

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kätlin Ründla

**ÜHISTRANSPOORDIS AVALIKU TEENINDAMISE LEPINGU
ÜLESÜTLEMISE ERINEVUSED SÕLTUVALT LEPINGU
ÕIGUSLIKUST LIIGITUSEST**

Magistritöö

Juhendaja:
Mag. iur. Nele Siitam

Tallinn
2024

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. AVALIKU TEENINDAMISE LEPING.....	12
1.1. Halduslepingu olemus	12
1.2. Avaliku võimu osalemine eraõiguslikes suhetes.....	17
1.3. Halduslepingu eristamine tsiviilõiguslikust lepingust.....	20
1.4. Avaliku teenindamise lepingu olemus	23
1.5. Avaliku teenindamise lepingu sõlmimine	28
2. MATERIAALÕIGUSLIKUD ERINEVUSED ATL ÜLESÜTLEMISEL	34
2.1. Lepingupoolte lepingulise kohustuse ülesütlemise põhjuslik võimalik seos hüvitamisega.....	34
2.2. Avalik-õiguslikud seadusest tulenevad alused halduslepingu lõpetamiseks	39
2.3. Eraõiguslikud seadusest tulenevad alused halduslepingu lõpetamiseks	43
2.4. Seadusest tulenevad alused eraõigusliku lepingu lõpetamiseks.....	47
2.5. Kehtivate avaliku teenindamise lepingute analüüs	50
2.5.1. Tartu Maavalitsuse ning AS GoBus vahel sõlmitud Tartu maakonna bussiliinide avaliku teenindamise leping nr 2-8189-1	52
2.5.2. MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus ning Eesti Bussiliinid OÜ vahel sõlmitud bussiliiniveo avaliku teenindamise leping nr 1	54
2.5.3. Põhja-Eesti Ühistranspordikeskus ning AS Sebe vahel sõlmitud Harju maakonna lääne 2 suuna avaliku teenindamise leping nr 2-8/19020	56
3. MENETLUSÕIGUSLIKUD ERINEVUSED.....	58
3.1. Kohtualluvus.....	58
3.2. Kaebetähtaeg	61
3.3. Haldusorgani kaebus eraõigusliku isiku vastu	64
3.4. Halduskohtu roll ja kontrolli ulatus ATL lõpetamise korral	66

3.5. Maakohtu roll ja kontrolli ulatus ATL ülesütlelemise korral.....	69
KOKKUVÕTE.....	72
ABSTRACT.....	77
KASUTATUD ALLIKAD.....	83

SISSEJUHATUS

Eesti riik peab tagama nõudlusele vastava ühistranspordi, arvestades ressursside kasutamise majanduslikku otstarbekust ja vajadust. Ühistranspordi kavandamisel ja korraldamisel tuleb arvestada sõitjate liikumisvajadustega, tagada ülesande täitmiseks vajalike ressursside otstarbekas kasutamine ning edendada keskkonna- ja tervisesäästlikku liikluskorraldust¹. Eesti transpordipoliitika eesmärk on tagada elanikele ja ettevõtetele (nt logistikaga tegelevad ettevõtted) mugavad, kergesti ligipääsetavad, turvalised, tõhusad, innovatiivsed ja jätkusuutlikud transpordivõimalused, mis on kooskõlas Euroopa Liidu õigusnormides kehtestatud eesmärkidega.²

Mugav, kättesaadav ning elanikkonna vajadusi maksimaalsel võimalikul moel arvestav ühistranspordivõrk on eelduseks Eesti arengu tasakaalustamisele, mängides olulist rolli regionaalarengu ja ökoloogilise säästlikkuse vaates. Kehvem ühistranspordivõrk sunnib maaelanikkonda kasutama autot või kaaluma maakohtadest lahkumist. Riigihalduse vaatevinklist võiks see küll kohati mugavam ja odavam tunduda, ent julgeolekuaspektist on siiski küsitav.

Elutähtsaks teenuseks vastavalt hädaolukorra seaduse § 2 lg 4-le (edaspidi HOS),³ on teenus, mille katkestamine võib põhjustada tõsist ohtu inimeste elule, tervisele või avalikule julgeolekule. Ühistranspordivõrk ja selle korraldus on olulised ka võimalike inimtekkeliste või ekstreemsetest ilmastikuoludest tingitud kriiside korral. HOS mõistes ei ole ühistransport küll elutähtis teenus, ometi puudutab see otseselt inimeste igapäevaelu, olgu siis linnasisese transpordi, maakonnasisese liikluse või rahvusvahelise transpordi kontekstis.

Ühistranspordi kui avaliku teenuse korraldamine on reguleeritud Eestis ühistranspordiseadusega (edaspidi ÜTS).⁴ Selle kohaselt on ühistransporti kavandavateks ja korraldavateks asutusteks valla- ja linnavolikogud ning valla- ja linnavalitsused, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Kliimaministeerium ning Vabariigi Valitsus. Nimetatud asutustel

¹Ühistranspordiseaduse eelnõu seletuskiri. 812 SE., lk 3. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/44d39212-790c-442f-894b-930c8e69d223> (17.01.2023)

²Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035. - Arvutivõrgus: [file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KeM/49602254934/Downloads/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035%20\(1\).pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KeM/49602254934/Downloads/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035%20(1).pdf) (25.12.2023)

³Hädaolukorraseadus. – RT I, 06.07.2023, 33

⁴Ühistranspordiseadus. – RT I, 30.06.2023, 104.

on õigus vajaduse korral kaasata omavalitsusüksuste liite, vedajaid ja vedajate ühendusi ning luua piirkondlikke ühistranspordikeskusi (ÜTS § 12).

