasja omaniku nõusolekut<sup>119</sup>, kuid nõusoleku puudumine võib takistada planeeringu elluviimist. Kooskõlastuse küsimine teiselt haldusorganilt omab siduvat iseloomu, kuid nõusoleku küsimine näiteks puudutatud isikult sellist tähendust ei oma, sest haldusorganil on vaatamata nõusoleku puudumisele võimalik haldusakt anda või toiming sooritada, kuid sellistel juhtudel lasub haldusorganil selgituskohustus, miks ta ei arvesta isiku vastuväidetega, mis vaidlusaluse probleemis suhtes on esitatud.

---

<sup>115</sup> I. Pilving 2006, lk 149.

<sup>116</sup> K. Merusk 1997, lk 61–64.

<sup>117</sup> Samal seisukohal keelelise ja sisulise eristamise osas on ka L. Kanger. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Tartu: Riigikohus, õigusteabeosakond 2009, lk 25. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyy%20-%20MaavanemaJV%20%28L\\_Kanger%29.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyy%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf) (24.04.2013)

<sup>118</sup> Planeerimisseadus. 13.11.2002. RT I 2002, 99, 579; RT I, 14.02.2013, 3.

<sup>119</sup> RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 15. Vt ka TlnRko 30.03.2012, 3-11-173, p 14.

## **2. Haldusakti eriliikide, toimingu ja menetlustoimingu eristamise kriteeriumid**

### **2.1. Regulatiivsus**

1. peatükis käsitleti halduse tegevusvormide peamiseid tunnuseid, kust selgus, et ainult haldusakt ja selle eriliigid on regulatiivsed, toimingul ja menetlustoimingu see tunnus puudub. Alljärgnevalt analüüsib autor regulatiivsust ja selle erinevaid avaldumisviise.

#### **2.1.1. Regulatiivsuse kujundav toime**

Eelnevalt sai märgitud, et haldusakt toob kaasa õiguslikke, toiming ainult faktilisi tagajärgi, kuid pole välistatud, et toiminguga võivad kaasnedä õiguslikud tagajärjed. Seega ei ole eristamise kriteeriumiks puhtalt asjaolu, millist laadi tagajärjed kaasnevad, vaid kas nende tagajärgede kaasnemise oli haldusorgani seatud eesmärgiks. Suunatus õiguslike tagajärgede kaasatoomisele on välja loetav ka HMS § 51 lg-st 1. Toimingu sooritamisel ei ole eesmärgiks õiguslike tagajärgede saabumine, mistõttu isegi juhul, kui kaasnevad õiguslikud tagajärjed, aga need on nõ kõrvalsaadused, on ikkagi tegemist toimingu, mitte haldusaktiga. Näiteks, kui politseinik ületab füüsilise jõu kasutamisel lubatud piire, ei anna ta ometigi haldusakti, kuigi tagajärjeks on uue õigussuhte tekkimine võimaliku kahju hüvitamise nõude esitamise näol.<sup>120</sup> Füüsilise jõu kasutamisel ei olnud eesmärgiks kahju tekitamine, vaid õigusrikkuja sundimine õiguskualekale käitumisele. Füüsilise jõu ülemäärasuse tagajärjel tekkinud kahju on nõ kõrvalttagajärg ning ei muuda haldusorgani käitumist haldusakti andmiseks.

Autor märgib, et eristada tuleb õiguslike tagajärgede saabumist ning isiku õiguste riivet. Põhimõtteliselt võib iga halduse tegevus isikut riivata. Õigusliku riive järgnemine on võimalik nii toimingu kui ka menetlustoimingu sooritamisel ning see kõik peab toimuma seaduslikul alusel, kuid haldusorgan ei riiva isiku õigusi alati kindla eesmärgiga riivet põhjustada. Kui piiritlemiskriteeriumina lisaks vaadata ka isiku õiguste riivet, ei ole vahetegu erinevate haldustegevuse vormide vahel enam üldse võimalik. Leian, et vahetegu selle alusel, kas riive on intensiivne või väheintensiivne, ei ole samuti põhjendatud ning sunnib analoogseid juhtumeid käsutama erinevalt lähtudes riive intensiivsusest.

---

<sup>120</sup> I. Pilving 2001, lk 115.

Riigikohus on rõhutanud, et kui haldusorgani tegevuse tagajärjel ei muutu isiku õiguste ja kohustuste maht ning kui haldusorgani tegevus ei ole suunatud isiku õiguste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele, ei ole tegemist haldusakti, vaid toiminguga.<sup>121</sup> Õiguste ja kohustuste mahu muutumine ei too Riigikohtu hinnangul seega kaasa vältimatult haldustegevuse vormi määratlemist regulatiivsena, sellele lisaks peab haldusorgan tegutsema eesmärgiga regulatiivsust kaasa tuua. Autor on seisukohal, et kui isiku õiguste ja kohustuste mahus toimub muutus kas positiivses või negatiivses suunas, tuleb see lugeda haldusorgani toimimiseks vähemalt kaudse eesmärgiga tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Õiguslike tagajärgede saabumine põhimõtteliselt seisnebki selles, et isikule antakse õiguste või kohustuste mahtu juurde või vähendatakse eelnevalt antud mahtu.

Näiteks vanglasisene paigutamine on määratletud toiminguna, kuna tal puudub regulatiivsus, ühest vanglast teise paigutamine seevastu on arvatud haldusaktiks regulatiivsuse olemasolu tõttu.<sup>122</sup> Riigikohus põhjendas oma seisukohta sellega, et vangistust reguleerivatest õigusaktidest ei tulene vanglale kohustust tagada kõigile kinnipeetavatele täiesti ühesuguseid kinnipidamistingimusi, kuid isikutel peab olema võimalus realiseerida õigusaktidest tulenevaid õigusi. Seega juhul, kui kinnipidamistingimused küll teatud määral erinevad, kuid isikutele on tagatud õiguste tegelik ja seaduses ettenähtud mahus kasutamise võimalus, ei ole tegemist õiguste lõpetamisele või muutmisele suunatud tegevusega, mis eeldaks haldusakti andmist. Kinnipeetava isiku vanglasisesel paigutamisel on eesmärgiks rakendada kinnipeetava suhtes faktilisi, mitte õiguslikke tagajärgi. Erinevalt kinnipeetava ümberpaigutamisest ei ole vanglasisesel paigutamisel korral haldusakti andmist ette nähtud ka õigusaktides.<sup>123</sup>

Oponeerin seisukohale, mille kohaselt seaduses ettenähtud mahus õiguste kasutamise võimalus ei või olla regulatiivsuse ilminguks. Õiguste ja kohustuste mahul ei ole kindlaid piire, mahtu saab määratleda teatud skaala lõikes. Õigusaktidest inimestele tulenevad õigused ja kohustused ei pruugi olla üheselt mõõdetavad. Isikule kuuluvate õiguste ja kohustuste maht võib sõltuda mitmetest faktoritest, näiteks sealhulgas isiku staatusest.

Halduse tegevusvormi sisulist mõju ei saa vaadata ainult *ex ante* perspektiivist, lähtudes haldusorgani kavatsusest, kuna viimane võib omavoliliselt hakata otsustama selle üle, kas

---

<sup>121</sup> RKHKo 28.04.2011, 3-3-1-10-11, p 13.

<sup>122</sup> RKHKo 28.04.2011, 3-3-1-10-11; RKHKo 14.02.2011, 3-3-1-76-10; RKHKo 26.05.2008, 3-3-1-20-08. Riigikohus on menetlenud veel ühte vanglasisesel paigutamisel juhtu, kuid faktiliste asjaolude muutumise tõttu, nimelt kinnipeetav vabanes vanglast ja seetõttu oleks kohtuotsuse täitmine muutunud keeruliseks, ei võtnud Riigikohus seisukohta toiminguga ja haldusakti piiritlemise küsimuses. RKHKo 14.12.2009, 3-3-1-77-09.

<sup>123</sup> RKHKo 28.04.2011, 3-3-1-10-11, p 13.

kasulikum on õiguslike või faktiliste tagajärgede saabumine. Leian, et tagajärje määratlemise osas tuleb lähtuda situatsioonist *ex post*, mille kohaselt tuleb kontrollida, kuidas halduse tegevusvormi valik isiku õigusi ja kohustusi sisuliselt mõjutab.

Autor leiab, et halduse tegevusvormi kvalifitseerimisel ei saa lähtuda ainult vormist, vaid regulatiivsust tuleb hinnata sisuliselt. Regulatiivsuse sisulist erisust magistr töö autor ümberpaigutamise ja vanglasisesse paigutamise osas ei näe. Mõlemal juhul on tegevuse eesmärgiks õiguste muutmine. Nõustun Tartu Ringkonnakohtu seisukohaga samas asjas, kus nenditi, et regulatiivsus esines konkreetsel juhul selles, et isiku paigutamisel rangema päevarežiimiga osakonda isiku õiguste maht vähenes märgatavalt, mistõttu olid täidetud HMS § 51 lg 1 tunnused.<sup>124</sup> Seega on võimalik järeldada, et vanglasisene paigutamine ja ümberpaigutamine ei erine oma olemuselt, mistõttu ei ole ühe käsitlemine haldusaktina, teise käsitlemine toiminguna põhjendanud ning sellest tulenevalt võib väita, et kohtupraktika tulemusena on kitsendatud haldusakti mõistet ja selle olulist tunnust regulatiivsust.

Käesoleva töö autori hinnangul on regulatiivsuse mõiste kitsendamisel oma osa ka seadusandja kavatsustel. On juhte, kus seaduses on analoogsed juhtumid määratletud erinevalt, kuigi sisulist erisust autori hinnangul ei esine.<sup>125</sup> Näiteks on kinnipeetavatele elektriseadmete kambrisse andmine reguleeritud vangistusseaduse (VangS)<sup>126</sup> § 31 lg 2 alusel haldusaktiga, kuigi nimetatud esemete kategooriasse mittekuuluvad esemed väljastatakse isikule ainult toimingu alusel. Nii elektriseadmed kui muud kambrisse lubatavad asjad on kinnipeetava isiklikud asjad, mis võetakse vangla poolt VangS § 15 lg 1 alusel hoiale ja mille väljastamine toimub taotluse alusel. Kuna kinnipeetaval on asja suhtes omandiõigus, siis nii eseme väljastamine kui sellest keeldumine aitab või vastavalt takistab isikul realiseerimast temale kuuluvat põhiseaduslikku õigust. Leian, et konkreetsel juhul takistab kohtupraktika õiget arengut regulatiivsuse sisustamisel ka seadusandaja õigusloomeline tegevus. Siinkirjutaja on seisukohal, et sellele vaatamata ei tohi kohus lähtuda ainult seaduse sõnastusest ja seadusandja soovitud vormist, vaid peab püüdma näha ka suhte õiguslikku poolt.

---

<sup>124</sup> TrtRko 10.12.2010, nr 3-09-908, p 15.

<sup>125</sup> RKHKo 26.03.2012, 3-3-1-77-11, p 10.

<sup>126</sup> Vangistusseadus. 14.06.2000. RT I 2000, 58, 376; RT I, 20.12.2012, 17.

## 2.1.2. Keeldumise regulatiivsus

HMS § 43 lg 2 kohaselt on haldusaktiks ka haldusakti andmisest keeldumine. Keeldumine eeldab isiku pöördumist haldusorgani poole sooviga, et viimane annaks tema suhtes haldusakti või on keegi menetlusosalistest toetanud akti andmise kavatust. Keeldumisega lahendatakse õiguslik küsimus, kas haldusakti andmine on vajalik või mitte. Selles mõttes reguleerib ka keeldumine õigussuhteid.<sup>127</sup> Keeldumine on isikule koormav, sest isik jääb ilma eeldatavast soodustusest.

Toimingul regulatiivsus puudub, kuid õiguspraktikas on veel selgusetu, kuidas mõista toimingust keeldumist. Ka Saksamaal ei ole üheselt selge toimingust keeldumise õiguslik olemus. On väljendatud arvamust, et siduv keeldumine taotletud toimingust on nagu nõusolekust või soodustavast haldusaktist keelduminegi haldusakti kvaliteediga, isegi juhul kui toimingu sooritamine haldusakti ei sisalda.<sup>128</sup> Vaidlusi tekitab peamiselt küsimus, kas teabe andmisest keeldumine on käsitatav toimingu või haldusaktina. Kohtupraktikas väljakujunenu kohaselt tuleb vaadata, kas halduse tegevuse raskuspunkt on teabe andmisel või sellest keeldumisel kui sellisel või väljendub see teabe andmise üle tehtavas õiguslikus otsustuses. Ainult viimasel juhul on tegu regulatiivse otsusega. Saksa erialakirjanduses suhtutakse väljatöötatud teooriasse ettevaatlikult ja skeptiliselt, sest jääb ebaselgeks, kuidas raskuspunkti õiguslikult kindlaks määrata. Lisaks tähendaks teooria laiaulatuslik rakendamine seda, et toimingu sooritamisest keeldumisel tuleb raskuspunktiteooria kohaselt igas keeldumises näha õiguslikult siduvat regulatsiooni.<sup>129</sup>

Eestis omaksvõetud seisukoha järgi on teabetoiming mitteregulatiivne. Kuigi teabe väljastamise kaalumisel tuleb lahendada sisulisi õiguslikke küsimusi, ei pane teabe väljastamine ega sellest keeldumine kellelegi peale õigusi ega kohustusi.<sup>130</sup>

Autori hinnangul on veenvam lähtuda seisukohast, et kui toiming on mitteregulatiivne, siis eelduslikult peaks seda olema ka toimingust keeldumine, sest vastasel juhul tekib paradoks,

<sup>127</sup> A. Aedmaa jt, lk 261. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 20 ja 21. Otsuses sedastati, et detailplaneeringu algatamisest keeldumisega piirati isiku omandi kasutamise ja käsutamise vabadust. Seetõttu on keeldumine käsitatav regulatiivse haldustegevuse vormina. Keeldumine on ka detailplaneeringu menetluse jätkamisest keeldumine. RKHKo 3-3-1-51-07, p 10.

<sup>128</sup> H.P. Bull, lk 234.

<sup>129</sup> W.-R. Schenke. Verwaltungsprozessrecht. 12., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009, lk 68.

<sup>130</sup> E. Tikk, A. Nõmper. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura 2007, lk 125; I. Pilving. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel. – Juridica 2004 nr 2, lk 84.

mille kohaselt positiivne sooritus ei evi regulatiivsust, küll on regulatiivsus omistatav negatiivsele tegevusele ehk medali teisele küljele – keeldumisele. Kuid üleüldisele seisukohale toimingu keeldumise käsituses võib teistsuguse käitumisjuhise anda eriseadus, kuna teatud juhtudel võib eriseaduses olla kirjas, et toimingu sooritamata jätmist tuleb motiveerida või vormistada keeldumine kirjalikult, sellest võib järeldada seadusandja tahet, et keeldumine vormistataks haldusaktina. Kui seadusest taolist kohustust ei tulene, on haldusorganil siiski võimalik haldusakt vormistada, kui ta seda võimalikuks peab.<sup>131</sup>

Seega toimingust keeldumise õiguslik olemus sõltub paljuski sellest, mis eesmärki keeldumine kannab ja millise tähenduse haldusorgan keeldumisele omistab. Täiendavaks argumendiks, miks lugeda toimingu sooritamise keeldumine haldusaktist võib olla asjaolu, et haldusorgan vormistab keeldumise järgides HMS § 55 lg 4 nõudeid. Järelikult on haldusorgan ka ise sel juhul lähtunud sellest, et ta annab haldusakti.<sup>132</sup> Kokkuvõttes võib tõdeda, et ühest vastust toimingu sooritamise keeldumise õiguslikule olemusele anda ei ole võimalik, kuid aktsepteeritum on siiski lugeda toimingust keeldumine mitteregulatiivseks ning ainult teatud tingimuste täitmisel omistada toimingust keeldumisele regulatiivsus. Sellele vaatamata näeb autor võimalikke ohte seadusandja ja haldusorgani tahtest lähtumisel. Töö autor on eelnevalt jõudnud seisukohale, et regulatiivsust ei saa sisustada automaatselt. Regulatiivsuse hindamisel ei saa lähtuda puhtalt haldusakti vormist, vaid oluline on anda õiguslik hinnang haldustegevuse vormi sisulisele küljele. Autor leiab, et ainuüksi seadusandja tahtest lähtumine võib viia väära tulemuseni. Lisaks võib haldusorganile võimaluse andmine, kus ta saab ise vajadusel otsustada, kas vormistada otsustus haldusaktina või piirduda ainult mitteregulatiivse haldustegevuse vormiga viia halduspraktika tekkeni, kus haldusorgan võib hakata talle antud võimalust kuritarvitama.

Haldusakti andmisest keeldumine on HMS § 43 lg 2 kohaselt käsitatav haldusaktina ning seetõttu tuleb jaatada regulatiivsuse olemasolu. Kui taotlus jäetakse rahuldamata menetluslikel põhjustel, näiteks on tasumata taotluse menetlemiseks tarvilik riigilõiv, tuleb antud tegevust vaadelda menetlustoiminguna.<sup>133</sup> Ka haldusorgani keeldumine avalduse menetlemisest põhjusel, et täidetud ei ole kõik nõuetekohase taotluse tingimused, ei kujuta endast regulatiivset otsust, tegemist on menetlust lõpetava toiminguga, millega haldusorgan ei otsusta isiku õiguste ja kohustuste üle.<sup>134</sup> Järelikult kui taotluse või avalduse tagastamine

---

<sup>131</sup> A. Aedmaa jt, lk 242.

<sup>132</sup> TrtRko 14.12.2012, 3-11-1147, p 15.

<sup>133</sup> TrtRko 14.12.2012, 3-11-107, p 14.