Avaliku ülesande mõiste ei ole defineeritud seadustes ja erinevates seadustes võib antud mõistet kasutada erinevates tähendustes.⁵ Õiguskirjanduses on välja toodud, et avaliku teenuse mõiste on lai ning selle täpne tähendus sõltub teemat käsitleva autori määratlusest või tema poolt mõiste sisustusest. Avalikud teenused võivad, kuid ei pruugi, olla seotud avalike ülesannetega. Avalikud teenused hõlmavad kõiki ülesandeid, mille suhtes on olemas avalik huvi või mis edendavad üldist heaolu. Lisaks avalikule võimule võivad avalikke teenuseid osutada ka eraisikud, ilma et avalik võim peaks neid esmalt või olemuslikult pakkuma.⁶ Avaliku teenuse mõiste laia käsitlust on rõhutatud ka Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus (edaspidi ATKRR), kus hõlmatakse kõik avaliku sektori pakutavad teenused.⁷

Eelneva ilmestamiseks on avaliku teenuse mõistet näiteks defineeritud kui teenust, kaupa, infot või hüve, mida osaliselt või täielikult korraldab avalik sektor ning mida järjepidevalt pakutakse avalikkusele. Avalik teenus tuleneb avalikust huvist ja hõlmab nii avaliku sektori kohustuslikke kui ka vabatahtlikke ülesandeid. Teenus võib olla kas piiramatu ligipääsuga või suunatud konkreetsele sihtgrupile.⁸ ATKRR-s on (tuginedes Riigikontrolli poolt sedastatule) märgitud, et avalikud teenused võib põhimõtteliselt jaotada kahte peamisesse kategooriasse, millest esimene on haldusaktide ja õiguste kasutamise keskkond. Sellesse rühma kuuluvad teenused, mis hõlmavad soodustavate haldusaktide väljastamist (näiteks toetuste määramine), õiguste kasutamist (näiteks valimistel hääletamine, avaliku teabe ja enda kohta info pärimine) ning kohustuste täitmist (näiteks maksude deklareerimine). Teiseks riigikontrolli poolt välja toodud kategooriaks on ehtsad avalikud teenused, hõlmates jäätmekäitlust, vee- ja energiavarustust, ühistransporti ning arstiabi. Need on teenused, mis pakuvad otsest kasu ühiskonnale ja on olulised selle toimimise tagamiseks.⁹ ATKRR mõistab avaliku teenusena teenust, mida riik, kohalik omavalitsus või eraõiguslik isik, kes täidab avalikku ülesannet, osutab isiku soovil tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.¹⁰

⁵RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 60,61.

⁶samas.

⁷Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. – 2013, lk 6. Arvutivõrgus. – http://www.mkm.ee/public/ATKRR_2013.pdf.

⁸N. Parrest jt. Käsiraamat avalikule sektorile ja vabaühendustele. – 2011, lk 8. Arvutivõrgus. – <https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/Vaba%C3%BChendused%20ja%20avalikud%20teenused%20-%20partnerlus%20avaliku%20sektoriga.pdf>.

⁹Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. – 2013, lk 6. Arvutivõrgus. – http://www.mkm.ee/public/ATKRR_2013.pdf.

¹⁰samas

Sellest johtuvalt saab jaatada õiguskirjanduses väljendatud seisukohta, et kuigi esmapilgul võib tunduda lihtne mõista, kas tegu on avaliku teenuse ülesandega, siis praktikas on avaliku teenuse mõiste võrdlemisi lai ning raskesti piiritletav. Kuid ilmselgelt on ühistransport avalik teenus mis tagab ühiskonna toimimise ning avalikku ülesannet täitvate institutsioonide või isikute kohustuseks on selle kavandamine, korraldamine ja pakkumine.

Haldusülesande täitmiseks volitamist reguleerib halduskoostööseaduse (edaspidi HKTS) § 3 mille lõige 1 sätestab, et kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud võivad olla volitatud täitma riigi haldusülesandeid seaduse, haldusakti või halduslepingu alusel vastavalt kehtestatud tingimustele ja korrale. Sama paragrahvi lõige 2 annab kohalikule omavalitsusele õiguse delegeerida talle seadusega või selle alusel antud haldusülesannet juriidilisele või füüsilisele isikule, kasutades selleks haldusakti või sõlmides halduslepingu seaduse ja HKTS-i sätestatud tingimustel ja korras.¹¹

Üks valdkond, kus haldusülesande täitmist sageli volitatakse, ongi ühistransport, sest eraettevõtted võivad tagada tõhusama teenuse pakkumise ja infrastruktuuri arendamise.

HKTS § 3 lg 4 kohaselt võib haldusülesande täitmiseks volitatud isik sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei nõua ainult halduslepingut, leping ei reguleeri avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, ning riiki või kohalikku omavalitsust (edaspidi KOV) ei vabastata nende kohustustest. Samuti ei tohi lepinguga anda täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust ei ilmne selgelt osapoolte soovi sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.¹²

Ühistranspordi toimimiseks on riigil ja KOV-l võimalus delegeerida ühistranspordi teenuse osutamine avaliku teenindamise lepingute (edaspidi ATL) kaudu erasektorile. Niisugune lähenemine võimaldab eraettevõtjatel ja -ettevõtetel võtta enda kanda transporditeenuste osutamise, võttes samal ajal kohustuse tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus.

¹¹Halduskoostöö seadus § 3 lg 1: Kohaliku omavalitsuse üksuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku, eraõigusliku juriidilise isiku (edaspidi käesolevas jaos *juriidiline isik*) või füüsilise isiku võib volitada riigi haldusülesannet täitma seadusega, seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga

¹²Halduskoostöö seadus § 3 lg 4: Haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui lepingust selgelt ei nähtu poolte tahe sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

Tuleb rõhutada, et mitte alati ei delegeerita ühistranspordi teenuse osutamist erasektorile. Näiteks on Tallinn sõlminud Tallinna Linnatranspordi AS-ga (edaspidi AS TLT) otselepingu¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007 määruse (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70 (edaspidi määrus nr 1370/2007), art 5 p 2 alusel. Teisisõnu, viidatud määruse tähenduses on Tallinn sõlminud avaliku teenindamise otselepingu õiguslikult eraldiseisva üksusega, kelle üle kohalik pädev asutus, või pädevate asutuste rühma korral vähemalt üks kohalik pädev asutus, teostab kontrolli, mis on sarnane tema enda osakondade üle teostatava kontrolliga.

Riigikohtu praktika kohaselt on ühistranspordis ATL-i sõlmijal põhimõtteliselt valikuvabadus sõlmida nii eraõiguslik leping kui ka haldusleping¹⁴ ning sõltuvalt sõlmitud lepinguliigist võivad ATL ülesütlemist ja lõpetamist reguleerida erinevad materiaali- ja menetlusõiguslikud normid. Seega on nimetatud teema Eesti kontekstis aktuaalne ja väärt põhjalikku uurimist. Lepingut on ühelselt võimalik lõpetada korraliselt, ehk sisuliselt põhjusega ning erakorraliselt olulise rikkumise puhul.

Eesti õigusteadlane Janno Lahe on enda hiljutises *Juridica* artiklis pööranud teema aktuaalsusele tähelepanu: „Pooltevahelise õigussuhte kvalifitseerimisel ei ole otsustava tähtsusega suhteid reguleerivale lepingule antud nimetus. Kohus peab tuvastama, milline oli õigussuhte tegelik iseloom; kas oli tegemist tsiviilõigusliku või avalik-õigusliku suhtega ja vastavalt suhte iseloomule lahendama vaidluse. Kohus ei saa suhte, millele on antud tsiviilõiguslik vorm, anda hinnangut hagiavalduse vastuvõtmise staadiumis pelgalt mõne fakti põhjal. Suhte tegelik iseloom selgub vaidluse lahendamise käigus.“¹⁵ Lahe toob artiklis välja, et pealtnäha võib lepingulise suhte liigitamine olla selge ja lahendus on harva keeruline ning aeganõudev, kuid tsiteeritud autori hinnangul on hiljutise Riigikohtu praktika valguses see mulje petlikuks osutunud. Artikli autorile tundub, et Riigikohus on hakanud kriitikata, vaikimisi oma praktikat muutes, rakendama HKTS § 3 lõike 4 teist lauset.

Magistritöös käsitletakse erinevusi halduslepingu ja eraõigusliku lepingu ülesütlemise puhul. Võrdluseks on antud lühiülevaade ka lepingute lõpetamise ning iseenesliku lõppemise seaduslike võimaluste kohta. Kuna aga probleemid, mis viivad kohtuvaidlusteni, tõusetuvad

¹³Tallinna Linnatranspordi AS sõitjateveo avaliku teenindamise otseleping, 1927 k. Arvutivõrgus: Tallinna Õigusaktide andmebaas

¹⁴RKHKo 3-13-148/48, p 9.

¹⁵Lahe, J. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum, *Juridica*, 2023/4-5

siiski rohkem lepingute ülesütlemise puhul, keskendub autor käesolevas töös sellele asjaolule. Ülesütlemise võimalus on võlaõigusseaduses (edaspidi VÕS) võlasuhte lõpetamise ühe alusena sätestatud. Töö eesmärk on leida vastus küsimusele, millised on materiaalõiguslikud ja menetlusõiguslikud erinevused ühistranspordis avaliku teenindamise lepingu ülesütlemisel mõlema lepinguliigi korral. Eesmärgist lähtudes kaardistab töö autor avaliku teenindamise lepingu ülesütlemise ja lõpetamise tagajärjed, samuti võimalikud riskid nagu teenuse katkemine või kvaliteedi vähenemine, teenuse järjepidevus sõltuvalt võimalikust lepingu liigist. Oluline on märkida, et töös keskendutakse eeskätt maismaatranspordile ja vaatluse alt jäävad välja õhuning veetransport.

Tartu Ülikoolis on varem kirjutatud magistritöid, milles autorid keskenduvad erinevatele halduslepingutele ja nendega seonduvatele materiaalõiguslikele küsimustele. Näiteks Maiga Liiv analüüsib enda magistritöös „Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine“ eraõiguslikule isikule avalike ülesannete lepingulist üleandmist. Liiv ütleb, et kuigi lepinguliseks kaasamiseks on seadusandja poolt ette nähtud võimalus sõlmida nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslike lepinguid, ei ole siiski alati selge, millise lepingu liigiga on tegemist või kas halduslepingu sõlmimise nõue konkreetsel juhul on ainuõige ja õigustatud.¹⁶ Samuti viitab Liiv magistritöös Eesti õigusteadlaste Anno Aedmaa ja Nele Siitami (*endine Parrest*) väljendatud seisukohale, et tihti võib juhtuda, et haldusorgani poolt sõlmitav leping omab ühiseid kokkupuutepunkte nii eraõiguse kui ka avaliku õigusega, mistõttu võiks seda sõlmida nii eraõigusliku kui ka halduslepinguna. Küll aga selle seisukohaga eelpool nimetatud magistritöö autor Liiv ei nõustu.¹⁷

Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei ole varasemalt detailselt käsitletud ühistranspordis ATL lepingute menetlus- ning materiaalõiguslike erinevusi ja nende erinevuste rolli lepingu ülesütlemise korral.