<sup>134</sup> RKHko11.03.2004, 3-3-1-8-04, p 13.

toimub taotlust sisuliselt läbi vaatamata ja tagastamise aluseks on menetluslikud puudujäägid, ei ole võimalik sellega ka isiku õigusliku positsiooni üle otsust langetada ning tegemist on faktilise tagajärjega. Seevastu, kui keeldutakse ja keeldumisele on eelnenud asja sisuline läbivaatamine, võib keeldumine kujutada endast regulatiivset haldusakti.<sup>135</sup>

Haldusaktina tuleb käsitada ka olukorda, kus ilmnevad alused menetluse uuendamiseks HMS § 44 alusel, kuid haldusorgan keeldub menetlust uuendamast. Menetluse uuendamisest keeldumist tuleb käsitada haldusaktina, kuna haldusmenetluse uuendamise taotluse eesmärk on haldusakti kehtetuks tunnistamine või muutmine. Kui haldusorgan vaatab sisuliselt läbi taotluse ja hindab selle põhjendatust, ei ole tegemist taotluse läbi vaatamata jätmisega, vaid haldusakti andmisest keeldumisega.<sup>136</sup>

### 2.1.3. Tuvastamise regulatiivsus

Regulatiivset toimet ei evi ainult isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud haldusaktid, vaid haldusakt võib olla ka tuvastav<sup>137</sup>, mis tähendab, et haldusaktiga tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks faktid, mis mõjutavad haldusõigussuhteid.<sup>138</sup> Õiguslikult siduv tuvastamine tähendab, et tuvastatud fakte ei saa hiljem enam kahtluse alla seada.<sup>139</sup> Kui õigusi ja kohustusi siduvalt kindlaks ei määrata, on tegemist hinnangu andmisega. Probleemaatilised on eelkõige olukorrad, kus ei tuvastata vahetute õiguste ja kohustuste olemasolu, vaid faktilisi või õiguslikke asjaolusid, mis mõjutavad õigusi ja kohustusi.<sup>140</sup>

Haldusakti ja toimingu piiritlemise osas on vaidlust tekitanud maa maksustamishinna määramise otsus. Maa maksustamishinna määramine on õiguslikult eelduseks maksuteatele, seega on tegemist eelhaldusaktiga HMS § 52 lg 1 p 2 tähenduses. Probleemid toimingu ja (eel)haldusakti piiritlemisel tekkisid eelkõige seetõttu, et maa hindamise seadus (MHS)<sup>141</sup>

<sup>135</sup> RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07, p 10.

<sup>136</sup> RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09, p 12. J. Brandt, M. Sachs (Hrsg). Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. 3., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009, lk 337.

<sup>137</sup> Õiguskirjanduses on hakatud kahtlema haldusakti didaktilises liigituses kujundavateks ja tuvastavateks, sest ka tuvastav haldusakt muudab õiguslikku olukorda ning vastupidi on ka kujundaval haldusaktil olemas tuvastav iseloom. C. Bumke. Relative Rechtswidrigkeit: Systembildung und Binnendifferenzierungen im Öffentlichen Recht. Tübingen: Mohr Siebeck 2004, lk 178.

<sup>138</sup> T. Franz. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS 2013, lk 315.

<sup>139</sup> A. Aedmaa jt, lk 256.

<sup>140</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 92.

<sup>141</sup> Maa hindamise seadus. 09.02.1994. RT I 1994, 13, 231. 1994. aastal vastu võetud seaduse § 6 lg 1 alusel maa maksustamishind määrati, kuid 2001. aastal seaduse sätet muudeti ja määramine asendati sõnaga arvutamine, mis on leitav ka kehtivast redaktsioonist.

sisaldab sõnastust „maksustamishinna arvutamine“, mis laseb eeldada, et hinna teatavakstegemine on pelgalt maksukohustuslase teavitamine ehk tegemist on teabetoiminguga.<sup>142</sup> Praegusel hetkel valitsev seisukoht, mille kohaselt on maa maksustamishinna määramine haldusakt, on igati kooskõlas regulatiivsuse sisulise tähendusega, sest maa maksustamishinna määramisel on haldusorgani eesmärk suunatud sellele, et määratud hinna alusel anda välja maksuteade, mille alusel isikul tekib maamaksu tasumise kohustus.<sup>143</sup> Maa maksustamishinna määramise tuvastav toime avaldub ka selles, et kui määramise otsust õigeaegselt ei vaidlustata, tuleb seda aktsepteerida maksuteate alusena, sest sellega on eelnevalt kindlaks määratud oluline asjaolu, mis mõjutab maksusuhte edasist kujunemist.

Tuvastavateks haldusaktideks saab kirjanduse kohaselt veel lugeda volitatud asutuse poolt toote nõuetekohasuse tõendamiseks antud vastavussertifikaati, omandireformimenetluses vara endise omaniku tuvastamist, sünni- ja surmaakti andmist, kaitseväeteenistuseks kõlblikuks tunnistamist, arstliku komisjoni poolt puude kindlakstegemist sotsiaaltoetuse määramiseks.<sup>144</sup>

Samas ei loeta mitte igat ekspertiisi ja selle määramist haldusaktiks. Kui määratakse ehitusekspertiis tuvastamiseks, kas hoone on säilinud endisel individualiseeritud kujul, siis ekspertiisi määramine ei ole eelhaldusakt, vaid menetlustoiming. Vara tagastamise menetluses on haldusaktiks vara tagastamise korraldus. Eelhaldusaktiks ei kvalifitseeru menetlustoiming seetõttu, et temaga ei tehta siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavaid asjaolusid. Kuigi ekspertiisi määramisega tuvastatakse asjaolu esinemine või puudumine, võib lõpliku haldusakti andja langetada otsuse ka sellele vastupidiselt ja ekspertiisis öeldut mitte arvestades. Siinkirjutaja hinnangul võib ekspertiisi mittetuvastava iseloomu tingida ka see, millise asutuse poolt ekspertiis on tellitud, kes on ekspertiisi läbiviija ja mis valdkonnas ekspertiisi läbiviimist on vaja. Kui ekspertiisi objekti ei olegi võimalik objektiivselt hinnata, ei ole põhjendatud selle tuvastavast toimest lähtuda ka lõpliku haldusakti andmisel.

Riigikohus on tuvastava (eel)haldusakti tähenduse andnud ka kõrgkoolis sooritatud eksamitele. Siinkirjutaja hinnangul on praktikas nimetatud küsimus sisuliselt lahtine ning ühte õiget lahendust välja pakkuda keerukas.

---

<sup>142</sup> RKHKo 19.05.2003, 3-3-1-41-03, p-d 10–12.

<sup>143</sup> Selles mõttes on maamaks küllaltki erandlik, sest ta on puhtal kujul sissenõutav maks. Tema tasumise kohustust ei teki vahetult seaduse alusel ning maksumaksjale ei ole pandud deklareerimiskohustust. Maksu määramine toimub haldusaktiga – maksuteatega. L. Lehis. Maksuõigus. 3., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2012, lk 368.

<sup>144</sup> A. Aedmaa jt, lk 256.

Saksa õigusosalases kirjanduses valitseb üldine arusaam sellest, et klassikaliseks haldusaktiks ei saa lugeda klassitöö hindamist ja lõputunnistuse üksikuid hindeid. Juhul kui üksik hinne küpsuseksamil või mõnel muul lõputunnistusel on eraldi vaadatuna õiguslikus mõttes oluline, on tegemist regulatiivse haldusaktiga.<sup>145</sup> Eesti kohtupraktikas on käsitatud haldusaktidena näiteks riigieksami tulemust<sup>146</sup>, pankrotihalduri eksami- ja atesteerimiskomisjoni otsuseid<sup>147</sup> ja vandetõlgi eksamikomisjoni otsuseid<sup>148</sup>. Nimelt avaldub pärast nimetatud otsuste tegemist koheselt regulatiivsus, mis väljendub põhiseaduses toodud kutsetegevuse valikuvabaduse ja hariduse omandamise õiguse realiseerumise võimalikkuses või selle piiramises.<sup>149</sup>

Eksamitulemust käsitati eelhaldusaktina eelkõige põhjusel, et tehti siduvalt kindlaks asjaolud, millel on möödapääsmatu mõju ülikooli edaspidistele, kaebajat puudutavatele otsustustele õppetöö korraldamisel.<sup>150</sup> Uute eksamiotsuste tegemise võimalus ei kõrvalda varasemalt sooritatud eksamitulemuste siduvust.<sup>151</sup> Seega tuvastatakse negatiivse eksamitulemusega fakt, et isik peab eksami uuesti sooritama ning ületades eksami korduvaks sooritamiseks määratud limiidi, järgneb üliõpilase eksmatrikuleerimine, mis omab kahtlemata regulatiivset mõju isiku õigustele. Tuleb nentida, et tegelikkuses puudub taolisel eksamiotsusel regulatiivsus selle traditsioonilises tähenduses, kuid on olemas regulatiivsus selle tuvastavas tähenduses.<sup>152</sup> Autori hinnangul tuleb siin taaskord analüüsida, kas õiguslikud tagajärjed saabusid eesmärgiga neid kaasa tuua või on tegemist ainult faktiliste tagajärgedega. Analüüsitavas lahendis jääb segaseks, mis on see lõplik otsus, mille suhtes tuvastav mõju peab avalduma – kas bakalaureuse- või magistrikraadi omistamine, eksmatrikuleerimine või mõni muu õppekorraldust puudutav otsustus. Leian, et Riigikohus on omistanud lõpliku otsuse tähenduse ka nendele otsustustele, mis tegelikkuses lõplikud otsused ei olegi. Näiteks võib jõuda järeldusele, etksamilt saadud negatiivne tulemus on lõplikuks otsuseks selles osas, kuidas isik hakkab oma õpingute eest tasuma ja kuidas ta saab järgnevatele ainetele registreeruda. Lõplik otsus, mille suhtes midagi siduvalt kindlaks määratud peab olema, on ikkagi eelnevalt toodud kraadide omistamine või õpingute mittejätkamise võimalus kõrgkoolis. Siinkohal nõustun Riigikohtu halduskolleegiumi kohtunik T. Antoni eriarvamuses

<sup>145</sup> H. Maurer, lk 122; H.P. Bull, lk 234.

<sup>146</sup> RKHKm 05.03.2009, 3-3-1-97-08.

<sup>147</sup> RKHKo 30.05.2000, 3-3-1-20-00.

<sup>148</sup> RKHKo 28.02.2005, 3-3-1-87-04.

<sup>149</sup> Ka Saksamaal on levinud arusaama järgi tegemist haldusaktiga, kui see avab järgmise haridustee osas ukse.

Vt H.P. Bull, lk 234.

<sup>150</sup> RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12, p 18.

<sup>151</sup> Samas, p 19.

<sup>152</sup> Samas, p 21.3.

tooduga, mille kohaselt on tegemist pigem faktiliste tagajärgedega, mis on omased toimingule, mistõttu viitab Riigikohtu lahendi käsitus sellele, et tegemist ei ole eelhaldusakti, vaid toiminguga.<sup>153</sup>

Kohtupraktika võimalusele kujundada eksamitulemuste vaidlustamiste osas teistsugune seisukoht viitab lahendis toodu, mille kohaselt võivad ülikoolid luua seadusega või seaduse alusel kehtestatavate eeskirjadega eksamite läbiviimise ning õpiväljundite hindamise teistsuguseid või üksikasjalikumaid regulatsioone, mis võivad viia erinevale tulemusele ka eksamitulemuste õigusliku olemuse määratlemise ning kohtuliku vaidlustamise osas.<sup>154</sup>

#### **2.1.4. Regulaatiivsuse vormiline avaldumine**

HMS § 55 lg 1 sätestab, et haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav. See tagab selle, et akti adressaadile oleks üheselt selge, milline otsus on tema suhtes langetatud.<sup>155</sup> Haldusakti selguse ja üheselt mõistetavuse nõue laieneb ka haldusakti resolutiivosale, mis HMS § 60 lg 2 kohaselt on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa ja sealhulgas igähele kohustuslik.

Regulaatiivse osa ebaselge väljendamine haldusaktis võib kaasa tuua probleeme selles osas, et haldusakti adressaat ei tea, mis menetluse käigus otsustatud asjaoludest tema jaoks kohustuslik on. Regulaatiivsuse selgust võib ähmastada asjaolu, et menetluse käigus välja selgitatud asjaolud on erinevates dokumentides ning lõplikus haldusaktis neid sõnaselgelt resolutiivosas välja toodud ei ole.<sup>156</sup> Resolutsioon tuleks välja tuua ühes konkreetses dokumendis ning kui see ei ole teatud asjaoludel võimalik, tuleks selgelt viidata, milliste dokumentide osad veel regulaatiivset toimet omavad.

Haldusaktis ei ole reeglina kirjas ainult selle regulaatiivne osa, vaid tagamaks haldusakti formaalset ja materiaalselt õiguspärasust, peavad haldusaktis sisalduma ka motiivid. Reeglina ei ole haldusakti põhjendustes tuvastatud asjaoludel iseseisvat õiguslikku tähendust, va kui seadus sellist omadust neile ei anna. Järelikult peab regulatsioon olema seda enam selgelt välja toodud, sest isikule ei saa panna peale õigusi ja kohustusi, mis resolutsioonist ei nähtu ja mida regulatsiooniks lugeda ei saa.

---

<sup>153</sup> RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12 koos kohtunik T. Antoni eriarvamusega, p 6.

<sup>154</sup> RKHKo 04.03.2012, 3-3-1-68-12, p 23.

<sup>155</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE I. § 168. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103) (01.05.2013)

<sup>156</sup> RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 18.

Resolutsiooni vastuolu akti pealkirja ja motiividega raskendab haldustegevuse vormi õiget määratlemist.<sup>157</sup> Sageli on haldusaktid pealtnäha ainult kirjad, mis on suunatud haldusvälistele isikutele, kuid akti pealkiri ja sisu ei lange kokku. Otsuse vorm ega pealkiri ei määra iseenesest, kas tegu on haldusakti, toiminguga või menetlustoiminguga. Haldusakti vorminõuete eiramine toob kaasa haldusakti õigusvastasuse, kuid ei muuda haldusakti mõneks teiseks haldustegevuse liigiks.<sup>158</sup> Haldusaktiga võib tegemist olla ka juhul, kui haldusakt on jäetud nõuetekohaselt vormistamata.<sup>159</sup> Seega ei ole oluline, kuidas haldusorgan on akti pealkirjastanud ja millise vormi on haldusorgan aktile andnud, vaid oluline on, kuidas ta ikkagi adressaadi õigusi ja kohustusi mõjutas.<sup>160</sup> Haldusorgani subjektiivne nägemus ei mängi suurt rolli, otsustav on, kuidas mõistlik kolmas isik asjast aru saama pidi.<sup>161</sup>

## 2.2. Välismõjuta menetlustoiming

Välismõju puudumine või selle olemasolu on vajalik eristamiseks menetlustoimingut haldusaktist ja toimingust. Välismõju puudumine tähendab, et menetlustoiming ei oma mõju haldusvälistele isikutele. Haldusmenetlustes on küllaltki tavapärane, et üks haldusorgan teeb teisele ettepanekuid, annab arvamusi või kooskõlastusi, kuid juhul kui ühe haldusorgani ettepanek on suunatud ainult teisele haldusorganile, ei saa ta kuidagi puudutada haldusvälise isiku õigusi ja kohustusi. Kui lõplikku otsustust tegev haldusorgan on vaba otsustama mingi küsimuse üle ja võib teise haldusorgani arvamuse või ettepaneku tähelepanuta jätta, tuleb välismõju eitada ning sedastada, et tegemist on menetlustoiminguga.<sup>162</sup> Seega on sellisel juhul haldusakti õiguspärasuse eest ainuvastutav haldusorgan, kelle pädevuses finaalse otsuse langetamine on.<sup>163</sup>

Menetlustoiminguks ei ole mitte ainult haldusorganite vaheline suhtlus ja selle raames tehtud otsused, vaid menetlustoimingud on samuti ühe haldusorgani sees tehtud teatud otsust

---

<sup>157</sup> RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09, p-d 11 ja 12. Vaidlustati kirja, mis kandis pealkirja „Vastus taotlusele“, mistõttu käsitasid alama astme kohtud kui ka menetlusosalised kirja toiminguna, kuigi õiguslikult oli tegemist haldusaktiga.

<sup>158</sup> A. Aedmaa jt, lk 256.

<sup>159</sup> RKHKo 22.06.2004, 3-3-1-32-04, p 10; RKHKo 19.01.2009, 3-3-1-85-08, p 22; RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09, p 20; RKHKo 02.12.2010, 3-3-1-54-10, p 12.

<sup>160</sup> Brandt/Sachs (Hrsg), lk 109.

<sup>161</sup> Saksamaal tähistatakse seda terminiga *Empfängerhorizont*. W. Kluth. Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Willenserklärung Auslegung, Bindung, Widerruf, Anfechtung. – NVwZ 1990 nr 7, lk 610.

<sup>162</sup> RKHKo 28.10.2009, 3-3-1-60-09, p 14.

<sup>163</sup> RKHKo 10.06.2003, 3-3-1-38-03, p 22.

ettevalmistavad tegevused. Näiteks on menetlustoiminguteks tõendite vastuvõtmisest keeldumine, esindaja määramine või esindajast keeldumine, dokumentidega tutvumise keelamine, taandamisavalduse tagasilükkamine.<sup>164</sup>

Välismõju eitamine ei pruugi halduse tegevusvormi kvalifitseerimisel viia veel nentimiseni, et tegemist on menetlustoiminguga. Välismõju puudub ka halduse siseaktidel. Halduse siseakti erisuse menetlustoimingust tingib asjaolu, et siseaktiga otsustatakse halduse enda sisest otsustamist vajav küsimus lõplikult ära, kuid välismõju sellele vaatamata puudub, sest ainult haldusorgan ise juhindub siseaktist ning haldusväliste isikutele ta mõju ei avalda.<sup>165</sup> Halduse siseakt ei loo haldusväliste isikutele nõudeõigust, pigem annab haldusorganile endale mingi aluse edasiseks käitumiseks. Protsessiõiguses antud võimalus vaidlustada halduse üksikjuhtumeid reguleerivaid siseakte, kui viimane rikub isiku subjektiivseid avalikke õigusi<sup>166</sup>, ei muuda materiaalõiguslikult veel siseakti välismõju omavaks. Kui halduse eesmärk on korraldada ainult oma sisemist asjaajamist, siis sellest tulenevalt ei saa veel eeldada, et iga otsus, mis põhineb siseaktiga paika pandud alustel, mõjutab juba algusest peale isiku õigusi ja kohustusi. Välismõju omab ikkagi haldusakt, mis on sooritatud eesmärgiga tuua kaasa õiguslikke tagajärgi.

### 2.3. Õiguslik siduvus

Haldusakti õiguslik siduvus väljendub HMS § 60 lg 2 kohaselt haldusakti resolutiivosas. Eelhaldusaktiga tuvastatakse või määratakse kindlaks hilisema lõpp-otsustuse jaoks siduvalt haldusakti üksiku osa eelduse olemasolu, mis aga lõpp-otsusest sõltumatult mingeid õiguslikke tagajärgi ei tekita.<sup>167</sup> Haldusakt saab õigusi ja kohustusi kaasa tuua ainult juhul, kui ta on suunatud õiguslike tagajärgede tekitamisele. Eelhaldusakti puhulgi peab siduva otsuse tegemine olema haldusorgani tahe, st tuvastades lõpliku otsustuse jaoks mingit asjaolu, peab tuvastamisel olema haldusorgani eesmärgiks see, et hilisema otsustuse langetamisel selle asjaoluga arvestatakse.<sup>168</sup> Sellise seisukoha aktsepteerimine on ehk lihtsam juhtudel, kui siduva otsuse annab või teeb sama haldusorgan, kes lõpliku otsusegi langetab, kuid kaasatud haldusorgani puhul võib lõplikku otsustust langetaval haldusorganil olla tahe mitte juhinduda kaasatud haldusorgani otsustusest, mistõttu tuleks sellistel juhtudel kaasatud haldusorganite

<sup>164</sup> H. Maurer, lk 326.