Antud magistritöös püstitatakse hüpotees järgmiselt: maismaatarnspordi ATL-i sõlmimisel on ülesande üleandja seisukohalt lepingu ülesütlemist silmas pidades eelistatum sõlmida haldusleping kui tsiviilõiguslik leping.

¹⁶M. Liiv. Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2013. - Arvutivõrgus: [liiv maiga.pdf \(ut.ee\)](http://liiv.maiga.pdf.ut.ee) (15.11.2023)

¹⁷Samas

Töö on jagatud kolmeks peatükiks, millest esimeses avatakse ATL-i olemus ja põhiregulatsioonid ühistranspordis. Kirjeldades ATL-dele kohalduvat regulatsiooni, sh peetakse silmas riigisisese õiguse kõrval ka Euroopa Liidu õigust ning analüüsitakse, kas Euroopa Liidu õigus seab täiendavaid kriteeriume ja piirangud liikmesriikidele seoses ATL-dele kohalduva regulatsiooniga.

Lisaks annab magistritöö üldiselt ülevaate era- ja halduslepingute olemusest, tuues esile neid eristavad lähtekohad. Analüüsides era- ja halduslepinguid, selgitatakse mõlema lepinguliigi põhilisi tunnuseid ning seost nende õigusliku korraldusega, keskendudes era- ja halduslepinguid eristavatele olulistele aspektidele nagu lepinguosalised, eesmärk, õiguslikud tagajärjed ning neid reguleerivad õigusnormid. Võrdleva analüüsiga antakse lugejale ülevaade era- ja halduslepingutest üldiselt, võimaldades paremat mõistmist nende õiguslikest alustest ja praktilisest rakendamisest.

Teises peatükis analüüsitakse esmalt lühidalt lõpetamise materiaalõiguslikke seaduslikke aluseid nii halduslepingu kui eraõigusliku lepingu korral. Seejärel keskendutakse kahe lepinguliigi ülesütlemisele ning püütakse välja tuua võimalikud eelised, mida ATL-i kvalifitseerimine halduslepinguks haldusorganile pakuks. Selles peatükis analüüsitakse ühtlasi küsimust, kas halduslepingus on võimalik lisada täiendavaid aluseid lepingu ülesütlemiseks ning kas ja kuidas avalik-õiguslik leping võib võimaldada lepinguvabaduse raames erinevaid aluseid kokku leppida. Analüüsitakse hetkel kehtivaid bussiliini ATL lepinguid (3) ja valimi olulisteks kriteeriumiteks on: lepingutingimuste erinevus; lepingud teenindavad erinevaid piirkondi; on sõlmitud erinevatel aastatel. Valimi alusel võrreldakse järgmisi kehtivaid ATL-e:

1. Tartu Maavalitsuse ning AS GoBus vahel sõlmitud Tartu maakonna bussiliinide avaliku teenindamise leping nr 2-8189-1,¹⁸ milles kasutatakse ühistranspordi hinnaindeksit (edaspidi ÜTI).
2. MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus ning Eesti Bussiliinid OÜ vahel sõlmitud bussiliiniveo avaliku teenindamise leping nr 1,¹⁹ milles kasutatakse mitme kütuseliigiga hinnaindeksit (edaspidi KSTI).

¹⁸Tartu maakonna bussiliinide avaliku teenindamise leping nr 2-8189-1. – RT I 14.06.2019, 15

¹⁹Jõgeva maakonna bussiliiniveo avaliku teenindamise leping nr 1. – Arvutivõrgus: <https://uhistransport.ee/alates-01-01-2025-tulevad-jogeva-maakonnaliinidele-ueded-mugavustega-bussid-ning-touseb-margatavalt-bussijuhtide-tootasu/>

3. Põhja-Eesti Ühistranspordikeskus ning AS Sebe vahel sõlmitud Harju maakonna lääne 2 suuna avaliku teenindamise leping nr 2-8/19020,²⁰ milles kasutatakse ainult tarbijahinnaindeksit (edaspidi THI).

Praktilistele näidetele tuginedes analüüsitakse, kuidas lepingu pooled võivad kohandada lepinguid vastavalt konkreetsetele vajadustele ja õiguslikele nõudmistele. Edasi uuritakse võimalikke erinevusi lepinguliikide vahel, keskendudes lepingu liigist tulenevale õiguslikule režiimile, võrreldes VÕS-s, haldusmenetluse seaduses (edaspidi HMS) ja HKTS-s sätestatud aluseid.

Kolmandas peatükis uuritakse menetlusõiguslike erinevusi, mis kohalduvad ATL lõpetamisele ühistranspordis halduslepingu ja eraõigusliku lepingu korral ning millised võimalikud õiguskaitsevõimalused kohalduvad sõltuvalt lepingu liigist. Selles peatükis uuritakse täpsemalt ATL-i ülesütleamise korda, tähtaegu ja ka asjakohast kohtupraktikat, mis haakub lepingu liigist tulenevate menetlusõiguslike erinevustega lepingu ülesütleamise korral.