<sup>165</sup> RKHKo 17.11.2005, 3-3-1-54-05, p 12.

<sup>166</sup> HKMS § 6 lg 1 kohaselt loetakse halduskohtumenetluses haldusaktiks ka üksikjuhtumit reguleerivat halduse siseakti.

<sup>167</sup> A. Aedmaa jt, lk 258.

<sup>168</sup> RKHKm 03.05.2004, 3-3-1-18-04, p 10.

otsustuste õiguslikud tähendused õigusaktides selgemalt sätestada.<sup>169</sup> Õigusaktides õiguslike otsustuste tähenduse täpsem sätestamine ei pruugi veel eristamisprobleemide tekkimist vältida, sest haldustegevuse vormi õiguslik siduvus peab ikkagi nähtuma regulatsioonist enesest ja olema sealt välja loetav ning selle tagamiseks tuleb kasutada vastavat sõnastust. Eelhaldusaktis tuvastatud või siduvalt kindlaks määratud asjaolud on järelikult haldusorganile siduvad, kuna lõplikku haldusakti andes ei saa ta neist mööda minna.<sup>170</sup> Paraku ei ole eelhaldusaktiga tuvastatud asjaolude siduvus lõpuni kindel, sest teatud asjaolude esinemisel võib haldusorgan juba eelnevalt tuvastatud küsimuse uuesti otsustada. Selleks on vajalik kaaluka põhjuse esinemine.<sup>171</sup> Kaalukaks põhjuseks võiks näiteks olla see, kui tuvastatud asjaolud ei saa vastata tegelikkusele, sest tuvastamise aluseks olnud asjaolud on võltsitud jne. Mõeldav on, et tuvastatud asjaoludest tuleb mööda vaadata, kui õiguslik olukord on niivõrd palju muutunud, et tuvastatud asjaoludest lähtuva otsuse tegemine ei oleks võimalik või läheks õiguskorraga vastuollu. Need on vaid hüpoteetilised näited, sest Riigikohus ise ei ole määratlenud, mida kaaluka põhjusena mõista tuleks, kuid kuna tegemist on määratlemata õigusmõistega, siis ei ole võimalik seda üldiselt sisustada.

Menetlustoimingul seevastu sellist siduvust nagu eelhaldusaktil haldusorgani jaoks ei ole, vähemalt ei ole seda sel määral tunnustatud, mistõttu on täiesti lubatav, et menetlustoimingutega kindlaks tehtud asjaolusid on haldusorganil küllaltki lihtne ümber hinnata, sest isikute usalduse kaitse põhimõttega arvestada ei tule.<sup>172</sup>

Saksa õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et kooskõlastused on reeglina küll internselt siduvad ja seetõttu ei käsitata neid haldusaktidena, kuid haldusakti kvaliteedi võib neile anda juhul, kui seadus näeb nende andmisele otseselt ette iseseisva haldusmenetluse.<sup>173</sup> HMS § 36 lg 2 näeb põhimõtteliselt üldseaduse tasandil sellise võimaluse ette. Kuigi sätte sõnastusest ei tulene otseselt, kas lõpliku haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik lõpliku haldusakti andja enda poolt anda eelnevalt mingi haldusakt või sooritada toiming, siis ilmselt on autori arvates toodud sätte alla võimalik paigutada ka juhud, kus lõpliku haldusakti andja ise ei saa anda haldusakti, mis oleks nõ eeltingimuseks tema enda poolt antavale haldusaktile, mistõttu tuleb haldusorganil isikule selgitada pöördumise võimalust haldusorgani poole, kelle pädevusse konkreetse haldusakti andmine kuulub.

---

<sup>169</sup> Selgema õigusliku sätestatuse nõuet on toonitanud ka Riigikohus. Vt RKHKm 03.05.2004, 3-3-1-18-04, p 10.

<sup>170</sup> A. Aedmaa jt 2004, lk 258. RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 8.

<sup>171</sup> RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-46-06, p 18; RKHKo 29.03.2006, 3-3-1-81-05, p-d 13 ja 14.

<sup>172</sup> S. Vahtrus. Isikute usalduse kaitse õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamisel. Magistritöö. Tartu 2011, lk 22; K. Merusk 2001, lk 519 ja 520. RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05, p 9.

<sup>173</sup> Kopp/Ramsauer § 35, äärenr 128.

Antud juhul ongi kõige problemaatilisem eelkõige siduvate kooskõlastuste temaatika. HMS § 16 lg 1 tähenduses olev kooskõlastus on internselt, mitte eksternelt siduv. Haldusorganil endal tuleb lõppotsust langetades lähtuda saadud kooskõlastusest, kuid isiku õigustele ta mingit mõju ei avalda. Sellest tulenevalt ei saa isik nõuda ka lõpliku otsuse ilmtingimata vastuvõtmist halduse poolt. Lisaks jääb lõpliku haldusakti õiguspärasuse eest vastutama haldusorgan, kes kooskõlastust küsis, isegi kui viga tulenes siduvast kooskõlastusest, mis saadi kooskõlastavalt haldusorganilt.<sup>174</sup>

Kooskõlastusi antakse rohkesti valdkondades, kus lõpliku otsuse langetajal on ulatuslik kaalutulusruum. Kooskõlastus võib olla otsuse langetajale nii positiivne kui ka negatiivne – esimesel juhul saadakse kooskõlastus, teisel juhul selle andmisest keeldutakse, mistõttu piirab see lõppotsustaja kaalutulusruumi oluliselt. Positiivse kooskõlastuse mõju otsustamiseks pädeva haldusorgani kaalutulusruumile on oluliselt väiksem.<sup>175</sup> Kooskõlastuse andmisest keeldumine omab seetõttu siduvuse poolest oluliselt suuremat kaalu. Kuigi PlanS-i kohaselt ei välista kooskõlastuse mittesaamine planeeringu kehtestamist, on kooskõlastuse näol tegemist oma valdkonnale spetsialiseerunud riigiasutuse seisukohaga, mida kohalikul omavalitsusel on praktiliselt võimatu ümber lükata. Seisukoha eiramine võib kaasa tuua õigusvastase otsuse langetamise kõrgendatud võimaluse.<sup>176</sup> Sellisel juhul ei ole välistatud, et kooskõlastava organi seisukoha tagajärjel kaasneb isikule negatiivne õiguslik tagajärg. Õiguskirjanduses on esitatud seisukoht, milles on välja pakutud võimalust õigusselguse tagamiseks loobuda eriseadustes siduvate kooskõlastuse andmise võimalusest ja asendada need eelhaldusaktidega, kui teise haldusorgani seisukohale on tarvis omistada definiitivne iseloom.<sup>177</sup> Autori hinnangul on välja pakutud lahendus aktsepteeritav ning võib tõepoolest aidata kaasa vaheteo tegemisele menetlustoimingute ja eelhaldusaktide vahel.

Praktikas esineb probleem ka järelevalveotsuste õigusliku olemuse üle. Enamuse seisukoha järgi on tegemist menetlustoimingutega, mis siduvust ei evi.<sup>178</sup> Teisalt on väljendatud ka arvamust, et järelevalveotsust tuleb käsitada eelhaldusaktina.<sup>179</sup> Järelevalvet teostava organi ja organi, kes andis mingi küsimuse järelevalve teostamiseks vahetõttu on haldusesisene,

---

<sup>174</sup> I. Pilving 2006, lk 150.

<sup>175</sup> P. Sarv. Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas. Kohtute aastaraamat 2008. *Sine loco, sine anno*, lk 90.

<sup>176</sup> Samas.

<sup>177</sup> I. Pilving 2006, lk 150.

<sup>178</sup> RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p 24.

<sup>179</sup> RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07, koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega, p-d 3–5.

mistõttu puudub välismõju ja eksterne siduvus. Kehtiva regulatsiooni tõttu on ka käesoleva töö autor seisukohal, et järelevalveotsus on vaadeldav haldusesisese menetlustoiminguna, kuid kuna keelduv otsus on järelevalve teostamist nõudnud haldusorganile siduv, oleks otstarbekas ka selliste siduvate otsustuste puhul loobuda hetkel kehtivast regulatsioonist, kui haldusorgan soovib teise haldusorgani otsustusele omistada lõpliku tähenduse lõpliku haldusakti andmise suhtes, sest kahtlemata tekitab praegune regulatsioon piiritlemisvajaduse eelhaldusakti ja menetlustoimingu vahel.

## 2.4. Lõplikkus

Haldusakt HMS § 51 lg 1 ja 2 tähenduses on ilmingimata haldusmenetluse lõpp-produkt. Haldusakti eriliigid – eelhaldusakt ja osahaldusakt ei ole küll klassikalises tähenduses menetlust lõpetavad haldusaktid, kuid seadusandja on neile selle kvaliteedi omistanud. Menetlust lõpetav on ka toiming, mille õiguslik regulatsioon on leitav HMS § 106 lg-st 1. Toiming toodud sätte tähenduses on iseseisev toiming, menetlustoimingul iseseisvus puudub. Ta ei ole antud eesmärgiga menetlust lõpetada. Menetlustoiming võib olla tulenevalt HMS § 35 lg 1 p-st 3 suunatud menetluse alustamisele. Riigikohtu praktikas on haldusmenetlust alustavateks menetlustoiminguteks loetud näiteks planeerimismenetluse algatamist, keskkonnamõju hindamise menetluse algatamist, munitsipaalomandisse taotlemise algatamist ja hankemenetluse algatamist.<sup>180</sup> Toodud näiteid ei ole mõttekas iseseisvateks aktideks lugeda, sest oma olemuselt ei too nad veel kaasa õigusi ja kohustusi, st neil puudub finaalne iseloom.

Siinkohal on asjakohane näide ka liiklusjärelevalve käigus sõiduki peatamine, sõidukijahi ja kaassõitja dokumentide kontrollimine, mis kvalifitseerub järelevalvetoiminguks, mille käigus järelevalvet teostav ametnik kogub täiendavat ja vajalikku teavet õiguserikkumise tunnuste kohta.<sup>181</sup> Ühtlasi on selge, et nimetatud menetlustoimingule võib veel midagi järgneda, kuid kõik võib ainult ka nimetatud tegevustega piirduda. Kuid see ei tähenda, et tegevused tuleks menetlustoimingutest toiminguteks ümber kvalifitseerida, sest haldusmenetlus ei pea ilmingimata lõppema haldusakti andmisega või toimingu sooritamisega. Menetluse alustamisele suunatud menetlustoiming võibki jääda kogu menetluse ainsaks tulemiks.

---

<sup>180</sup> Vt nt RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05, p-d 11 ja 14; RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p-d 18–21; RKHKo 06.03.2007, 3-3-1-94-06, p-d 9 – 11; RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p 15; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11, p-d 8 ja 9; RKHKm 12.12.2011, 3-3-1-52-11, p 22.

<sup>181</sup> RKHKo 10.01.2008, 3-3-1-65-07, p 17.

Teisalt on menetlustoiming üks menetluse mitteisesisevatest vaheetappidest, mis lõpptulemust ei mõjuta. Näiteks ei ole iseseisev toiming, vaid menetlustoiming otsus maa munitsipaalomandisse taotlemiseks. Tegemist on menetlustoiminguga maa munitsipaalomandisse andmise menetluses.<sup>182</sup> Riigikohus on menetluse nõ vaheetapina käsitanud ka menetleja taandamisest keeldumist.<sup>183</sup> Distiplinaarmenetluse lõpptulemuseks on distiplinaarkaristuse käskkiri, millega määratakse isikule distiplinaarkaristus või võib menetlus lõppeda ka karistust määramata. Siinkirjutaja hinnangul on Riigikohus sisse toonud menetluse lõpptulemuse mõjutamise osas veel faktori, mille kohaselt on menetluse lõpptulemuse menetluslikest toimingutest seda vähem mõjutatud, mida suurem kaalutusruum on otsuse lõplikul langetajal.<sup>184</sup>

Autori arvates ei ole lõplikkuse kriteeriumi sisustamisel erilisi kõrvalekaldeid märgata. Kui haldusorgan alustab menetlust, siis esimene toiming saab olla ainult menetlustoiming, sest eelduslikult on haldusorganil vaja täita uurimiskohustust ja koguda tõendeid, et saaks anda isiku õigustele või kohustustele suunatud haldusakti või sooritada toimingut. Vahepealsed etapid, mis teenivad eesmärgi saavutamist, on menetlustoimingud, kui neil puudub regulatiivsus ja kui nad ei otsusta ära menetluse lõpptulemi seisukohast mõnda üksikut asjaolu, mille ümbervaatamine hilisemalt on praktiliselt lubamatu. Menetluse lõppfaasis annab haldusorgan haldusakti või sooritab toimingut, mis toob kaasa kas õiguslikke või faktilisi tagajärgi. Pärast mida haldus reeglina antud menetluse raames enam ei toimeta ning menetluse võib lugeda lõppenuks.

---

<sup>182</sup> RKHKo 06.03.2007, 3-3-1-94-06, p 9.

<sup>183</sup> RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10, p-d 11 ja 12.

<sup>184</sup> RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10, p 14.

### **3. Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu vaidlustamise problemaatilisi aspekte halduskohtus**

#### **3.1. Kaebeõigus**

##### **3.1.1. Kaebeõiguse üldregulatsioon**

PS § 15 lg 1 ls 1 sätestab, et igal on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kaebeõiguse regulatsioon on sätestamist leidnud ka HKMS § 44 lg-s 1, mille kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks. Tegemist on üldregulatsiooniga, millest HKMS näeb ette ka erandeid, seda seoses nii isikutega, kellel on kaebuse esitamise õigus kui ka seoses kaebuse liikidega, mis on omakorda tihedalt seotud haldustegevuse vormidega. Käesolevas magistritöös analüüsitakse üht kaebeõiguse piirangut, nimelt menetlustoimingu vaidlustamist, kuid enne vajab veel lahtimõtestamist kaebeõiguse üldregulatsioon.

Õiguskirjanduses toodud seisukoha alusel on kaebeõigusel kolm dimensiooni, millest esimese kohaselt peab kaebajal olema isiklik puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga, mis väljendub tema õiguse riives. Teiseks peab olema tegemist isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse riivega, mitte kõigest mõningase puutumusega faktilisel või huvi tasandil.<sup>185</sup> Subjektiivne avalik õigus tuleneb põhiõigustest ja -vabadustest, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest. Isikul on õigus kaebus esitada ainult juhul, kui ka seaduse eesmärk on seda huvi kaitsta, mistõttu võib huvist välja kasvada kohtulikku kaitsmist vääriv õigus. Alati rikub isiku õigusi haldusakt, millega pannakse õigusvastaselt peale kohustusi või sätestatakse keelde.<sup>186</sup> Seega saab kohtupraktikas kujundatud seisukoha alusel alati vaidlustada isikut koormavat haldustegevuse vormi – haldusakti, toimingut. Kolmandaks peab kaebus olema riivatud õiguse kaitseks asjakohane. Kaebust ei saa esitada, kui sellega ei ole võimalik õiguse rikkumist kõrvaldada.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> E. Vene, teoses I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06. – 14.10.2011. Tartu 2011, § 44/B.I. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna riigi- ja haldusõiguse õppetoolis).

<sup>186</sup> RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 22; RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

<sup>187</sup> E. Vene, teoses I. Pilving (toim) § 44/B.I.

### 3.1.2. Kaebeõiguse piirangud menetlustoimingu vaidlustamisel

HKMS § 45 lg 3 sätestab, et menetlustoimingu peale võib ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Saksa halduskohtuseadustiku (*Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*)<sup>188</sup> § 44a kõlab järgnevalt: „Haldusorgani menetlustoiminguid saab vaidlustada ainult koos asjas langetatud sisulise otsusega. See ei kehti, kui menetlustoimingud on täitemenetluses täidetavad või on suunatud menetluses mitte osalenud isiku vastu.“<sup>189</sup>

Võrreldes kahte menetlustoimingu vaidlustamist reguleerivat sätet, hakkab silma, et sakslased lubavad menetlustoimingu reeglina vaidlustada koos lõpliku sisulise otsusega, samas kui Eestis kehtiv regulatsioon annab reegliks menetlustoimingu vaidlustamise koos lõpliku haldusakti või toiminguga. Saksa õiguskirjanduses suhtutakse sisulise otsuse laiendavasse tõlgendamisse tõrjuvalt, sest kui sisulise otsuse alla mahutada ka toiming, muutub sisulise otsuse ja toimingu piiritlemine eriti keerukaks. Lisaks ei saa toimingut sisulise otsusena käsitada, sest toimingul puudub regulatiivsus, mistõttu ei avaldu toimingus tahe tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Seetõttu eelistatakse tõlgendust, mille kohaselt sisuline otsus viitab haldusakti andmisele suunatud haldusmenetlusele.<sup>190</sup> Autori hinnangul on Eesti seadusandja sätte sellise sõnastusega andnud lisavõimaluse vaidlustamiseks ka toimingu andmisele eelnenud menetlustoiminguid, kuigi autor mõnab, et selline käsitlus võib tõesti raskendada haldusakti ja toimingu materiaalselt vahetegu. Haldusmenetluse lõppemise võimalus toimingu sooritamisele ei tohi isiku õiguste kaitset vähendada, sest ka toimingu sooritamisele võib eelneeda menetlustoimingute läbiviimise vajadus. Lisaks ei ole garanteeritud, et toimingu sooritamist ettevalmistavad menetlustoimingud ei võiks rikkuda isiku õigusi määras, mis tingib juba menetlustoimingu vaidlustamise vajaduse tekkimise.

<sup>188</sup> Verwaltungsgerichtsordnung BGBI 1960; 17.

<sup>189</sup> § 44a *Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen. Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen können nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.*

<sup>190</sup> Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung. 19., täiendatud trükk. München: Beck § 44a, äärenr 9–14; F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 18., neubearbeitete Auflage. München: Beck 2012 § 44a, äärenr 3.

Kaebeõiguse piirang menetlustoimingute vaidlustamiseks iseenesest on sobilik ning ei raskenda liigselt isikutel oma õigusi efektiivselt kaitsmast. Kui tõlgendada kaebeõigust väga laialt ja sellele mitte piiranguid seada, oleks haldusmenetluse efektiivne ja ökonoomne läbiviimine raskendatud, sest pidev menetlustoimingute vaidlustamine tooks kaasa viivitusi. HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseeldivusi isikutele.<sup>191</sup> Menetluse pooleliolevuse tõttu ei ole tõsikindel fakt, kas isiku õigused saavad menetluse tulemusena rikutud või mitte. Kaebeõiguse piirang on tingitud ka sellest, et halduskohtu funktsioon on tagada õiguste kaitse pärast menetluse lõppu ehk halduskohus kontrollib lõpptulemust ning kohtulik kontroll haldusmenetluse käigus võib liigselt sekkuda täidesaatva võimu tegevusse.<sup>192</sup>

Üldreeglik on lähtuvalt HKMS § 45 lg 3 sõnastusest menetlustoimingu vaidlustamine koos haldusakti või lõpliku toiminguga. See kehtib eelkõige juhul, kui isik soovib õiguskaitset menetluse eeldatava lõpptulemuse vastu. Sel juhul tuleb isikul menetluse lõpptulemus ära oodata.<sup>193</sup> Sellele vaatamata annab HKMS § 45 lg 3 ka kaks erandjuhtumit, mil menetlustoimingu vaidlustamine on võimalik vaidlustamata seejuures haldusakti või lõplikku toimingut. Erandite vajalikkus on tingitud asjaolust, et sisulise otsuse vaidlustamisega pole alati võimalik saavutada õigeaegset õiguste kaitset või pole selle saavutamine üldse võimalik.<sup>194</sup>

### **3.1.2.1. Mittemenetluslike õiguste rikkumine haldusmenetluses**

Mittemenetluslike õiguste rikkumise defineerimiseks tuleb esmalt jõuda seisukohale menetluslike õiguste olemuse osas. HMS ei anna ühtset kataloogi isiku menetluslikest õigustest haldusmenetluse jooksul. Menetluslikud õigused on seadusesse laiali pillutatud ning suletud loetelu andmine ei ole ilmselt mõttekas. Eelkõige saab menetluslikeks õigusteks lugeda õigust olla ära kuulatud (HMS § 40), õigust saada haldusorganilt selgitusi (HMS § 36), õigust menetlusele seaduses sätestatud aja jooksul (HMS § 5 lg 4, §-d 33, 34 ja 41), õigust

---

<sup>191</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 20.

<sup>192</sup> Kopp/Schenke § 44a, äärenr 1; H. Maurer, lk 326 ja 327; H. Posser, H.A. Wolff (Hrsg). Beck'scher Online-Kommentar VwGO. Stand 1.1.2013. Edition: 24. München: Beck 2013 § 44a, äärenr 5. Arvutivõrgus: [http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VwR\\_24/cont/BeckOK.VwR.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_24/cont/BeckOK.VwR.htm) (05.05.2013)

<sup>193</sup> RKHKm 08.10.2012, 3-3-1-30-12, p 11.

<sup>194</sup> H. Maurer, lk 327; J. Bader, M. Funke-Keiser, S. Kuntze, J. von Albedyll. Verwaltungsgerichtordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Heidelberg: C.F. Müller 1999 § 44a, äärenr 9.

haldusorgani erapooletusele (HMS § 10), õigust olla teavitatud menetluse alustamisest (HMS § 35 lg 1 p 2), õigust tutvuda dokumentidega (HMS § 37). Nimetatud menetluslikud õigused on sätestatud haldusmenetluse üldseaduseks olevas HMS-is, kuid eriseadused võivad siin erandeid seada ning juhul kui eriseaduse menetluslikku õigust reguleeriv säte on täpsem ja sätestab rangemad nõuded menetluse suhtes, ei kuulu kohaldamisele mitte enam üldseaduse, vaid eriseaduse regulatsioon.

Menetluslike õiguste rikkumist tuleb reeglina vaidlustada koos lõpliku haldusakti või toiminguga. Autor märgib, et kui haldusmenetlus on lõppenud, ei ole nimetatud säte enam rakendatav.<sup>195</sup> See on põhjendatud, kuna pärast haldusmenetluse lõppu on isikul võimalik vaidlustada juba menetluse lõpptulemit ennast ning selle käigus kontrollitakse ka haldusmenetluse läbiviimist. Lisan, et menetlustoimingu õigusvastasust ei tuvastata mitte paralleelselt, vaid koos lõpliku sisulise otsuse vaidlustamisega. Menetlustoimingu õigusvastasus avaldub haldusakti formaalse ja materiaalse õiguspärasuse kontrolli käigus.<sup>196</sup> Kuid menetluslike õiguste eriti raske rikkumise korral kuulub kohaldamisele HKMS § 45 lg 3 alt 2, kuid sellest alljärgnevalt.

Mittemenetluslike õigustena tuleb mõista järelikult subjektiivsete õiguste rikkumist, mis ei sõltu menetluse lõpptulemusest.<sup>197</sup> Näiteks on isikul viivituse korral võimalik esitada kohustamiskaebus, sest haldusorgani viivituse tõttu saavad kahjustatud ka materiaalõiguslikult kaitstud subjektiivsed õigused.<sup>198</sup> „Nii võib näiteks menetluse peatamise tagajärjel tekkiv viivitus haldusmenetluse läbiviimisel kujutada endast iseseisvat menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumist sõltumata menetluse lõpptulemusest, sest ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid jms. Samuti rikuks iseseisvalt menetlusosalise õigusi haldusmenetluse eesmärgipäratu peatamine iseenesest, kuna selle tagajärjeks on igal juhul menetlusaja pikenemine. Eesmärgipäratu ja õigusvastane oleks menetluse peatamine juhul, kui peatamise aluseks olevad asjaolud ei saaks kuidagi mõjutada taotletud haldusakti andmist.“<sup>199</sup>

---

<sup>195</sup> Bader/Funke-Keiser/Kuntze/von Albedyll § 44a, äärenr 2.

<sup>196</sup> Posser/Wolff § 44a, äärenr 25. Arvutivõrgus: [http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VwR\\_24/cont/BeckOK.VwR.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_24/cont/BeckOK.VwR.htm) (05.05.2013)

<sup>197</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5; RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03, p 18.

<sup>198</sup> RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03, p 18.

<sup>199</sup> RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 9.

HKMS § 45 lg 3 alt 1 kuulub kohaldamisele, kui menetlustoiming ei oma ainult haldusmenetluslikku toimet, vaid kui selle eesmärgiks on teenida isiku materiaaõiguslikku positsiooni kaitsmist või kui menetlustoiminguga on seotud iseseisvad materiaaõiguslikud tagajärjed.<sup>200</sup> Autori hinnangul on sellistel juhtudel pigem tegemist erandlike situatsioonidega, sest tavaliselt on isikul oma õiguste kaitse võimalik saavutada vaidlustades lõplikku otsust. HKMS § 45 lg 3 alt 1 harva kohaldamispraktikat näitab ka Riigikohtu vastavate lahendite puudumine.

Saksa õiguspraktikas on loetud nimetatud sätte kohaldamispraktika alla ka olukorrad, mis küll mõjutavad isiku materiaaõiguslikku seisundit, kuid panevad isikule erinevalt lõplikust otsusest peale teistsuguse iseloomuga ebasoodsa olukorra. Näidetena on välja toodud olukorrad, kus rikutud on informatsioonilise enesemääramise õigust ja muid isikuga seotud õigusi, näiteks kutse meditsiinilisele läbivaatusele võib riivata isiku kehalist puutumatust.<sup>201</sup>

Eelpool toodud Saksa õiguslase kirjanduse seisukohtadest tulenevalt on Eesti kohtupraktikas võib-olla liiga ahtalt mittemenetluslike õiguste rikkumist vaadatud, sest paljude menetlustoimingutega on võimalik riivata isiku põhiseaduslikke õigusi ja panna peale isikute jaoks ebaseaduslikke kohustusi, mis ei ole menetluse lõpptulemusega niivõrd vahetult seotud. HKMS § 45 lg 3 alt 1 liiga vähene rakendamine võib olla tingitud ka sellest, et isikud ei ole teadlikud oma õiguste kaitsmise võimalikkusest ning alahindavad menetlustoimingu mõju nende õiguste võimalikule rikkumisele.

### **3.1.2.2. Haldusakti või toimingu õigusvastasust tingiv menetlustoiming**

Selleks, et menetlustoiming tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu sooritamise, peab tegemist olema olulise menetlusveaga.<sup>202</sup> Seadusest ei leia kataloogi, mis avaks olulise menetlusvea mõiste, kuid selle olulisus sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast.<sup>203</sup> Oluline menetlusviga saab olla seaduses ette nähtud menetlusreeglite rääge eiramine ja rikkumine, mistõttu selle tagajärjel on võimalik lõpliku haldusakti või toimingu õigusvastasuse saabumine. Kuna menetlusreeglid ei ole kõik ühesuguse kaaluga, võib mõnikord vaja olla mitut rikkumist ning nende koosmõjus võib saabuda oluline rikkumine.

---

<sup>200</sup> Kopp/Schenke § 44a, äärenr 9.

<sup>201</sup> Samas, äärenr 10.

<sup>202</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5.

<sup>203</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 21.

Teisalt võib mõningate haldusõiguse valdkondade puhul olla juba üks rikkumine niivõrd oluline, et sellest ainuüksi piisab, et lõpptulemus ei saaks enam olla õiguspärane. Õiguspärasust tuleb hinnata sisuliste kriteeriumide abil.

Siinkirjutaja hinnangul on problemaatiline vältimatuse kriteeriumi sisustamine. See eeldab, et rikkumine saab olla lõppotsuse suhtes niivõrd suure kaaluga ainult juhul, kui on ilmselge, et rikkumine toob kaasa lõppotsuse õigusvastasuse. Ilmselt tuleb aktsepteerida seisukohta, et kahtluse korral tuleb tõlgendada ilmselguse puudumine isiku kahjuks, sest kui menetlustoimingu erandlikuks vaidlustamiseks kaebeõigus puudub, on võimalik ikkagi nõuda lõpliku otsuse vaidlustamist, seda eelkõige tühistamiskaebusega, mille raames kontrollitakse ka haldusakti formaalset õiguspärasust. Küllaltki suure tõenäosusega tingib formaalse õiguspärasuse nõuete eiramine materiaalse õigusvastasuse.

HKMS § 45 lg 3 alt 2 puhul peab menetlustoimingu õigusvastasus tingima vältimatult lõpliku haldusakti õigusvastasuse. Menetluse alustamine ja menetlustoimingute läbiviimine ei tingi iseenesest lõpliku haldusakti andmise või toimingu sooritamise kohustust. Erinevalt eelhaldusaktist ei teki siin isikul õiguspärast ootust menetluse lõpptulemi suhtes.

Võimalik on olukorra teke, kus on sooritatud menetlustoiming, mis on iseseisvalt vaidlustatav ning see ka vaidlustatakse, kuid lõpliku sisulise otsuse langetamist ei toimu. Tekib küsimus, mis õiguslikku tähendust omab menetlustoimingu õigusvastasus, kui ei järgne õiguslikku fakti ehk haldusakti andmist, mida menetlustoimingu õigusvastasus oleks otseselt mõjutanud. Autori hinnangul on seaduse sõnastus petlik, sest sätte sõnastusest saab järeldada, et nimetatud alternatiivi puhul saab menetlustoimingut isoleeritult vaidlustada ainult siis, kui tõsikindlalt järgneb sellele ka sisuline otsustus. Autor peab võimalikuks, et tuvastatud menetlustoimingu õigusvastasus võib omada õiguslikku tähendust ka juhul, kui isik soovib, et menetlus ikka lõpule viidaks ja haldusakt antaks. Sel juhul tähendab menetlustoimingu õigusvastasus seda, et menetlustoiming tuleb uuesti sooritada ja seda viisil, mis ei tooks kaasa lõpliku otsuse õigusvastasust. Juhul kui menetlus algab peale nullpunktist, võib menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamisel olla preventiivne toime, mis väljendub selles, et haldusorgan ei tohi isiku suhtes enam taolisel viisil käituda.<sup>204</sup> Kõnealuse sätte alt 1 puhul taolist olukorda tekkida ei saa, sest seadusandja on ette näinud, et vaidlustamine ei sõltu mitte kuidagi lõplikust lahendist ega ka selle vastuvõtmise faktist.

---

<sup>204</sup> Samal seisukohal ka Kopp/Schenke § 44a, äärenr 12.

## 3.2. Kaebuse nõue

Kaebuse nõue ja halduskohtu volitused peavad olema vastavuses, sest isik ei saa halduskohtule esitada nõuet, mille lahendamiseks viimasel puudub võimalus. Seega on halduskohtu volitused ja kaebuse nõue oma sisult kattuvad. Vastav regulatsioon on sätestatud HKMS § 5 lg 1 p-des 1–6 ja HKMS § 37 lg 2 p-des 1–6. Isikul on halduskohtule lubatud esitada tühistamis-, kohustamis-, keelamis-, hüvitamis-, heastamis- ja tuvastamiskaebust. Alljärgnevalt käsitlen seda, millised on kõige efektiivsemad nõuded lähtudes konkreetsetest haldustegevuse vormidest ning kuidas on võimalik kaebajal erinevaid nõudeid kombineerida ja millist tähendust omab halduskohtu uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustus. Lisaks peab seetõttu käsitusest selguma, milline on erinevate nõuete vahekord.

### 3.2.1. Kohtu selgitamiskohustus ning uurimispõhimõtte rakendamine

Nõuete esitamisel tuleb lähtuda sellest, millist haldustegevuse vormi vaidlustatakse, sest mitte iga haldustegevuse vormi vaidlustamisel ei ole kõik nõuded lubatud. Õiguskaitsevahendi valikuvabadus on kaebajal. Vahendit valides on oluline arvestada asjaoluga, et sellega oleks võimalik rikutud õigusi kaitsta.<sup>205</sup> Kuigi kaebuse nõude valikuvabadus on isikul, peab halduskohus uurimispõhimõttest<sup>206</sup> tulenevalt välja selgitama kaebuse eesmärgi ehk sisuliselt ei ole halduskohus seotud kaebuse sõnastusega.<sup>207</sup> Juhul kui võimalik on mitme õiguskaitsevahendi kasutamine, peab kohus tähelepanu juhtima neist sobivamale.<sup>208</sup> See aga ei tähenda, et kohus võiks võtta seisukoha nõuete ja taotluste osas, mida kaebusest välja lugeda ei saa. Kohus ei tohi kaebuse piire ületada ning peab austama dispositsioonipõhimõtet<sup>209</sup>. Lisaks peab kohus arvestama asjaoluga, et kui kaebaja ei ole nõus esitama efektiivsemat nõuet, peab kohus isiku valikut sellele vaatamata aktsepteerima.<sup>210</sup>

---

<sup>205</sup> RKHKo 29.10.2004, 3-3-1-35-04, p 15.

<sup>206</sup> HKMS § 2 lg 4.

<sup>207</sup> Kaebuse sõnastusega mitteseotus oli *expressis verbis* sätestatud halduskohtumenetluse seadustiku kuni 31.12.2011 kehtinud redaktsioonis (25.02.1999. RT I 1999, 31, 425. HKMS vr2) § 19 lg 7 ls-is 2, mille kohaselt ei olnud halduskohus seotud kaebuse või protesti sõnastusega. Eeldan, et nimetatud põhimõtte kehtib ka praegusel hetkel edasi.

<sup>208</sup> RKHKo 29.10.2004, 3-3-1-35-04, p 15.

<sup>209</sup> HKMS § 2 lg 3.

<sup>210</sup> RKHKo 17.11.2005, 3-3-1-54-05, p 14; RKHKm 01.12.2005, 3-3-1-67-05, p 6.

## 3.2.2. Tühistamisnõue

### 3.2.2.1. Tühistamisnõude rakendusala ja nõude efektiivsus

HKMS § 37 lg 2 p 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti osalist või täielikku tühistamist. Seega on tühistamisnõude<sup>211</sup> esitamine lubatav ainult kehtiva haldusakti puhul ning ei laiene teistele haldustegevuse vormidele, kuna need ei ole suunatud õiguste ja kohustuste tekitamisele, mistõttu ei ole nende tühistamine võimalik. Tühistamisnõude rakendamise peamine väljund seisneb isikut koormavate haldusaktide tühistamise võimalikkuses. Tühipaljas oletus, et isiku suhtes antakse haldusakt ei ole piisav.<sup>212</sup> Tühistamisnõude esitamiseks peab vaidlustatav haldustegevuse vorm vastama ka haldusakti kõigile tunnustele.<sup>213</sup> Tühistamisnõude esitamise eelduseks on asjaolu, et haldusakt on veel kehtivalt olemas. Samas on Saksamaa erialakirjanduses enamuse seisukoha järgi võimalik esitada tühistamisnõuet ka haldusakti suhtes, mille osas esinevad tühisuse alused. Ka tühine haldusakt tekitab õigusnäivuse, mistõttu võib kaebajal olla õiguslik huvi sellest vabanemiseks. Selle üle, kas haldusakt on vaidlustatav tühistamisnõudega või peale selle võib olla tegemist ka tühise haldusaktiga, võib üksikjuhtumil olla keeruline otsustada, mistõttu ei saa kaebajale seda riisikot asetada. Lahtine on küsimus, mida kohus peab tegema, kui menetluse käigus selgub, et tegemist on tühise haldusaktiga.<sup>214</sup> Autor on seisukohal, et kui tegemist on tühise haldusaktiga, mille suhtes on esitatud tühistamiskaebus, on otstarbekas üle minna haldusakti tühistamise nõudelt tühisuse tuvastamise nõudele, sest tühist haldusakti ei ole õiguslikult võimalik tühistada, küll on võimalik selle tühisuse tuvastamine.<sup>215</sup> Lisaks ei ole välistatud ka vastupidine toimimine, st üleminek tühisuse tuvastamise nõudelt tühistamisnõudele, kui on täidetud muud tühistamisnõude esitamiseks tarvilikud eeldused, sh kinni peetud tähtaegadest.<sup>216</sup>

---

<sup>211</sup> VwGO § 42 lg 1 alt 1 *Anfechtungsklage* on samuti mõeldud kehtivate haldusaktide tühistamiseks. Posser/Wolff (Hrsg) § 42, äärenr 10. Arvutivõrgus: [http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VwR\\_24/cont/BeckOK.VwR.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_24/cont/BeckOK.VwR.htm) (05.05.2013)

<sup>212</sup> W. Frenz. Die Anfechtungsklage. – JA 2011 nr 6, lk 434.

<sup>213</sup> Brandt/Sachs (Hrsg), lk 393.

<sup>214</sup> Samas, lk 394.

<sup>215</sup> Samal seisukohal ollakse ka teoses Brandt/Sachs (Hrsg), lk 422.

<sup>216</sup> Samas.