Kokkuvõttes selgitatakse välja miks on ATL puhul, silmas pidades ülesütlemist oluline kaaluda, milline lepingu liik sõlmimisel valida. Analüüsitakse ka seda kuidas halduslepingute eripärad ja regulatsioon võivad mõjutada lepingu lõpetamist ülesütleamise korral. Samuti käsitletakse käesolevas magistritöös, milliseid erandeid või täiendavaid aluseid võib sellistes lepingutes lisaks üldistele õigusnormidele ette näha ning kuidas lepinguvabadus võimaldab pooltel paindlikult kokku leppida erinevates lepingu lõpetamise tingimustes. Selgitades välja avaliku teenindamise lepingute eripärad, annab magistritöö praktilisi juhtumianalüüse ja näiteid selle kohta, kuidas lepingupooled on kohandanud lepinguid vastavalt ühistranspordi valdkonna vajadustele. Niisugune analüüs süvendab arusaama, kuidas õiguslik raamistik ja lepinguvabadus kombineeritult mõjutavad avaliku teenindamise lepingute lõpetamist ülesütleemisel ning milliseid eripärasid tuleks arvestada ühistranspordi valdkonna kontekstis.

Käesolev magistritöö on süsteemne teoreetiline uurimus. Töö kirjutamisel on lisaks seadustele kasutatud ka väliskirjandust (sh erinevaid raamatuid, artikleid, seaduste kommentaare), Eestis avaldatud artikleid, mis puudutavad nii Eesti kui välisriikide õigust, seadusi ning kohtulahendeid. Töös on kasutatud ka Euroopa Kohtu praktikat ning erinevaid Euroopa Liidu direktiive ja määruseid.

²⁰Harju maakonna lääne suuna avaliku teenindamise leping nr 2-8/20025. – RT 04.12.2020, 8

Töö lõpus on magistritöö põhijäreldusi sisaldav kokkuvõte.

Soovin tänada enda juhendajat asjatundlikkuse soojuse ja kannatliku toetuse eest.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad järgmised märksõnad: avaliku teenindamise leping, ühistransport, ülesütlemine.

1. AVALIKU TEENINDAMISE LEPING

1.1. Halduslepingu olemus

Halduslepingu olulisusest haldussuhetes annab tunnistust asjaolu, et juba 1932. aastal õigusteadlane Artur-Tõeleid Kliimann oma doktorikraadi väitekirjas kasutas sarnast määratlust, nimetades administratiivakti ühe võimalusena avalikõiguslikku lepingut. Selle eeliseks on lepingus osalejate kokkulepitud tahe ning osalejad on võrdses seisus kokkulepet luues, puudub alluvussuhe.²¹

Taasiseseisvunud Eestis tekkis termin „haldusleping“ õiguskorda 21. juunil 1993 vastu võetud halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi HKMS) jõustumisel.²² Halduslepingu mõiste defineeris esimest korda 2002. a jõustunud HMS, mille § 95 lg 1 järgi on haldusleping kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Mõiste määratluses on olulised elemendid haldusõigussuhte olemasolu ja asjaolu, et vähemalt üks lepingu osapool on haldusorgan nagu riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid.²³

Halduslepingut kasutatakse ka avalik-õiguslike ülesannete delegeerimisel eraõiguslikele isikutele ning selline delegeerimine peab vastama Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 sätestatud seaduslikkuse nõudele, mis ütleb, et delegeerimine saab toimuda ainult seaduslikele volitusnormidele tuginedes.²⁴

Eestis on hulgaliselt volitusnorme sisaldavaid eriseadusi halduslepingu sõlmimiseks. Nende seadustega on võimalik kehtestada lisatingimusi, mis puudutavad halduslepingute sisu. Üheks näiteks on HKTS, mis sisaldab sätteid KOV-i avalik-õiguslike ülesannete delegeerimise kohta ja on halduslepingute üheks võimalikuks tüübiks.²⁵

Riigikogu erikogu leidis 20. detsembri 2001. a lahendis nr 3-3-1-8-01, et Eesti õigusele on omane era- ja avaliku õiguse eristamine ning avalik-õiguslik vaidlus eeldab alati, et vähemalt

²¹Kliimann, Artur-Tõeleid. Administratiivakti teooria, Tartu. 1932, lk 206-208. - Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:117294/111579/>

²²Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1993, 50, 694. Kasutatakse mõistet "haldusleping"

²³Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping [Võrguteavik]. Tallinn: Riigikantselei 2004.

²⁴Aedmaa, Parrest (viide 19), lk 9.

²⁵L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2010. - Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/halduslepingu_analyys_1_kanger_keeletoometatud.pdf pdf (12.12.2023).

üks õigussuhte pooltest omab avalikku võimu. Tavaliselt on selleks riik, KOV või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.²⁶

Halduslepinguga ei ole tegu juhtudel, kui haldusorgan, näiteks KOV, otsustab mingit laadi ülesande panna enda poolt hallatavale asutusele, sest sel juhul on tegu ühe isiku sisese lepinguga (TsÜS § 24). Isikutele, nagu näiteks eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule, võib võimuvolitusi eeldatava haldusülesande delegeerida vaid juhul, kui seadus seda võimalust selgesõnaliselt ette näeb. Näitena haldusülesande delegeerimise võimalusest toob sotsiaalhoolekandeseaduse § 31 lg 2, mis määratleb selgelt, et kohaliku omavalitsuse üksus võib halduslepinguga volitada varjupaigateenuse osutamise otsustamise eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule või teise kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusele.²⁷ Ka transpordikorralduses on sellised võimalused ette nähtud. Näiteks on ÜTS § 42 lg 2, kus on öeldud, et Kliimaministeerium omab halduslepinguga volitamise õigust tegevuslubade, nende tõestatud koopiade ning juhuvedude kontrolldokumentide andmiseks, kehtivuse peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks. Kliimaministeerium võib volitada ka vedaja tegevusalal tegutsemise nõuetele vastavuse kontrolli teostamise õigust.