Tühistamisnõude seisukohalt ei ole oluline, kas tegemist on haldusaktiga HMS § 51 lg 1 mõttes või haldusakti eriliikidega – osa- või eelhaldusakti või üldkorraldusega.<sup>217</sup> Tühistamisnõude esitamine on haldusakti õiguslikust kehtivusest vabanemiseks kõige efektiivsem, sest haldusakti kehtivust on võimalik murda ainult tühistamiskaebusega.<sup>218</sup> Kui isik soovib lisaks haldusakti tühistamisele ka selle õigusvastasuse tuvastamist, ei ole viimase nõude esitamine tarvilik, sest haldusakti tühistamise taotluses sisaldub juba iseenesest selle haldusakti õigusvastaseks tunnistamise taotlus, sest tühistada saab vaid õigusvastast ja kaebaja õigusi rikkuvat haldusakti.<sup>219</sup> Tühistamiskaebuse tagajärjel ei too haldusakt enam kaasa õiguslikke tagajärgi ega oma koosseisulist mõju halduse hilisemate toimingute jaoks. Tühistamiskaebuse esitamisega kaotab haldusakt oma kehtivuse algusest peale, st nagu ei oleks teda kunagi antudki.<sup>220</sup>

### 3.2.2.2. Tühistamisnõude tõlgendamine kohustamisnõudeks

Kui isiku eesmärgiks on saavutada ainult haldusakti kehtetuks tunnistamine, on tühistamisnõue piisav. Juhul kui isikule on keeldutud haldusakti andmisest, on isikul eelduslikult jätkuvalt olemas soov, et talle antaks soovitud haldusakt, mistõttu tühistamisnõude esitamisest ainuüksi ei piisa – vajalik on esitada ka kohustamisnõue.<sup>221</sup> Siinkohal on välja kujunenud seisukoht, et isiku kohtule esitatud kaebuses ei peagi sisalduma sõnaselget taotlust haldusorgani kohustamiseks haldusakti väljaandmiseks, vaid halduskohtu ülesanne on kaebust tõlgendada ja välja selgitada kaebaja eesmärk. Ilmselt sõltub isiku õiguste efektiivne kaitse sellest, kas kohus on aru saanud sellest, et kaebaja ei ole soovinud ainuüksi tühistamisnõuet esitada, vaid tema tahe on suunatud ka sellele, et kohus kohustaks haldusorganit haldusakti välja andma. Sellest tulenevalt võib väita, et kui isik soovib tühistada keelduvat haldusakti, on kohustamisnõue juba tühistamisnõudega hõlmatud.<sup>222</sup> Kohtud on tõlgendanud tühistamiskaebust ka otse kohustamiskaebuseks, jättes täiesti kõrvale tühistamiskaebuse<sup>223</sup>, kuid siinkirjutaja hinnangul ei saa kedagi kohustada, kui on ees kehtiv haldusakt, mis välistab kohustamisnõude realiseerumise. Kaebaja kohtule esitatud kaebusest

<sup>217</sup> Analoogselt on asi reguleeritud VwGO-s. Vt F. Hufen. *Verwaltungsprozessrecht*. 4., neubearbeitete Auflage. München: Beck 2000, lk 242.

<sup>218</sup> RKHKo 19.06.2012, 3-3-1-84-11, p 39. I. Pilving. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – *Juridica* 1998 nr 10, lk 519.

<sup>219</sup> RKHKm 16.10.2001, 3-3-1-47-01, p 3.

<sup>220</sup> I. Pilving 1998, lk 519.

<sup>221</sup> Saksamaal ei ole keelduva haldusakti või andmata jäänud haldusakti suhtes kohaseks õiguskaitsevahendiks mitte *Anfechtungsklage*, vaid *Verpflichtungsklage*. Viimati nimetatu ongi mõeldud ainult õiguskaitsevahendiks haldusaktide osas. Eesti õiguskord ei erista kohustamiskaebust sõltuvalt sellest, kas sellega soovitakse kohustada haldusorganit andma haldusakti või sooritama toimingut. Vt ka F. Hufen, lk 317.

<sup>222</sup> RKHKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02; RKHKo 04.11.2002, 3-3-1-51-02, p 22.

<sup>223</sup> RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07, p 22.

võib küll sõnaselgelt nähtuda, et soovitakse soorituse edasikestmist, näiteks palga maksmise jätkumist, kuid see ei ole õiguslikult võimalik, kui selle maksmine on peatatud haldusorgani käskkirjaga.

### **3.2.3. Kohustamisnõue**

#### **3.2.3.1. Rakendusala**

Kohustamiskaebuse esitamine on võimalik nii haldusakti kui ka toimingu puhul ning eriti oluline juhtudel, kus haldusorgan on keeldunud haldusakti andmast, toimingut sooritamast või on tegevusetu või viivituses.<sup>224</sup> Võib ka olla, et haldusorgan ei ole ettenähtud tähtaja jooksul sooritanud vajalikku menetlustoimingut, mistõttu on terve haldusmenetlus seetõttu häiritud. Järelikult on ka sel juhul õigustatud kohustamisnõude esitamine. Saksamaal tehakse vahet selles osas, kas haldusorganilt soovitakse saada haldusakti või oodatakse, et haldusorgan sooritaks toimingut. Sellest tulenevalt on esimesel juhul kohaseks õiguskaitsevahendiks *Verpflichtungsklage*, teisel juhul *allgemeine Leistungsklage*.<sup>225</sup>

#### **3.2.3.2. Tuvastamisnõude tõlgendamine kohustamisnõudeks**

Kaebus keelduva haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks võib olla tõlgendatav kohustamisnõudena, et haldusorgan asja uuesti läbi vaataks.<sup>226</sup> Siinkohal tõlgendaks töö autor õigusvastasuse tuvastamise nõuet nii kohustamis- kui tühistamisnõudena, sest keelduv haldusakt takistab kohustamisnõuet täitmast. Kohus ei saa kohustada haldusorganit sooritama toimingut või andma haldusakti, kui kohtuotsuse ajal kehtiv õigus seda ei võimalda.<sup>227</sup> Õigusena ei tule vaadata mitte ainult õigustloovat akti, sest ka üksikakt võib nii faktiliselt kui õiguslikult takistuseks saada.

---

<sup>224</sup> Saksamaal saab haldusakti andmiseks esitada *Verpflichtungsklage*. Halduse mitteregulatiivsete vormide tarvis on sel juhul ette nähtud *allgemeine Leistungsklage*. See pole seaduses selgesõnaliselt reguleeritud, kuid seda on siiski mõningates sätetes mainitud, mistõttu on tegemist lubatud nõudega. Tegemist on olemuselt positiivse sooritamisinõudega. F. Hufen, lk 342; Brandt/Sachs (Hrsg), lk 415.

<sup>225</sup> Brandt/Sachs (Hrsg), lk 415.

<sup>226</sup> RKHKo 31.05.2005, 3-3-1-24-05, p 8.

<sup>227</sup> RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10, p 14.

### 3.2.3.3. Tuvastamisnõude tõlgendamine keelamisnõudeks

Kehtivas HKMS-is on kohustamiskaebuse nõ eriliigina HKMS § 37 lg 2 p-s 3 välja toodud keelamiskaebus. Kuid selle esitamine on mõttekas ainult siis, kui küllaltki suure tõenäosusega on teada, et isiku suhtes kavandatakse haldusakti andmist või toimingut sooritamist, sest tegemist on ikkagi preventiivse nõudega.<sup>228</sup> Selle esitamine ei ole niivõrd aktsepteeritud ka seetõttu, et kohus sekkuks keelamisnõuet liiga kergekäeliselt menetledes täidesaatva võimu tegemistesse, kuid PS-st tulenevalt on Eesti Vabariigis kui demokraatlikus riigis kehtiv võimude lahususe põhimõte<sup>229</sup>, mis välistab ühe võimu sekkumise teise võimu pädevusalasse. Isikul on alati võimalik oma õigusi kaitsta ka juhul, kui vastav haldusakt on antud või toiming sooritatud, mistõttu leian, et isiku õiguste efektiivne kaitse ei saa keelamiskaebuse esitamise võimaluste piiramisega kuidagi kahjustatud.

Keelamiskaebust võib vaadata lubatavana, kui haldusakt on juba antud, kuid selle haldusakti alusel hakkab haldus isiku suhtes toimetama, mistõttu võivad riivatud saada viimase õigused. Mõeldav on tõlgendada haldusakti õigusvastasuse tuvastamise nõue keelamisnõudeks. Näiteks võib maksukohustuslasel olla soov vältida maksuettekirjutuse sundtäitmist pärast ettekirjutuse aluseks olnud sätete põhiseadusvastaseks tunnistamist. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb tuvastamisnõuet mõista kohustamisnõudena, mille sisuks on keelata maksuhalduril toiminguid läbi viia ehk sundida maksuhaldurit olema tegevusetu.<sup>230</sup>

### 3.2.3.4. Kahju hüvitamise nõude tõlgendamine kohustamisnõudeks

Kohtupraktikas on tunnustamist leidnud lähenemine, mille kohaselt on kaebuse nõuet võimalik tõlgendada viisil, et kui isik on kohtule esitanud nõude teatud rahasumma tasumiseks, ei pruugi ilmtingimata tegemist olla kahju hüvitamise nõudega, vaid kohustamisnõudega maksta soovitud summa kaebuse esitajale välja. Selline tõlgendus on võimalik, kui sooritus ehk toiming, mis kuulus sooritamisele oligi rahaline.<sup>231</sup> Ilmselt täidaks

---

<sup>228</sup> HKMS § 45 lg 1: „Keelamiskaebuse võib esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingut, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel.“

<sup>229</sup> Vaata lähemalt T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 91–95.

<sup>230</sup> RKHKo 05.02.2004, 3-3-1-3-04, p 12.

<sup>231</sup> RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-29-08, p 11; RKHKm 10.05.2001, 3-3-1-24-01, p 1.

ka kahju hüvitamise nõue oma eesmärgi, kuid kohustamisnõude suurema efektiivsuse ja primaarsuse tõttu tuleb eelistada viimase esitamist, kui asjaolud seda lubavad.

Eelpool toodust tulenevalt võivad kohustamiskaebuse esitamisest tulenevalt olla esitatuks loetud ka tühistamiskaebus, õigusvastasuse tuvastamise kaebus, keelamiskaebus kui kohustamiskaebuse üks erivorme ja kahju hüvitamise kaebus.

### 3.2.4. Tuvastamisnõue

Õigusvastasuse tuvastamise nõude saab esitada haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemiseks.<sup>232</sup> Tühistamiskaebuse efektiivsuse tõttu haldusakti õiguslikust kehtivusest vabanemiseks näeb autor õigusvastasuse tuvastamise nõude peamise funktsioonina eelkõige juhte, kus isik soovib toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist eesmärgiga esitada hiljem kahju hüvitamise nõue, kaitsta oma õigusi preventiivsetel<sup>233</sup> või rehabiliteerivatel<sup>234</sup> eesmärkidel. Kui haldusorgan on olnud tegevusetu või viivituses, ei vii õigusvastasuse tuvastamise nõue eeldatavasti sihile, sest õigusvastasuse tuvastamine ei kõrvalda haldusorgani passiivsust. Mistõttu sellise olukorra tekkimisel on vajalik esitada kohustamisnõue.

Sai märgitud, et tuvastamisnõue võib ette valmistada tulevikus esitatavat kahju hüvitamise nõuet, kuid isik ei pea kõigepealt kohtusse pöörduma õigusvastasuse tuvastamise nõudega, kui tema kaebuse lõplik eesmärk on kahju hüvitamise nõude esitamine, vaid oma õiguste kaitseks on koheselt võimalik esitada kahju hüvitamise nõue, sest kahjunõude lahendamisel tuleb kohtutel samuti toimingute õiguspärasust hinnata, kuna toimingute õigusvastasuse või õiguspärasuse tuvastamine on kahju hüvitamise üks eeldusi, millest omakorda sõltub kahjunõude õiguslik alus. Seega hõlmab kahjunõude lahendamine toimingute õiguspärasuse hindamist, järelikult ei ole vajadust menetleda eraldi tuvastamisnõuet.<sup>235</sup>

Lisaks on tuvastamiskaebusel ka täiesti omaette funktsioon – tuvastada avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omav asjaolu. Õiguslikus mõttes on sellise nõude esitamine sarnane

<sup>232</sup> Analoogne säte on leitav VwGO §-st 43.

<sup>233</sup> Preventiivne huvi väljendub kaebaja huvis vältida haldusorgani korduvat või jätkuvat õigusvastast tegevust isiku suhtes. Vt nt RKHKo 19.04.2011, 3-3-1-8-11, p 10; RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-24-10, p 20.

<sup>234</sup> Rehabiliteeriva huvi alla kuuluvad juhtumid, kus halduse tegevuse tagajärjel saabub isikule negatiivne mõju, mis ka pärast halduse tegevuse lõpetamist edasi kestab. F. Hufen, lk 372.

<sup>235</sup> RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11, p 24.

eelhaldusakti või tuvastava haldusaktiga, kus tehaksegi õiguslikult siduvalt kindlaks mingi asjaolu esinemine või selle puudumine. Vahe on ainult selles, et siin toimub see halduskohtu enda poolt ja kohtuotsusega, mitte ei tuvastada faktilist asjaolu haldusaktiga.

Tuvastamisnõue on sekundaarnõudeks, mis tähendab, et teda on võimalik esitada ainult juhul, kui isikul pole võimalusi oma õigusi tõhusama õiguskaitsevahendiga kaitsta. Probleem võib tekkida, kui isik on laskunud mööda tõhusama õiguskaitsevahendi kasutamise võimaluse ja pöördunud kohtusse tuvastamisnõudega, kuigi õigeaegselt oma õigusi kaitsma asudes oleks ta saanud esitada just haldusakti korral ka tühistamisnõude. Sellises olukorras ei tohiks kohus öelda, et kuna isik kasutab sekundaarset õiguskaitsevahendit, siis tema nõuet ei menetleta. Kui isikul on ikkagi olemas kas rehabiliteeriv või preventiivne huvi või pole välistatud ka kahju hüvitamise nõude esitamine, on tuvastamisnõue lubatav. Autori arvates ei tohiks tuvastamisnõuet ka liigselt devalveerida, sest juba kaebetähtaja regulatsioonist tulenevalt on tuvastamisnõudel täiesti oma koht õiguskaitsevahendite süsteemis olemas.

### **3.3. Kaebetähtaeg**

PS § 15 lg 1 ls 1 kohaselt on isikul õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kuid see õigus ei ole absoluutne. Ka kaebetähtaegade õigusaktides sätestamine on vaadeldav kaebeõiguse piiranguna, mis on vajalik, et tagada PS §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõte. Kui isik ei pöördu halduskohtusse õigeaegselt, omandavad vaidlustatavad haldustegevuse vormid oma õigusjõu ning nende vaidlustamine ei ole enam võimalik.

#### **3.3.1. Tegevusetuse ja viivituse vaidlustamise tähtaeg**

HMS § 5 lg-st 4 tuleneb põhimõte, et menetlus peab toimuma mõistliku aja jooksul ja võimalikult kiiresti. Sellest põhimõttest peamised hälbed on haldusorgani tegevusetus ja viivitus. Juhul kui toimingut ei ole võimalik sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, näeb HMS § 41 haldusorganile ette võimaluse teha viivitusest teatavaks toimingu sooritamise tõenäoline aeg ning näidata ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjus. Sel viisil käitudes on haldusorganil võimalik välistada olukord, kus isik hakkaks haldusorgani viivitust või tegevusetust vaidlustama, sest isiku teavitamise kohustuse täitmisega ja põhjuse näitamisega, miks ei suudeta tähtajast kinni pidada, ei ole võimalik kaebetähtaja kulgema hakkamine. Tegelikult on see problemaatiline, sest toimingu adressaat on teadlik, et haldusorgan ei tee midagi, et toiming saaks sooritatud, mistõttu ei kõrvalda isiku teavitamine isiku õiguste riivet,

heal juhul ta ainult mahendab seda, sest eelduslikult peab tähtajast mittekinnipidamise põhjus olema motiveeritud ja tulenema haldusorganist sõltumatutest asjaoludest. Vastasel juhul saaks haldusorgan pea alati eirata toimingu sooritamise tähtaegasid ja ollagi passiivne. Ilmselt on võimalik kaebetähtaja kulgema hakkamine ikkagi hetkest, kui isik saab küll nimetatud teavituse kätte, kuid selles teavituses ei ole toodud piisavalt kaalukaid põhjuseid. Seetõttu leian, et sel juhul on isikule kaebetee avatud.

Toimingu vaidlustamise tähtaegade osas oli ehk kõige teravam küsimus tegevusetuse ja viivituse vaidlustamine kohustamiskaebuse esitamisega. Uue HKMS-i jõustumisega pealtnäha nimetatud probleem kadus, kuna HKMS § 46 lg 2 sätestab, et haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral võib kohustamiskaebuse esitada ühe aasta jooksul toimingu tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Kui sellist tähtaega ei ole sätestatud, võib kohustamiskaebuse haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral esitada kahe aasta jooksul toimingu taotlemisest arvates. Enne kehtivat regulatsiooni ei sätestanud HKMS vr2 § 9 lg 2 kaebetähtaja ajalisi piire tegevusetuse ja viivituse vaidlustamiseks kohustamiskaebusega. Kohtupraktikas oli omaks võetud seisukoht, et tegevusetuse vaidlustamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.<sup>236</sup> Mõistlik aeg on määratlemata õigusmõiste<sup>237</sup> ning kuulub sisustamisele lähtuvalt kaasuse asjaoludest. Kindlasti tekitab enam küsitavusi mõistliku aja sisustamine, kui hetkel kehtiv regulatsioon, mis tagab suuremal määral õigusselguse ja õiguskindluse, sest mingil ajahetkel peab saabuma situatsioon, kus haldusorgani toimingut enam vaidlustada ei saa, vaatamata sellele, et ta võis ja võib jätkuvalt isiku subjektiivseid õigusi rikkuda. Teisalt võib nentida, et praeguse regulatsiooniga on piiratud kaebetähtaega ehk liialt, sest mõningate teiste halduse tegevusvormide ja kaebeliikide puhul on ette nähtud tunduvalt pikemad tähtajad.

Õiguskirjanduses on leitud eelneva HKMS redaktsiooni osas, et tegevusetusel kui toimingul ei ole lõpp-punkti, millest saaks arvestada kaebetähtaega. Tegevusetus rikub isiku õigusi jätkuvalt, mistõttu peab saama seda ka jätkuvalt vaidlustada. Tegevusetuse vaidlustamisele on keerukas seada vaidlustamise lõpptähtaega tulenevalt haldusmenetluse eriliikide rohkusest, mistõttu ei peaks toodud küsimust reguleerima HKMS. Samuti ei tohiks tegevusetuse eriliikide vaidlustamise kaebetähtajale piiranguid seada kohtupraktika.<sup>238</sup> Nõustun väitega, et tegevusetusel või viivitusel ei ole tõepoolest võimalik määrata lõpp-punkti. Töö autor leiab, et

---

<sup>236</sup> RKHKm 31.01.2000, 3-3-1-49-99, p 1.

<sup>237</sup> K. Merusk 1997, lk 67–70.

<sup>238</sup> E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007 nr 5, lk 310.

sellest tulenevalt ei saa olla välistatud kaebetähtaja osas regulatsiooni kehtestamine HKMS-is. Üks võimalus oleks kindlasti eriseadustes sätestada kaebetähtajad, mis arvestavad menetluse spetsiifikat, kuid kaebetähtaja regulatsiooni killustamine ei taga autori hinnangul piisavalt õigusrahu. Seda teed minnes oleks tarvis ümber vaadata ka kaebetähtaja teised regulatsioonid ja viia nad rohkem kooskõla menetluste erisustega.

Võib väita, et kui haldusakti tühistamiseks ei esitata kaebust 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest arvates, on ka tegemist isiku õigusi jätkuvalt rikkuva haldusaktiga, sest kehtiv haldusakt on täitmiseks kohustuslik vaatamata tema võimalikule õigusvastasusele. Seega on täiesti loomulik ja aktsepteeritav, et seadusandja paneb paika ajalised piirid, mille ületamisel on isikul võimalik saavutada kaebuse menetlemine ainult kaebetähtaja ennistamisega.

Alternatiivse lahendusvariandina on välja pakutud, et kaebetähtaja pikkus võiks olla sarnaselt kahju hüvitamise nõudele 10 aastat või jäetaks isik alternatiivina kohtumenetlusest ilma protsessiõiguse pahauskse kasutamise pärast, kui esinevad sellele viitavad asjaolud.<sup>239</sup> Iseenesest on pakutud lahendused täiesti vastuvõetavad, aga nende rakendamisel tekib rohkem probleeme kui praeguse regulatsiooni korral. Kui isikul puudub kindel teadmine, mis tähtaja jooksul ta saab oma õigusi kaitsta, tekib olukord, mil isiku kohtusse pöördumise ajaks on möödunud nii palju aega, et tõendite esitamine muutub raskemaks jne. Siinkirjutaja hinnangul ei ole ülemäära pikkade kaebetähtaegade sätestamine otstarbekas, sest see just nimelt võimaldabki isikul oma õigusi kuritarvitada. Kui isiku õigusi on rikutud, siis eelduslikult keskmine mõistlik inimene asub oma õigusi taastama ja kaitsma võimalikult kiiresti. Kuna haldusorgan asub enamasti tegutsema isiku taotluse alusel, on isik teadlik ka sellest, et haldus tema suhtes midagi toimetab ning seetõttu ei saa tugineda kohtusse pöördumisel liigse viivitamise olukorras ka asjaolule, et isik ei ole teadlik, et haldusorgan on olnud tegevusetu või viivituses.

Omaette küsimus on see, kas ajalised piirid on optimaalsed, kuid siin annab vastuse loodetavasti kohtupraktika, sest uue seaduse pinnalt tehtud lahendeid praegusel hetkel napib. Autor on seisukohal, et kaebetähtajad ei tohi olla ülemäära pikad, sest mida rohkem aega on möödunud vaidlustatavast tegevusest, seda vähem tegelikkuses õiguskaitsevahend oma eesmärki täidab. Ei ole välistatud, et isikul kaob teatud aja möödudes üldse huvi toimingute sooritamise vastu, sest reaalsus võib isiku vajadustesse korrekture teha. Lõppkokkuvõttes on

---

<sup>239</sup> E. Vene, lk 311.

seadusesse kirja saanud tähtjad tegevusetuse ja viivituse vaidlustamiseks siinkirjutaja hinnangul igati sobilikud, et tagada piisavalt isikute õiguste kaitse ning ka õigusrahu.

### **3.3.2. Üldkorralduse vaidlustamise tähtaeg**

Üldkorralduse vaidlustamisel on eelkõige probleemiks kaebetähtaja kulgema hakkamise küsimus. Üldkorralduse õiguslikust olemusest tulenevalt ei ole välistatud küsimuse tõstatamine ka selles osas, millal on kaebetähtaeg ümber saanud. Kuna üldkorraldus on üksikjuhtumit reguleeriv haldusakt, on selle suhtes võimalik esitada kõiki HKMS § 37 lg-s 2 nimetatud nõudeid. Kuna kõige efektiivsem õiguskaitsevahend on tühistamiskaebus haldusakti õigusliku toime kõrvaldamiseks, peatub autor lähemalt tühistamiskaebuse kaebetähtaja regulatsioonil. HKMS § 46 lg 1 kohaselt võib tühistamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest alates. Nimetatud säte ei tee erisusi haldusakti erinevate liikide vahel, seega kohaldub HKMS § 46 lg 1 ka üldkorralduse suhtes.

Osade üldkorralduste kaebetähtaegade regulatsioon on ette nähtud eriseadustes. Näiteks detailplaneeringu vaidlustamiseks on igal isikul õigus planeeringu kehtestamist vaidlustada ühe kuu jooksul, arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest (PlanS § 26 lg 1).

Üldkorraldus võib olla antud ka kindlaks määratud isikute ringi suhtes. Üheks selliseks juhuks on näiteks alkohoolse joogi jaemüügiõiguse peatamine teatud müügikohtades või ühes müügikohas kui ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil tervikuna (AS § 36 lg 1 p 3). Eriseadus siin konkreetset kaebetähtaega ei sea, kuid lähtuda tuleb HKMS § 46 lg-s 1 kehtestatud üldisest kaebetähtaja regulatsioonist.

Seega kui üldkorraldus avaldab isiku õigustele mõju koheselt, tuleb ta vaidlustada HKMS-i või eriseaduse kaebetähtaegade regulatsiooni alusel.

Üldkorraldusi on ka selliseid, kus akti andmise ajal on adressaadid teadmata, kuid hiljem on nad võimalik puutumuse alusel kindlaks määrata. Näiteks on maavanemal õigus keelata veekogujäälle minek, kui jääminek ohustab jääleminejaid (VeeS § 18 lg 5 p 5). Üldkorralduse andmise hetkel ei ole teada, kes on need isikud, kes võivad konkreetse veekogu jäälle minna, kuid mingil hetkel võib isikul tekkida puutumus ja puutumuse tekke hetkest on tal võimalik üldkorraldust vaidlustada 30 päeva jooksul.

Seega kui tegemist on määratlemata arvu juhtumeid käsitleva sättega, mis akti adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal ei mõjuta, saab isik esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast mõju ilmnemist, näiteks pärast üldkorralduse alusel tema suhtes toimingute sooritamist või haldusakti andmist. Sellisel juhul tuleks isikul oma õiguste tõhusaks kaitseks koos üldkorralduse vaidlustamisega halduskohtus vaidlustada ka vastav toiming või haldusakt.<sup>240</sup>

Leian, et üldkorralduse puhul, kus akti mõju isikule koheselt ei ilmne, on Riigikohtu lähenemine täiesti õigustatud. Ühtlasi tagab seisukoha vastuvõetavus selle, et on võimalik määratleda konkreetset kaebetähtaja kulgema hakkamise punkti, milleks on üldkorralduse alusel antud haldusakti teatavakstegemine või sooritatud toimingute kuupäev.

Kui on antud üldkorraldus, millega isikul koheselt puutumust ei ole, ei olegi isikule kohese vaidlustamise vajadus arusaadav. Isik ei pea arvestama võimalusega, et tulevikus võidakse talle abstraktse regulatsiooni alusel anda individuaalne haldusakt või sooritada toiming, mis võib ta õigusi riivata. See on problemaatiline vangla kodukorra osas, mis on loetud üldkorralduseks. Nimelt tutvustatakse kinnipeetavatele vangla sisekorraeeskirja (VSKE)<sup>241</sup> § 28 lg 2 p 8 kohaselt enne vangistuse algust vangla sisekorraeeskirju, mis peaks hõlmama kõiki vangistust reguleerivate õigusaktide, sh vangla kodukorra tutvustamist. Kuid pärast tutvustamist ei pea kinnipeetav hakkama koheselt oma õigusi igaks juhuks kaitsma ja vaidlustama tervet kodukorda. Leian, et sel juhul on otstarbekas vaidlustada üldkorraldust ikkagi siis, kui selle alusel on antud haldusakt või sooritatud toiming, millest saab hakata lugema 30-päevase tähtaja kulgemist.

Üldkorralduse olemuse tõttu võib tekkida kummaline olukord kaebetähtaja lõppemise osas, sest oma õigusliku olemuse tõttu ei ole üldkorralduse andmise ajal alati akti adressaadid teada. Sellest järeldeb, et üldkorraldus ei omandagi kunagi sellist staatust, kus ta oleks vaidlustamatu kõikide isikute poolt. Tavaliselt peab kõikide aktide puhul saabuma mingi hetk, kus neid enam vaidlustada ei saa, kuid üldkorralduse puhul on see ilmselt võimatu, sest seades üldkorraldusele peale tähtaja, mille möödudes tuleb kaebus lugeda kaebetähtaega ületanuks, rikutaks isikute õigust oma õigusi efektiivselt kaitsta.

---

<sup>240</sup> RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 14.

<sup>241</sup> Vangla sisekorraeeskirja. JMm 30.11.2000 nr 72. – RTL 2000, 134, 2139; RT I, 15.03.2013, 27.

### 3.3.3. Eelhaldusakti vaidlustamise tähtaeg

Eelhaldusakti tühistamise kaebetähtaja kulgemahakkamisele ei ole seaduses eraldi sätet pühendatud, mistõttu tuleb kaebetähtaja kulgema hakkamisel lähtuda HKMS § 46 lg-st 1. Seda järeldust kinnitab ka seisukoht, mille kohaselt ei ole tähtaja kulgemahakkamise alguseks mitte see, kui isik saab teada oma õiguste võimaliku rikkumise faktist, vaid ikkagi ajahetk, mil isikule eelhaldusakt teatavaks tehti. Isik peab lihtsalt vaidlustamiseks ettenähtud ajaperioodi jooksul aru saama sellest, kas akti vaidlustamine on tema õiguste kaitseks vajalik või mitte. Juhul kui eelhaldusakt muudab lõpliku haldusakti andmise vältimatuks või loob õiguslikult vajalikud eeldused lõpliku haldusakti andmiseks või kui muudel põhjustel on tõenäoline, et eelhaldusakt toob kaasa lõpliku haldusakti andmise, peab oma õigusi kaitsta sooviv isik esitama kaebuse eelhaldusakti tühistamiseks seaduses sätestatud tähtajal.<sup>242</sup>

Teisalt on tõdetud, et „kaebuse esitamise tähtaeg ei saa hakata kulgema varem, kui mõistlikult käituval kaebajal oleks üldse võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi. Kaebuse esitamise tähtaja jooksul peab isik jõudma selgusele, kas akti või toimingu vaidlustamine on tema õiguste kaitsmiseks vajalik või mitte. See tõlgendus aitab kaasa kaebeõiguse ja õiguskindluse printsiibi üheaegsele õiglasele realiseerimisele. Õiguskindluse tagamise motiivil ei tohi isikult, kellel temast sõltumatutel asjaoludel veel polnudki võimalik leida, et tema õigusi rikutakse, kaebeõigust ära võtta kaebuse esitamise tähtaja möödalaskmise põhjendusega.“<sup>243</sup>

Esitatud seisukohad on oponentide vahel erinevad. Mõlemast on välja loetav üldreegel, et eelhaldusakt tuleb vaidlustada ikkagi enne lõplikku haldusakti. See on igati põhjendatud juba töös eelnevalt välja toodud põhjustel. Seda enam, et eelhaldusakti siduvuse tõttu ei ole lõppotsust langetaval haldusorganil võimalik juba kord tuvastatud asjaolusid kaalukate põhjendusteta ümber hinnata, mistõttu eelhaldusakti võimalik õigusvastasus kandub edasi ka lõppakti ning seetõttu tuleks isikul reageerida koheselt, sest kaebeõiguse realiseerimiseks ei pea rikkumine olema aset leidnud, vaid see võib olla ka tõenäoline.

Erandi vajalikkuse seab kahtluse alla I. Pilving leides, et kaebetähtaja kulgema hakkamist ei saa edasi lükata, mistõttu on mõeldav kaebetähtaja ennistamine, kui isik ei saa aru oma õiguste kaitse vajadusest koheselt eelhaldusakti teatavastegemisel. I. Pilvingu arvates tuleb kaebeõiguse kohta käivat regulatsiooni ja kaebetähtaja kulgema hakkamise regulatsiooni

<sup>242</sup> RKHKm 19.06.2001, 3-3-1-38-01.

<sup>243</sup> RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 8.

tõlgendada grammatiliselt, sest kaebetähtaja kulgema hakkamine on rangelt seotud teatavakstegemisega ning kaebeõiguse regulatsioon ei seonu üldse kaebetähtaja kulgemisega.<sup>244</sup> Leian, et kaebeõigust ja tähtaja kulgema hakkamist ei saa päriselt lahus vaadata, sest kui isik ei ole haldusakti kätte saanud ehk kui haldusorgan ei ole isikule tema õigusi rikkuda võivat dokumenti kätte toimetanud, ei saagi isik otsustada selle üle, kas tal on kaebeõigus olemas või mitte. Seaduse mõte on, et teatavakstegemisest alates peab isik otsustama selle üle, kas ta asub eelhaldusakti vaidlustades oma õigusi kaitsma või mitte. Juhul kui isik ei saa oma õiguste riivist aru ja ületab kaebetähtaega, ei olegi tal võimalik kuidagi teisiti oma kaebeõigust realiseerida, kui ainult tähtaja ennistamise taotlust esitades. Seetõttu tähtaja kulgemise alg- ja lõpp-punkt on olulised ka kaebeõiguse seisukohalt, seda enam, et kaebetähtaeg ei ole õiguslikult midagi muud kui kaebeõiguse piirang. Siiski tuleb nõustuda I. Pilvingu seisukohaga, mille kohaselt peaks eelhaldusakti korral isik selle vaidlustama teatavakstegemisest arvates 30 päeva jooksul ning kui ta seda ei tee, on võimalik esitada tähtaja ennistamise taotlus.

Käesoleva magistr töö autori hinnangul võib kaebetähtaja alguspunkti sõltuvusse seadmine sellest, millal isik oma õiguste rikkumisest aru sai või aru saama pidi, teha kaebetähtaja kulgemahakkamise tuvastamise õiguslikult võimatuks. Selle tagajärjeks võib olla see, et isik esitab kaebuse näiteks 60-päevase kaebetähtaja ületamisega ning väidab, et näiteks sel kindlal kuupäeval ta taipas, et akt rikub tema õigusi ja ta soovib seda vaidlustada. Selline regulatsioon võib ühtlasi avada tee protsessuaalsete õiguste väärkasutamisele. Seetõttu leian, et 30 päeva saamaks aru sellest, kas esitada kaebus või mitte, on täiesti piisav tähtaeg ning selle tähtaja jooksul on puudulike õiguslaste teadmistega isikul võimalik pöörduda abi saamiseks ka professionaali poole.

---

<sup>244</sup> I. Pilving 2006, lk 147.

## Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millised on käesoleva töö esemeks olevate haldustegevuse vormide tunnused ning kuidas on neid sisustanud õigusteooria ja kohtupraktika ning sellest tulenevalt leida vastus küsimusele, milline on isiku õiguste kaitse sõltuvalt haldustegevuse vormist lähtudes kohtupraktikas ja õigusteoorias esitatud seisukohtadest haldustegevuse vormide määratlemisel.

Halduse tegevusvormide õigusteoreetiline käsitus on selge ja selge sisu on saanud ka haldustegevuse vormide tunnused. Eriti kehtib öeldu haldusakti legaaldefiniitsiooni osas selle õigusliku täpsuse ja vajalikke tunnuseid hõlmav iseloomu tõttu. Lisaks määratletakse käesoleva töö esemeks olevaid teisi haldustegevuse vorme läbi haldusakti, kas siis positiivselt või negatiivselt. Kuid piisav legaaldefiniitsioon ei taga veel raskuste vältimist, kui teoorias kujundatud on vaja rakendada konkreetse kaasuse suhtes. Üldjuhul on kohtupraktika lähtunud haldusmenetluse seaduses toodud legaaldefiniitsioonide määratlustest, kuid esineb ka vastuolulisi lahendeid. Probleeme tekitab suhte avalik-õiguslik sisustamine, näiteks on Riigikohus kord jõudnud tõdemuseni, et juriidilisse isikusse riigi esindajate määramine on avalik-õiguslik, teisalt on analoogsel juhul leitud, et juriidilisest isikust nõukogu liikmete tagasikutsumine on eraõiguslik. Autori hinnangul ei erinenud kaks analoogset juhtumit õiguslikust küljest, sest mõlemal juhul oli suhe oma iseloomu poolest pigem era- kui avalik-õiguslik. Probleeme esineb ka üksikjuhtumi mõistmisel, kuna üldkorralduse mõiste on avardanud üksikjuhtumi sisustamisvõimalusi. Kohtupraktika on laiendanud haldusmenetluse seaduses toodud definiitsiooni, mille tagajärjel ei pea olema üldkorralduse puhul isikute ring enne akti andmist alati kindlaks määratud, vaid võib olla ka kindlaks määratav. Autor jagab õiguskirjanduses väljendatud seisukohta, et selline käsitus on vajalik vältimaks olukordade teket, kus akti andmise ajal sellega puutumuses mitteolnud isikud saavad kehtestatud regulatsiooni seetõttu eirata. Lisaks tuleb asja-avalik õigusliku seisundi muutmist mõista ka asja kasutamisele suunatud regulatsioonina. Taoline tõlgendus on kooskõlas sätte mõttega, kuna asja avalik-õigusliku seisundiga kaasnevad sageli ka selle kasutamise muutused.

Autor on seisukohal, et käesoleva töö uurimisesemeks olevate halduse tegevusvormide tunnuste osas haldusmenetluse seaduses suuri korrekture sisse viia ei tule, kuid võib osutada vajalikuks sõnastuse ümbervaatamine ja üleliigse legaaldefiniitsioonist väljajätmine. Käesoleva töö autori hinnangul on haldusakti legaaldefiniitsioonis toodud avatud loetelu

õigusaktide pealkirjadest, mida tuleb lugeda haldusaktideks, tarbetu, sest see kallutab haldusorganit haldustegevuse vormi valikul liigselt lähtuma vormist, mitte sisust ning ei ole seetõttu kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega, sest haldusakti adressaatidel võib paratamatult tekkida lootus, et seaduses nimetatud viisil pealkirjastatud akt ka sisuliselt vastab haldusakti tunnustele. Haldusakti puhul on nõutav selle selgus ja üheselt mõistetavus, kuid pealkirjade ekslik kasutamine, põhjenduste ja resolutsiooni kokkusobimatus raskendab haldustegevuse vormide eristamist täiendavalt. Autor jõudis magistritöös seisukohale, et kohtupraktikas lähtutakse liiga sageli halduse tegevusvormi määratlemisel selle vormist, mitte sisust. Siinkohal takistab kohtupraktika õigesuunalist arengut ka seadusandja tegevus, sest kohus näib end liiga sageli seotud olevat sätte sõnastusega.