Eelnevast ei saa aga teha üheselt mõistetavaid järeldusi selle kohta, millal on haldusorgan õigustatud sõlmima halduslepingut ja millised on selle sõlmimise eeltingimused. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on haldusorgan pädev sõlmima halduslepingut, kui tal on selleks HKTS § 3-st tulenev selgesõnaline volitus.²⁸

Üldregulatsioon halduslepingu sõlmimiseks tuleneb HMS §-dest 97-99. HMS § 97 lõike 1 alusel piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks võib sõlmida halduslepingu vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Lõike 2 esimesest lausest tulenevalt võib haldusorgan sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piirides, sama lõike teises lauses öeldakse, et haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.

Halduslepingute sõlmimisele eelnevat menetlust ja lepingutele kehtivaid nõudeid reguleerivad HMS ja HKTS. HKTS reguleerib täpsemalt füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimusi ja korda.

²⁶RKEKm 20.12.200, nr 3-3-1-8-01, p 11.

²⁷Halduskoostöö seadus. – RT I, 14.12.2023, 3

²⁸Haldusmenetluse seadus. – RT I, 03.02.2023, 1

Halduslepingud hõlmavad mitmesuguseid liike, sealhulgas avaliku võimu ülesannete ehk võimuvolituste üleandmist, kontsessioone, koostöölepinguid jne. Iga liigi suhtes kehtivad erinevad reeglid ja normid.

Halduslepingud jagunevad koordineerimiseks ja subordinatsioonilisteks ning selline jagunemine tuleneb lepingupoolte vahelise suhte iseloomust ehk poolte õiguslikust seisundist.²⁹

Koordineerimiselised lepingud sõlmitakse võrdväärsete lepingupoolte vahel, eriti aga avaliku halduse kandjate vahel. Need lepingud puudutavad õigussuhteid, mida ei ole võimalik reguleerida haldusaktiga. Sellisel juhul on tegemist mitteametlike, toiminguna käsitlevate õigussuhetega.³⁰ Seega - kui kaks avalik-õiguslikku juriidilist isikut otsustavad kokku leppida mingis ühises tegevuses, mis ei hõlma endas võimu teostamise elemente, siis tekib koordineerimeline õigussuhe.³¹ Selles olukorras ei ole kumbki osapool teise suhtes hierarhiliselt ülemuslik ega alluv, pigem tegutsetakse kooskõlas.

Subordinatsioonilised lepingud hõlmavad vastastikkust alluvussuhte kahe poole vahel, kus üks pool on halduse kandja ja teine on üksikisik või mõni muu haldusekandjale alluv juriidiline isik. Halduslepingute sõlmimine toimub sageli olukordades, kus haldusakti andmine oleks alluvussuhte tõttu keeruline. Alluvussuhte kontseptsioon võib olla problemaatiline, kuna lepingutele on iseloomulik nende sõlmimise vabatahtlikkus. Seetõttu võib tekkida küsimus, kas alluvussuhte puudumine võiks olla vastuolus halduslepingu sisulise olemusega. Siiski on mõistetav, et pooltel on subordinatsiooniliste halduslepingute sõlmimisel endiselt lepingu sõlmimise vabadus, kuid haldusorganil on õigus halduse huvisid silmas pidades anda haldusakt, kui halduslepingu sõlmimine ebaõnnestub.³²

Halduslepingute liigitamise kriteeriumiks on lepingu adressaatide ring, mis on kas üksikjuhtumit reguleerivad halduslepingud või piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud. Üksikjuhtumit reguleerivat halduslepingut iseloomustab, et lepingu pooled on selgelt määratletud ja kolmandatele isikutele võib lepinguga täiendavaid kohustusi luua ainult nende nõusolekul ning lepingu reguleerimiseks on piisavalt täpselt määratletud.³³ Seevastu aga piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu sõlmimiseks on HMS-s sätestatud täiendavad nõuded lepingu sõlmimiseks, kuivõrd need puudutavad üldiselt rohkem subjekte

²⁹A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 434

³⁰*Ibid*, lk 434

³¹M. Kulp. Halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näidetel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012. - Arvutivõrgus:

http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/26276/kulp_martin.pdf?sequence=1 (

³²*Ibid*, haldusmenetluse käsiraamat

³³*Ibid*, käsiraamat, lk 436

ning nende sõlmimisse ei ole võimalik kaasata kõiki asjassepuutuvaid isikuid. Eelnevalt mainitud nõueteks piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu sõlmimiseks on lisaks juba üleval mainitud volitusnormi kohustuslikkusele ka lepingu kirjalik vorm (HMS § 99 lg 3). Määrav erinevus tsiviilõigusliku ja piiritlemata arvu reguleeriva haldusõigusliku lepingu vahel on seotud lepingu jõustumise hetkega ehk kehtima hakkamiseks peab see esmalt olema nõuetekohaselt avaldatud. Haldusleping, mis reguleerib piiritlemata arvu juhtumeid, jõustub HMS § 101 lg 4-s sätestatud korra kohaselt. Sama seaduse kohaselt jõustub üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras.