Töö autor teeb ettepaneku sätestada positiivselt ka toimingu legaaldefiniitsioon, sest praegusel hetkel sunnib negatiivne definiitsioon liigselt seaduse eri sätete vahel pendeldama ja sellest tulenevalt võib esile kerkida valesti kvalifitseerimise temaatika.

Kui juba enamus halduse tegevusvorme on leidnud endale seaduse tasandil legaaldefiniitsiooni, väärrib seda ka menetlustoiming, sest menetlustoimingul on haldusmenetluse lõpptulemi osas täita äärmiselt oluline roll ning selle täpse olemuse tabamiseks oleks vajalik see ka seaduses ära tuua.

Haldusakti, selle eriliikide, toimingu ja menetlustoimingu eristamise olulisemad kriteeriumid on regulatiivsus, välismõju, õiguslik siduvus ja lõplikkus. Töö autor on seisukohal, et haldusakti üht olulisimat eristamiskriteeriumi teistest haldustegevuse vormidest – regulatiivsust – on kohati liiga kitsalt tõlgendatud. Regulatiivsuse sisustamisel on liigselt lähtutud seadusandja tahtest haldustegevuse liigi valikul ning sellest tulenevalt on jäetud regulatiivsuse sisuline aspekt tahaplaanile. Regulatiivsus tähendab, et haldusakt on suunatud õiguslike tagajärgede kaasatoomisele ning see eristab teda faktilisi tagajärgi kaasatoovast toimingust ja samuti mitteregulatiivsest menetlustoimingust. Regulatiivsuse sisustamisel on vaja lähtuda haldusorgani eesmärgist õigusi ja kohustusi kaasa tuua.

Samas esineb ka vastupidiseid juhte, kus regulatiivsust on liiga laialt tõlgendatud ning seda just eelhaldusaktide osas, sest siduvus tuleb kindlaks määrata konkreetse lõppotsuse suhtes ning see lõppotsus ei saa kuidagi olla menetluse seisukohast ebarelevantne ja seotud ainult faktiliste tagajärgedega. Probleeme tekitab regulatiivsuse tähenduse mõistmine selle negatiivses vormis, st keeldumisenä. Aktsepteeritud käsitlus loeb haldusaktist keeldumise

haldusaktiks, kuid toimingust keeldumise osas õiguslik selgus puudub. Autor jagab seisukohta, et toimingust keeldumine on eelduslikult regulatiivne, kuid näeb samas õiguslikke karisid olukorras, kus seadusega antakse haldusorganile võimalus vormistada toimingu sooritamise keeldumine haldusaktina, sest see võib viia haldusorgani omavolini haldustegevuse liigi määratlemisel.

Oluline vaheteo alus on ka välismõju. Välismõju olemasolu või selle puudumine aitab eristada haldusakti erivormi eelhaldusakti haldusorganite omavahelise suhtluse käigus antud siduvatest otsustest. Eelhaldusakti puhul tuleb välismõju olemasolu tõttu tunnistada eksternse siduvuse olemasolu, kuid menetlustoimingutel võib olla ainult interne siduvus, st haldusmenetluse käigus sooritatud menetlustoimingutest ei tulene isikule õiguslikku ootust menetluse lõpptulemi osas. Magistritöös tõi autor välja menetlustoimingu ühe olulisima liigi kooskõlastuse olemuse. Kohustuslike kooskõlastuste puhul on võimalik, et siduvuse aste lõpliku haldusakti suhtes on niivõrd tajutav, et kooskõlastuse andmisest keeldumine mõjutab ka vahetult isiku õigusi. Autor teeb seetõttu ettepaneku eriseadustes sätestatud kooskõlastuse mõistest loobuda ja sätestada selle asemel eelhaldusakti andmise võimaluse, kui haldus soovib end lõplikult saadud kooskõlastusega siduda, sest see tagaks õigusdogmaatika suurema selguse.

Autor rõhutab, et üheks tegevusvormide eristamise kriteeriumiks on ka lõplikkus – st olemine menetluse lõpptulemiks. Selle tunnuse olemasolu joonistub tegelikkuses välja nii teoorias kui kohtupraktikas, kuid on autori hinnangul jäänud sellele vaatamata tahaplaanile. Erinevalt klassikalisest haldusaktist ja toimingust, ei ole menetlustoiming iseseisev ning tal on ainult lõplikku otsustust ettevalmistav tähendus. Kuigi ka eelhaldusakt ja osahaldusakt ei ole traditsioonilises mõttes menetlust lõpetavateks haldustegevuse vormideks, on seadusandja neile siiski selle kvaliteedi omistanud ja seda täiesti põhjendatult, sest nendega kindlaks määratud asjaoludest ei ole haldusorganil võimalik mööda minna. Lõplikkuse kriteeriumi sisustamisel kõrvalekaldeid autori hinnangul ei esine. Haldusmenetlus algab alati esimese menetlustoimingu sooritamisega. Keerulisem on lugu menetluse vaheetappide õigusliku määratlemisega, kuid siin tuleb lähtuda eespool toodud teistest eristamiskriteeriumidest.

Isiku õiguste kaitsele on seadusest tulenevalt seatud mõningad erisused, mis on tingitud vaidlustatava haldustegevuse vormist. Need erisused avalduvad eelkõige kohutule esitatud nõuetes, kaebetähtajas ja kaebeõiguses. Haldusakti vaidlustamiseks on kõige efektiivsem nõue tühistamisnõue. Tühistamisnõuet on vaja kombineerida kohustamisnõudega, kui on keeldutud

haldusakti andmisest. Kui haldusakti andmisega on viivitatud, on samuti kohane kohustamisnõue. Tühistamis- ja kohustamisnõude osas on haldusakti vaidlustamisel sekundaarseks nõudeks tuvastamisnõue, kuid sellel nõudel on olemas omaette väärtus, kui isikul on olemas soov esitada kahju hüvitamise nõue, kaitsta oma õigusi preventiivselt või rehabiliteerivalt. Haldusakti andmise keelamiseks saab esitada keelamisnõude, kuid seejuures tuleb arvestada keelamisnõudele seatud piirangutega, sest keelamisnõue võib liigselt sekkuda täidesaatva võimu tegutsemisse.

Toimingu ja menetlustoimingu puhul on efektiivseim kohustamisnõue ning seda just haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral. Toimingu ja menetlustoimingu osas ei saa esitada tühistamisnõuet, sest nimetatud haldustegevuse vormidel puudub regulatiivsus, mistõttu on isiku õiguste kaitseks mõeldav esitada lisaks tuvastamisnõue, kahju hüvitamise nõue ja heastamisnõue. Kui on vaja keelata toimingu või menetlustoimingu sooritamine, tuleb abi otsida keelamisnõudest, mis on kohustamisnõude erivorm, kuid selle rakendamiseks peab esinema piisav tõenäosus, et haldusorgan sooritab toimingu või menetlustoimingu, mille keelamist isik taotleb.

Magistritöö autori hinnangul saab rääkida nõuete hõlmatusel. Nõuete hõlmatusel rakendamisel on suur roll kohtul, kes peab kaebust selle eesmärgist lähtudes tõlgendama. Tühistamisnõude esitamisega võib esitatuks lugeda ka kohustamisnõude ja õigusvastasuse tuvastamise nõude. Kohustamisnõuet sisaldavat kaebust on võimalik selle eesmärgist tulenevalt tõlgendada viisil, et kohus loeb hõlmatuks tühistamisnõude ja õigusvastasuse tuvastamise nõude. Samas saab kohustamisnõudena mõista ka kahju hüvitamise nõuet, kui kahju on tekkinud haldusorgani rahalise kohustuse täitmata jätmise tagajärjel. Nõuded on seega menetlusseaduses sedasi konstrueeritud, et üks nõue võib endas sisaldada mitut nõuet. Selline regulatsioon täidab koostoimes kohtu uurimispehmisõttega isiku õiguste efektiivse kaitse pehmisõtte tagamist. Samas on autor seisukohal, et seadusest võiks selgemalt nähtuda, millistel kriteeriumidel üks nõue teise hõlmab, sest kaebuse esitajale tuleb tagada halduskohtumenetluse selgus ning vältida üllatusliku kohtulahendi võimalikkust.

Halduskohtumenetluse seadustiku mitmed piirangud õiguste kaitse realiseerimisel on põhjendatud ning teenivad õiguskindluse, õigusselguse ja õigusrahu pehmisõtteid. Toimingu erivormide – tegevusetuse ja viivituse vaidlustamiseks on kehtivas redaktsioonis ette nähtud konkreetne kaebetähtaeg kohustamiskaebuse esitamiseks, mis tagab eelnimetatud pehmisõtte järgimise. Autor on seisukohal, et tegevusetuse lõpp-punkti tuvastamise võimatus ei tingi

seda, et tegevusetuse vaidlustamine peaks olema piiramatult võimalik. Seega ongi vaja paika panna piir, mille ületamine tingib kaebuse menetlusse mittevõtmise, va kui esinevad ennistamist tingivad asjaolud. Isikutel endil tuleb olla tähelepanelik selle suhtes, millal on kaebeõiguse kasutamiseks mõeldud tähtaeg ümber saanud. Eelhaldusakti kaebetähtaja osas jõudis autor veendumuseni, et tulenevalt eelhaldusakti õiguslikust olemusest ei ole õigustatud kaebetähtaja sõltuvusse seadmine faktist, mil kaebaja sai aru, et tema õigusi on rikutud, sest see raskendab kaebetähtaja kulgemise algpunkti väljaselgitamist ning võib kokkuvõttes juhtida menetluslike õiguste kuritarvitamiseni. Kaebetähtajad ei saa olla ka ülemäära pikad, sest aja möödumine võib vähendada õiguskaitsevahendi efektiivsust.

Seevastu üldkorralduse kaebetähtaja osas on aktsepteeritav lähenemine, mille kohaselt peab olema võimalik kaebetähtaja kulgema hakkamine hetkest, kui isik saab teada oma õiguste rikkumisest, sest üldkorraldused võivad olla regulatsiooni poolest ka abstraktsed, mistõttu ei pruugi olla koheselt selge nende vaidlustamise vajadus. Siin tuleb kaebetähtaja kulgema hakkamine seada sõltuvusse haldusakti andmisest või toimingute sooritamise, mis konkretiseerib abstraktset üldkorralduse regulatsiooni.

Menetlustoimingute vaidlustamise osas on autor seisukohal, et menetlustoimingute vaidlustamise vajadus enne lõpliku haldusakti andmist või toimingute sooritamist on teatud juhtudel õigustatud. Võrreldes Saksamaa asjakohase regulatsiooniga, on Eesti seadusandja pidanud vajalikuks võimaldada õiguskaitset ka toimingute sooritamist ettevalmistavate menetlustoimingute osas. Autor on sellise lahendusvõimaluse osas positiivselt meelestatud, sest haldustegevuse vormi valik ei tohi tingida seda, kas sellele eelnenud menetlustoiminguid saab vajadusel vaidlustada või mitte. Teoorias välja toodud vaidlustamise võimalikud aspektid ei ole praktikas veel niivõrd suurt rakendamist leidnud ning seda ilmselt seetõttu, et isikud ei ole eriti teadlikud oma õiguste kaitse võimalikkusest menetlustoimingute vaidlustamise abil. Töö autor leidis, et menetlustoimingute vaidlustamisele seatud tingimus, et menetlustoiming peab vältimatult kaasa tooma lõpliku otsuse õigusvastasuse ei kaota oma tähendust ka siis, kui lõplikku otsust haldusmenetluses ei antagi, sest isikul võib olla teatud põhjustel siiski menetlustoimingute vaidlustamise vajadus olemas, näiteks preventiivse huvi olemasolu korral.

# **Kriterien und Anfechten der Verwaltungs- und Realakte sowie behördlicher Verfahrenshandlungen am Verwaltungsgericht**

## **Zusammenfassung**

Das Ziel der vorliegenden Magisterarbeit „Kriterien und Anfechten der Verwaltungs- und Realakte sowie behördlicher Verfahrenshandlungen am Verwaltungsgericht“ ist die Merkmale der Formen der Verwaltungstätigkeit zu klären und vorzuführen in welcher Weise die Rechtstheorie und ständige Rechtsprechung davon Gebrauch machen, um daraus zu schließen wie der Schutz der Rechte des Einzelnen bei der Bestimmung der Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit der Form der Verwaltungstätigkeit auf Grund der Prinzipien der Rechtstheorie und ständiger Rechtsprechung gewährleistet worden ist.

Die Merkmale der Formen der Verwaltungstätigkeit sind in der Rechtstheorie eindeutig erklärt worden. Generell basiert die ständige Rechtsprechung auf den Legaldefinitionen im Verwaltungsverfahrensgesetz, die die Merkmale der Formen der Verwaltungstätigkeit festlegen. Die ständige Rechtsprechung kennt jedoch auch widersprüchliche Entscheidungen. Das Problem liegt in der Auffassung der hoheitlichen Maßnahme, da der Oberste Gerichtshof in einem Einzelfall entschieden hat, dass die Ernennung der Vertreter des Staates in die Führungsorgane einer juristischen Person öffentlich-rechtlicher Fall ist, andererseits gibt es Entscheidungen über das Zurückrufen der Vorstandsmitglieder im privatrechtlichen Kontext. Dabei weisen die o. g. zwei Fälle keine rechtlichen Differenzen auf, da die Vertretung in beiden Fällen sich eher privat- als öffentlich-rechtlich erwies.

Es gibt auch Probleme in der Auslegung von Einzelfällen, da der Begriff der Allgemeinverfügung die Auslegungsgrenzen inzwischen erweitert hat. Die ständige Gerichtsprüfung hat die Definition der Allgemeinverfügung im Verwaltungsverfahrensgesetz erweitert, infolgedessen der Personenkreis, an die der Akt gerichtet ist, bestimmt bzw. auch bestimmbar sein darf. Zugleich ist die Änderung der öffentlich-rechtlichen Eigenschaften auch als eine Benutzung einer Sache zu verstehen.

Die Autorin der vorliegenden Arbeit vertritt die Ansicht, dass keine erheblichen Korrekturen bezüglich der Merkmale der Verwaltungstätigkeit im Verwaltungsverfahrensgesetz eingeführt werden müssen, obgleich etwaige Korrekturen im Wortlaut sowie das ausschließen überflüssig gewordener Teile in Legaldefinitionen von Nutzen sein kann. Laut der

Einschätzung der Autorin ist die in der Legaldefinition vorgeführte öffentliche Auflistung der Titel der Rechtsakte, die als Verwaltungsakte zu verstehen sind, überflüssig, da dies die Verwaltungsorgane bei ihrer Wahl nach der Form der Verwaltungstätigkeit beeinflussen kann vor allem die Form zu berücksichtigen.

Die Autorin schlägt eine positive Formulierung des Realakts in der Legaldefinition vor, da die gegenwärtige negative Formulierung zum überflüssigen Pendeln zwischen Paragraphen und daher zur falschen Verwaltungstätigkeitsform führen kann.

Soweit die Mehrzahl der Formen der Verwaltungstätigkeit in gesetzlichen Legaldefinitionen verfasst worden sind, sollte die Verfahrenshandlung ebenso definiert werden, vor allem in Bezug auf ihre entscheidende Rolle beim Entscheidungsprozess des Verwaltungsverfahrens.

Bedeutende Kriterien des Verwaltungsakts samt Sonderformen, Realakts sowie der behördlichen Verfahrenshandlung sind Regelung, Außenwirkung, Bindungswirkung und Resultat. Die Autorin ist der Ansicht, dass die Regelung des Verwaltungsakts teils zu eng ausgelegt worden ist. In der Auslegung ist bei der Wahl der Form der Verwaltungstätigkeit zu eng im Interesse des Gesetzgebers gehandelt worden infolgedessen der inhaltliche Aspekt der Regelung in den Hintergrund rückt. Regelung ist eine rechtverbindliche Anordnung, eine Willenserklärung, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist. Regelung fehlt beim Realakt und bei der Verfahrenshandlung. Zugleich gibt es gegensätzliche Fälle, bei denen die Regelung zu weit ausgelegt worden ist, vor allem bei vorbereitenden Verwaltungsakten, da sie mit Entscheidung inhaltlich korrelieren müssen.

Die Regelung wird klar und eindeutig ausgelegt wie auch die Resolution des Verwaltungsaktes, die für alle Beteiligten allgemeinpflichtig ist. Wegen uneindeutiger Formulierung können Probleme bei der Bestimmung der Form der Verwaltungstätigkeit auftreten, insbesondere wegen der Nichtübereinstimmung des Titels des Verwaltungsakts mit dem Inhalt und der Resolution.

Ein weiteres Kriterium der Formen der Verwaltungstätigkeit ist Außenwirkung. Im Falle des Nichtdaseins der Außenwirkung fehlt auch Regelung. Der Verwaltungsakt und seine Sonderformen sind extern bindend. Bei der Verfahrenshandlung fehlt i.d.R. die Bindung, daher können die Personen bezüglich der Entscheidung keine rechtlichen Erwartungen hegen.

Die Magisterarbeit befasst sich mit der Zustimmung anderer Verwaltungsbehörde, die sich als die bedeutendste Verfahrenshandlung erweist. Wegen der internen Bindung fehlt im Falle der Zustimmung die Regelung. Zugleich ist es bei obligatorischer Zustimmung möglich, dass die Verweigerung der Zustimmung die Personenrechte direkt beeinflusst. Die Autorin macht den Vorschlag auf den Begriff der Zustimmung in spezifischen Gesetzen zu verzichten und stattdessen die vorbereitende Verwaltungsakt einzuführen, wenn ein Verwaltungsorgan sich mit der entsprechenden Zustimmung binden möchte.

Ein weiteres Kriterium der Verwaltungstätigkeit ist Resultat. Im Vergleich zu einem klassischen Verwaltungs- sowie Realakt weist die Verfahrenshandlung keine Selbstständigkeit auf und verfügt nur über einen vorbereitenden Status. Obgleich der vorbereitende Verwaltungsakt sowie der Teilverwaltungsakt im traditionellen Sinn keine Formen der Verwaltungstätigkeit sind, aus denen eine Entscheidung hervorgeht, gelten sie für den Gesetzgeber mit Grund als solche, weil die Verwaltungsorgane die in den Akten festgestellten Fakten nicht ignorieren dürfen.

Beim Schutz der Personenrechte gelten bestimmte gesetzliche Sonderregelungen bezüglich der Klage gegenüber der Form der Verwaltungstätigkeit. Die Sonderregelungen beziehen sich auf den Typ der Klage, Klagefrist und Klagerecht. Im gerichtlichen Prozess gegen einen Verwaltungsakt ist die Anfechtungsklage effektiv. Falls das Verwaltungsorgan die Aushändigung des Verwaltungsakts verweigert, wird die Anfechtungsklage mit Verpflichtungsklage kombiniert. Falls mit der Aushändigung verzögert wird, wird mit der Verpflichtungsklage operiert. Als sekundäre Klage gilt bei der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage die Feststellungsklage. Doch verfügt sie über einen extra Wert, falls der Kläger eine Schadenersatzforderung einreicht, bzw. seine Rechte präventiv oder rehabilitativ zu vertreten beabsichtigt. Zwecks Untersagung der Aushändigung des Verwaltungsakts ist Untersagungsklage rechtlich vorgesehen, jedoch mit Einschränkungen, damit sie die Tätigkeit exekutiver Organe nicht stören wird.

Zur Vollführung des Realakts bzw. der Verfahrenshandlung ist die Verpflichtungsklage effektiv, insbesondere im Falle der Verzögerung bzw. Unterlassung seitens des Verwaltungsorgans. Bezüglich des Realakts bzw. der Verfahrenshandlung ist Anfechtungsklage nicht statthaft, da sie über keine Regelung verfügen und daher Feststellungs- bzw. Schadenersatzklage zu empfehlen sind. Im Falle der Untersagung der

Vollführung des Realakts bzw. der Verfahrenshandlung besteht der Anspruch auf Untersagungsklage, die eine Form der Verpflichtungsklage darstellt.

Eine Klage kann u. U. durch eine frühere Klage verbunden sein wobei das Gericht über die Zusammenhänge der Klagen zu entscheiden hat, dabei vom Zweck der Klage ausgehend. Mit der Erhebung der Anfechtungsklage wird Verpflichtungsklage sowie Feststellungsklage miterhoben. Die Verpflichtungsklage kann auf die Art und Weise ausgelegt werden, dass Anfechtungsklage sowie Feststellungsklage miterhoben worden sind. Die Verpflichtungsklage kann auch als Schadenersatzklage ausgelegt werden. In der Verwaltungsgerichtsordnung sind die Klagen so ausgelegt, dass eine Klage mehrere weitere Klagen enthalten kann mit dem Ziel die Personenrechte effektiv zu vertreten. Zugleich vertritt die Autorin die Ansicht, dass im Gesetz klar und eindeutig definiert werden muss, unter welchen Umständen eine Klage weitere Klagen umfasst, denn dem Kläger muss Klarheit über das Gerichtsverfahren gewährleistet werden zwecks Vermeidung unerwarteter Gerichtsentscheidungen.

Die Einschränkungen in der Verwaltungsgerichtsordnung sind begründet und dienen den Kriterien der Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rechtsfrieden. Im Fall der Unterlassung bzw. Verzögerung ist die Verpflichtungsklage binnen bestimmter Frist zu erheben. Bei Unterlassung ist die Fixierung des Aktivitätsschlusses mit dem Beginn des Fristlaufes nicht möglich, jedoch schadet das Nichtausüben der Rechtsprechung die Personen permanent. Daher sollten die Kläger aufmerksam den aktuellen Klagefristen folgen. Die Autorin ist der Ansicht, dass ausgehend vom rechtlichen Sinn des vorbereitenden Verwaltungsakts ist das Verbinden der Klagefrist mit dem Fakt, ob der Kläger die gegen ihn gerichtete Rechtsverletzung verstanden hat, nicht berechtigt. Dies würde das Bestimmen des Beginns des Fristlaufes erschweren und zusammenfassend zu Gesetzeswidrigkeiten führen. Im Falle der Allgemeinverfügung dagegen wird der Beginn des Fristlaufes von dem Moment an akzeptiert, in dem die Person über die Verletzung seiner Rechte in Kenntnis gesetzt wurde, da die Allgemeinverfügung auch abstrakte Regelungen enthalten können und somit die Notwendigkeit eines Gerichtsprozesses nicht eindeutig sein kann. In diesem Fall hängt der Beginn des Fristlaufes mit dem Erlass des Verwaltungsakts bzw. eine Leistung zusammen, die die Regelung der abstrakten Allgemeinverfügung konkretisiert.

Die Autorin ist der Ansicht, dass Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen vor der Aushändigung des endgültigen Verwaltungsakts bzw. vor dem Realakt in bestimmten

Fällen berechtigt sind. Im Vergleich zu der entsprechenden deutschen Regelung ermöglicht der estnische Gesetzgeber Rechtsschutz auch im Laufe vorbereitende Verfahrenshandlung. Gegen die Verfahrenshandlung kann eine Klage vor dem Realakt erhoben werden. Die Autorin sieht der o.g. Regelung positiv entgegen. Die Wahl der Form der Verwaltungstätigkeit darf keinen Einfluss auf das Klagerecht gegenüber der vorbereitenden Verfahrenshandlung ausüben. Die in der Theorie ausgelegten Klagerechte sind in der Praxis noch nicht wesentlich angewendet worden, da die Kläger über ihren Rechtsschutz durch vorbereitende Verfahrenshandlung wahrscheinlich noch nicht ausreichend informiert sind. Die Autorin der vorgelegten Magisterarbeit vertritt die Schlussfolgerung, dass bei Vorliegen eines berechtigten Interesses muß schon die Möglichkeit bestehen gegen die behördliche Verfahrenshandlung gerichtlich vorzugehen, auch dann wenn es kommt zu einer Beendigung des Verfahren ohne Sachentscheidung.

## Lühendid

alt – alternatiiv

AS – alkoholiseadus

BGBI – Bundesgesetzblatt (Saksamaa Liitvabariigi ametlik teataja)

HMS – haldusmenetluse seadus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustiku kehtiv redaktsioon alates 01.01.2012

HKMS vr – halduskohtumenetluse seadustiku redaktsioon, mis kehtis kuni 31.12.1999

HKMS vr2 – halduskohtumenetluse seadustiku redaktsioon, mis kehtis kuni 31.12.2011

Hrsg – Herausgeber

JA – Juristische Arbeitsblätter (perioodiline väljaanne)

jj – ja järgnev(ad)

JMm – justiitsministri määrus

JuS – Juristische Schulung (perioodiline väljaanne)

komm – kommentaar

koost – koostaja

lg – lõige

ls – lause

m – määrus

MHS – maa hindamise seadus

MKS – maksukorralduse seadus

NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (perioodiline väljaanne)

o - otsus

PlanS - planeerimisseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PõhiSK – Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

RKEK – Riigikohtu erikogu

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

TlnHk – Tallinna Halduskohus

TlnRk – Tallinna Ringkonnakohus

toim - toimetaja

TrtRK – Tartu Ringkonnakohus

VangS - vangistusseadus

VeeS – veeseadus

VSkE – vangla sisekorraeskiri

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung – Saksamaa Liitvabariigi halduskohtuseadustik

VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz – Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seadus

äärenr - äärenumber

# Kasutatud allikate loetelu

## Kasutatud kirjandus

- 1) Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
- 2) Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
- 3) Bader, J., Funke-Keiser, M., Kuntze, S., von Albedyll, J. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Heidelberg: C.F. Müller 1999.
- 4) Brandt, J., Sachs, M. (Hrsg.). Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. 3., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009.
- 5) Bull, H.P. Allgemeines Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch. 6., neubearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2000.
- 6) Bumke, C. Relative Rechtswidrigkeit: Systembildung und Binnendifferenzierung im Öffentlichen Recht. Tübingen: Mohr Siebeck 2004.
- 7) Franz, T. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS 2013.
- 8) Frenz, W. Die Anfechtungsklage. – JA 2011 nr 6, lk 433–442.
- 9) Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri. 456 SE I. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103).
- 10) Hoffmann, M. Der Abwehrausspruch gegen rechtswidrige hoheitliche Realakte. Schriften zum öffentlichen Recht. Band 107. Berlin: Duncker & Humblot 1969.
- 11) Hufen, F. Verwaltungsprozessrecht. 4., neubearbeitete Auflage. München: Beck 2000.
- 12) Ipsen, J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2., überarbeitete Auflage. Köln (etc): Heymanns 2001.
- 13) Kalbus, A. Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika. – Juridica 2006 nr 7, lk 490–504.
- 14) Kanger, L. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2009. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyyys%20-%20MaavanemaJV%20%28L\\_Kanger%29.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyyys%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf) (29.04.2013)
- 15) Kanger, L. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. Arvutivõrgus:

[http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu\\_analyys\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf)

(28.04.2013)

- 16) Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf) (28.04.2013)
- 17) Kluth, W. Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Willenserklärung Auslegung, Bindung, Widerruf, Anfechtung. – NVwZ 1990 nr 7, lk 608–614.
- 18) Kopp, F.O., Ramsauer, U. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 12., vollständig überarbeitete Auflage. München: Beck 2011.
- 19) Kopp, F.O., Schenke, W.-R., Schenke, R.P. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 18., neubearbeitete Auflage. München: Beck 2012.
- 20) Kramer, U., Bayer, M., Fiebig, V., Freudenreich, K. Die Zweistufentheorie im Verwaltungsrecht oder: Die immer noch bedeutsame Frage nach dem Ob und Wie. JA 2011 nr 11, lk 810–819.
- 21) Lehis, L. Maksuõigus. 3., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2012.
- 22) Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm väljaanne. 3., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
- 23) Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004.
- 24) Merusk, K. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – Juridica 1994 nr 2, lk 47–50.
- 25) Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik kehtivas õiguskorras. – Juridica 1994 nr 4, lk 85–87.
- 26) Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
- 27) Merusk, K. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 1999 nr 9, lk 457–461.
- 28) Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte. – Juridica 2000 nr 8, lk 499–507.
- 29) Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica 2001 nr 8, lk 519–528.
- 30) Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011 nr 1, lk 27–34.
- 31) Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.

- 32) Pilving, I. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – *Juridica* 1998 nr 10, lk 515–520.
- 33) Pilving, I. Riigikohtu 2001. a praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica* 2002 nr 2, lk 106–120.
- 34) Pilving, I. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel. – *Juridica* 2004 nr 2, lk 75–85.
- 35) Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Väitekiri *doctor iuris* kraadi taotlemiseks. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
- 36) Pilving, I. (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06.–14.10.2011. Tartu 2011. (Käsikiri Tartu Ülikooli riigi- ja haldusõiguse õppetoolis)
- 37) Posser, H, Wolff, H.A. (Hrsg). Beck'scher Online-Kommentar VwGO. Stand 1.1.2013. Edition: 24. München: Beck 2013. Arvutivõrgus: [http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VwR\\_24/cont/BeckOK.VwR.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_24/cont/BeckOK.VwR.htm) (05.05.2013)
- 38) Sahku, M.-S. Kohaliku omavalitsuse vara kasutusse andmise põhimõtted. – *Juridica* 2001 nr 8, lk 541–545.
- 39) Sarv, P. Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas. Kohtute aastaraamat 2008. *Sine loco, sine anno*, lk 85–93.
- 40) Schenke, W.-R. Verwaltungsprozessrecht. 12., neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2009.
- 41) Schoch, Fr., Schmidt-Assmann, E., Pietzner, R. Verwaltungsgerichtsordnung. 19., täiendatud trükk. München: Beck. (viidatud: Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010, lk 5. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf) (28.04.2013)
- 42) Sootak, J. (koost). Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010.
- 43) Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura 2009.
- 44) Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Juura 2007.
- 45) Vahtrus, S. Isikute usalduse kaitse õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamisel. Magistritöö. Tartu 2011. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
- 46) Voßkuhle, A., Kaufhold, A.-K. Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Verwaltungsakt. – *JuS* 2011 nr 1, 34–37.

- 47) Vene, E. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007 nr 5, lk 303–313.

### **Kasutatud kohtupraktika**

- 48) RKEK<sub>m</sub> 17.06.1996, 3-2-1-34-96.  
49) RKEK<sub>m</sub> 20.12.2001, 3-3-1-8-01.  
50) RKEK<sub>o</sub> 20.12.2001, 3-3-1-15-01.  
51) RKHK<sub>m</sub> 11.11.1994, III-3/1-10/94.  
52) RKHK<sub>m</sub> 01.12.1995, III-3/1-39/95.  
53) RKHK<sub>m</sub> 25.05.1999, 3-3-1-25-99.  
54) RKHK<sub>m</sub> 31.01.2000, 3-3-1-49-99.  
55) RKHK<sub>m</sub> 14.02.2000, 3-3-1-53-99.  
56) RKHK<sub>m</sub> 18.04.2000, 3-3-1-10-00.  
57) RKHK<sub>o</sub> 30.05.2000, 3-3-1-20-00.  
58) RKHK<sub>m</sub> 06.02.2001, 3-3-1-69-00.  
59) RKHK<sub>o</sub> 13.03.2001, 3-3-1-3-01.  
60) RKHK<sub>m</sub> 10.05.2001, 3-3-1-24-01.  
61) RKHK<sub>m</sub> 19.06.2001, 3-3-1-38-01.  
62) RKHK<sub>m</sub> 16.10.2001, 3-3-1-47-01.  
63) RKHK<sub>o</sub> 18.02.2002, 3-3-1-8-02.  
64) RKHK<sub>o</sub> 19.02.2002, 3-3-1-12-02.  
65) RKHK<sub>o</sub> 21.02.2002, 3-3-1-6-02.  
66) RKHK<sub>m</sub> 15.10.2002, 3-3-1-48-02.  
67) RKHK<sub>o</sub> 04.11.2002, 3-3-1-51-02.  
68) RKHK<sub>o</sub> 06.11.2002, 3-3-1-62-02.  
69) RKHK<sub>o</sub> 11.11.2002, 3-3-1-59-02.  
70) RKHK<sub>o</sub> 26.11.2002, 3-3-1-64-02.  
71) RKHK<sub>o</sub> 16.04.2003, 3-3-1-29-03.  
72) RKHK<sub>o</sub> 23.04.2003, 3-3-1-33-03.  
73) RKHK<sub>m</sub> 07.05.2003, 3-3-1-31-03.  
74) RKHK<sub>o</sub> 19.05.2003, 3-3-1-41-03.  
75) RKHK<sub>o</sub> 10.06.2003, 3-3-1-38-03.  
76) RKHK<sub>o</sub> 13.06.2003, 3-3-1-42-03.  
77) RKHK<sub>o</sub> 18.06.2003, 3-3-1-53-03.

- 78) RKHKo 05.02.2004, 3-3-1-3-04.
- 79) RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04.
- 80) RKHKm 03.05.2004, 3-3-1-18-04.
- 81) RKHKo 22.06.2004, 3-3-1-32-04.
- 82) RKHKo 29.10.2004, 3-3-1-35-04.
- 83) RKHKo 28.02.2005, 3-3-1-87-04.
- 84) RKHKo 31.05.2005, 3-3-1-24-05.
- 85) RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05.
- 86) RKHKo 17.11.2005, 3-3-1-54-05.
- 87) RKHKm 01.12.2005, 3-3-1-67-05.
- 88) RKHKm 19.12.2005, 3-3-1-64-05.
- 89) RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05.
- 90) RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-46-06.
- 91) RKHKo 16.11.2006, 3-3-1-78-06.
- 92) RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
- 93) RKHKo 06.03.2007, 3-3-1-94-06.
- 94) RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.
- 95) RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07.
- 96) RKHKm 11.12.2007, 3-3-1-79-07.
- 97) RKHKo 14.11.2007, 3-3-1-47-07.
- 98) RKHKo 10.01.2008, 3-3-1-65-07.
- 99) RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07.
- 100) RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08.
- 101) RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.
- 102) RKHKo 26.05.2008, 3-3-1-20-08.
- 103) RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-29-08.
- 104) RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.
- 105) RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08.
- 106) RKHKo 19.01.2009, 3-3-1-85-08.
- 107) RKHKm 05.03.2009, 3-3-1-97-08.
- 108) RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-50-09.
- 109) RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09.
- 110) RKHKo 28.10.2009, 3-3-1-60-09.
- 111) RKHKo 14.12.2009, 3-3-1-77-09.
- 112) RKHKo 07.04.2010, 3-3-1-5-10.

- 113) RKHKo 14.04.2010, 3-3-1-99-09.
- 114) RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09.
- 115) RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-24-10.
- 116) RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10.
- 117) RKHKo 02.12.2010, 3-3-1-54-10.
- 118) RKHKo 14.02.2011, 3-3-1-76-10.
- 119) RKHKo 19.04.2011, 3-3-1-8-11.
- 120) RKHKo 28.04.2011, 3-3-1-10-11.
- 121) RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.
- 122) RKHKm 12.12.2011, 3-3-1-52-11.
- 123) RKHKo 26.03.2012, 3-3-1-77-11.
- 124) RKHKo 19.06.2012, 3-3-1-84-11.
- 125) RKHKm 08.10.2012, 3-3-1-30-12.
- 126) RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12 koos kohtunik T. Antoni eriarvamusega.
- 127) RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02.
- 128) RKTKo 17.05.2001, 3-2-1-64-01.
- 129) RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
- 130) RKÜKo 14.04.2009, 3-3-1-59-07.
- 131) RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
- 132) RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11.
- 133) TlnHkm 27.02.2006, 3-06-351.
- 134) TlnRko 30.03.2012, 3-11-173.
- 135) TrtRko 10.12.2010, 3-09-908.
- 136) TrtRko 14.12.2012, 3-11-107.
- 137) TrtRko 14.12.2012, 3-11-1147.

### **Kasutatud normatiivaktid**

- 138) Alkoholiseadus. 19.12.2001. RT I 2002, 3, 7; RT I, 08.03.2012, 2.
- 139) Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.
- 140) Halduskohtumenetluse seadustik. 21.06.1993. RT I 1993, 50, 694.
- 141) Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999. RT I 1999, 31, 425.
- 142) Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. RT I 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10.
- 143) Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.

- 144) Maa hindamise seadus. 09.02.1994. RT I 1994, 13, 231.
- 145) Maksukorralduse seadus. 20.02.2002. RT I 2002, 26, 150; RT I, 17.04.2013, 14.
- 146) Planeerimisseadus. 13.11.2002. RT I 2002, 99, 579; RT I, 14.02.2013, 3.
- 147) Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus. 12.06.1996. RT I 1996, 48, 942; Kehtetu - RT I 2004, 24, 166 – jõustunud 16.04.2004.
- 148) Vangistusseadus. 14.06.2000. RT I 2000, 58, 376; RT I, 20.12.2012, 17.
- 149) Vangla sisekorraeeskiri. JMm 30.11.2000 nr 72. – RTL 2000, 134, 2139; RT I, 15.03.2013, 27.
- 150) Veeseadus. 11.05.1994. RT I 1994, 40, 655; RT I, 22.12.2012, 24.
- 151) Verwaltungsgerichtsordnung. BGBl 1960 I, 17.
- 152) Verwaltungsverfahrensgesetz BGBl 1976 I.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Triinu Rauk

*(autori nimi)*

(sünnikuupäev: 10.10.1988)

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

“Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu eristamise kriteeriumid ja vaidlustamine halduskohtus“,

*(lõputöö pealkiri)*

mille juhendajad on professor Kalle Merusk ja *magister iuris* Einar Vene,

*(juhendaja nimi)*

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni; üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

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

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

Tartus, 06.05.2013 *(kuupäev)*