Üheks selliseks näiteks, mis käsitleb piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivat halduslepingut, on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr 3-2-1-1-10. Kolleegium lahendas Narva linna ja Siseministeeriumi vahel sõlmitud halduslepinguasja, kus muuhulgas selgitati välja ka see, kas leping reguleerib selles osas, mis sätestab piiripunkti sisenemise korra, piiritlemata arvu juhtumeid. Kohus, viidates HMS-i sätetele, sedastas, et piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping on kokkulepe, mille puhul antakse haldusakt kokkuleppelisel viisil üldaktina. Sellise üldaktiga ei määrata kolmandatele isikutele lepingu sõlmimisel konkreetselt õigusi ega kohustusi. Seda tüüpi haldusleping sarnaneb olemuslikult määrusega, mille haldusorgan võib välja anda piiramatul arvul juhtumite reguleerimiseks. Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks võib sõlmida halduslepingu ainult seaduses ettenähtud volitusnormi alusel.³⁴

Samas ei ole eristamine, kas tegemist on üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepinguga, alati üheselt selge. Eristamise olulisust saab polemiseerida Riigikohtu halduskolleegiumi 3. septembri 2015 aasta lahendiga nr 3-3-1-43-15. Vaidluse esemeks oli MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskus ja AS Eesti Keskkonnateenused vaheline jäätmeeveoleping, mis sõlmiti hankemenetluse tulemusena. Üheks vaidlusteemaks oli asjaolu, kas halduslepingud, millega kohalikud omavalitsused andsid vastustajale õiguse korraldada nende territooriumil jäätmehooldust, on kehtivad. Kõnealuses lahendis osundas kassaator asjaolule, et hankija tegevus on õigusvastane, kuna lepingud, mille alusel ta tegutseb, on tühised, sest neid pole avaldatud Riigi Teatajas. Mitte avaldamise põhjusena eeldati, et need on piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud. Riigikohus hindas konkreetse lepingu kvalifikatseerimist piiritlemata arvu reguleerivaks halduslepinguks või üksikjuhtumit reguleerivaks halduslepinguks.³⁵ Kohalikud omavalitsused otsustasid, vastavalt JäätS § 66 lg

³⁴RKPJKo 3-4-1-1-10, p 45.

³⁵RKHko3-3-1-43-15, p-d 19,22,24,26

11 korraldada jäätmevedu nii, et jäätmevedaja kliendiks pole mitte jäätmevaldajad, vaid KOV-de poolt volitatud mittetulundusühing, mis arveldab jäätmevaldajatega. Ringkonnakohus kvalifitseeris vaidlustatud lepingud piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivateks halduslepinguteks ja analüüsis nende jõustumist vastavalt HMS § 101 lõikele 4. Riigikohus ei nõustunud selle seisukohaga ning leidis, et kõnealused halduslepingud on sõlmitud üksikjuhtumite reguleerimiseks ja seetõttu ei puutu HMS § 101 lg 4 antud juhul asjasse, juhinduda tuleb HMS § 101 lg-st 1. VÕS § 9 lg 1 kohaselt loetakse leping sõlmituks tahteavalduste vahetamise teel, kui on piisavalt selge, et lepingupooled on saavutanud kokkuleppe. VÕS § 11 lg 4 esimese lause järgi loetakse kirjalik leping sõlmituks mh siis, kui lepingupooled on lepingudokumendi allkirjastanud. Nõustuda saab kolleegiumi seisukohaga, et tegemist on pigem üksikjuhtumit reguleeriva halduslepinguga, sest leping on sõlmitud konkreetse isikuga ja tegemist on individuaalse iseloomuga delegeerimislepinguga.

Sellest johtuvalt tuleb tõdeda, et kõnealune Riigikohtu otsus lisab segadust piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivate halduslepingute ja üksikjuhtumeid reguleerivate halduslepingute vahelise eristamise osas ja enamasti liigitatakse haldusülesannete delegeerimislepingud piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva lepingu alla. Võttes kokku eelpool analüüsitud kohtulahendeid, tuleb nentida, et praktikas ei ole alati selge, kas lepingut sõlmides on tegemist piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepinguga või üksikjuhtumeid reguleeriva halduslepinguga. Selle põhjuseks on asjaolu, et mõningates valdkondades valitseb teatav ebaselgus lähtuvat lepingu adreseatidest ja nende määratlusest.

Kokkuvõtvalt on haldusleping vajalik, et muuta haldustegevus paindlikumaks ja paremini kohandatavaks erinevate olukordadega. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb selles, et loobudes ühepoolsete haldusaktide andmisest ning asendades need mitmepoolse halduslepinguga, võivad haldusorganid luua, muuta ja lõpetada avalik-õiguslikke suhteid. Haldusmenetluses lepingu alusel õigussuhete tekitamise, muutmise ja lõpetamise eesmärgiks on üldjuhul tagada menetlusosaliste laiem kaasamine haldusmenetlusse. Ühepoolsed haldusaktid, eriti kui need kohustavad, võivad mõjuda avaliku võimu poolt pealesurutute ja seetõttu ebaõiglastena. Menetlusosaline, järgides küll seaduse nõudeid, võib siiski tajuda, et tema soove ja arvamusi pole menetluse käigus piisavalt arvestatud. Praktiliselt võib see põhjustada alateadlikku protesti haldusorgani tehtud otsuste ning nende vabatahtliku täitmise suhtes³⁶

³⁶Aedmaa, A. jt, lk 433

1.2. Avaliku võimu osalemine eraõiguslikes suhetes

Avalik võim osaleb ka eraõigussuhetes. Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et avalikke teenuseid, mille osutamisega ei kaasne võimu teostamist, osutatakse teadlikult tihti eraõiguslikus vormis, sest selle raamistik on paindlikum avaliku õiguse raamistikust.³⁷

Tsiiviilseadustiku üldosa seadus (edaspidi TsÜS) sätestab tsiivilõigusliku tehingu mõiste: tehing on toiming või omavahel seotud hulk toiminguid, milles on tahteavaldus kindla tulemi saavutamiseks ning tehing on kokkulepe kahe või enama isiku vahel, mitmepoolseid tehinguid peetakse lepinguks.³⁸

Lepingu mõiste on defineeritud VÕS § 8 lõikes 1 ja sellest tulenevalt on leping tehing kahe või enama isiku vahel, millega lepingupool või lepingupooled kohustuvad midagi tegema või tegemata jätma. Üldreeglid sätestab VÕS § 9, võimaldades kindlaks määrata, kas pooled on saavutanud kokkuleppe lepingu sõlmimises. VÕS § 9 lg 1 kohaselt sõlmitakse leping pakkumuse esitamise ja sellele nõustumuse andmisega, samuti muul viisil vastastikuste tahteavalduste vahetamise teel kui on piisavalt selge, et lepingupooled on saavutanud kokkuleppe. Vastavalt VÕS § 11 esimesele lõikele on leping võimalik sõlmida suuliselt, kirjalikult või mis tahes muus vormis, juhul kui seaduses ei ole nõutud lepingu kohustuslikku vormi.

Tsiivilõiguslikku lepingut eristab halduslepingust asjaolu, et see peab jääma eraõigussfääri. Leping kui kokkulepe võimaldab isikutel luua, muuta või lõpetada oma õigusi või kohustusi. Leping on mõistetud kui vabatahtlik ja kahe- või mitmepoolne tehing, kus pooled on nõus täitma lepinguga võetud kohustusi (TsÜS § 67 lg 2). Vabatahtlikkus tähendab, et leping sõlmitakse osapoolte vabal tahtel, ilma sunduseta seda teha. Kahe- või mitmepoolne olemus viitab sellele, et pooltel on lepingust tulenevad õigused ja kohustused. Lepinguga fikseeritakse, millised on lepingus osalejate õigused ning kohustused ja lepingutingimuste muutmise või lõpetamise kord.

Kuigi avalik võim võib osaleda eraõiguslikes suhetes, jääb ta siiski seotuks avaliku õiguse põhimõtetega ning peab tagama avaliku huvi järgimise. Käesoleva magistr töö hilisemates peatükkides seda läbi kohtupraktika ka analüüsitakse. Kadriann Ikkonen Juridica artiklis viitab, et juba Rooma juristi Ulpianuse määratlusel on avalik õigus seotud riigiga ning eraõigus

³⁷Parrest jt Haldusmenetluse käsiraamat

³⁸Tsiiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.03.2023, 98

üksikisiku kasuga ja huviteooria kohaselt kuulub probleem avalikku õigusesse sel juhul, kui ülekaalus on riigi huvid. Küll aga toob autor Ikkonen välja, et oluline on selliste avaliku õiguse normide olemasolu, mis kaitsevad ka erahuve ning mõned eraõiguse normid ongi loodud lähtuvalt avalikest huvidest. Autor väidab ka, et mõisted „avalik“ või „avalik huvi“ on olemuselt määratlemata õigusmõisted.³⁹ Avalik huvi on haldusõiguse põhimõte.⁴⁰

Kohaldades eraõigust avalik-õiguslikus suhtes, tuleb arvestada avalik-õigusliku suhte eripäraga. Üheks selliseks näiteks on avaliku võimu kandja õigus määratleda üksikisiku õigusi ja kohustusi kindlaks ühepoolset. Näiteks HKMS § 158 lg 3 ei luba leppetrahvi nõude esitamisel ja õiguspärasuse kontrollimisel lähtuda VÕS-i sätetest, sest kohus ei saa haldusorgani asemel kaaluda poolte huve, vaid üksnes seda, kas leppetrahvi nõue vastab kaalutusõiguse alusel antud haldusakti õiguspärasuse eeldustele. Tallinna Ringkonnakohus on 26. juuni 2020. aasta määruses nr 3-20-387 juhtinud tähelepanu, et vastavalt PS § 3 lõikes 1 sätetatule peab haldusakti väljastamisel olema selleks seaduslik alus. Kui halduslepingus ei ole väljendatud leppetrahvi nõuet haldusaktiga esitamise tingimusena (vt lahend nr 3-17-1329), siis ei ole põhjust pidada nõudekirja haldusaktiks, mis pole täitemenetluse seaduse (edaspidi TMS) § 2 lg 1 mõttes täitedokumentiks. Seega peab haldusorgani halduslepingust tuleneva nõude sissenõudmiseks ja täitedokumendi saamiseks vastavalt HKMS § 260 lõikele 1 pöörduma halduskohtusse kaebusega. Halduskohus asus seisukohale, et leppetrahvi nõude kiri vastab haldusakti tunnustele ning kohus ei saa kontrollida leppetrahvi nõudmise õiguspärasust ega ka mitte selle suuruse määra põhjendatust.⁴¹

Kui avalik võim osaleb eraõiguslikes suhetes, siis kohalduvad niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus avalik-õiguslike üldpõhimõtetega, ka eraõiguse põhimõtted. Eraõiguse üheks üldpõhimõtteks on hea usu põhimõte, mis on sätestatud VÕS § 6 lõikes 1 ja mille kohaselt peavad võlausaldaja ja võlgnik teineteise suhtes käituma hea usu põhimõttest lähtuvalt. Ühtlasi on hea usu põhimõte sätestatud TsÜS §-is 138. Hea usu põhimõtte kohaselt ei tohi õigusi kuritarvitada ning see võib seisneda vastuolulises käitumises. Näiteks kui isikule luuakse vale ettekujutus õigustest, mida tal tegelikult ei ole.⁴² Hea usu põhimõtte funktsioon on piirata lepingust ja/või seadusest tulenevate õiguste kuritarvitamist ning kuritarvitamiseks loetakse alati olukorda, kui õigusi teostatakse vastuolus hea usu põhimõttega.⁴³

³⁹K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, lk 7

⁴⁰Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. Juridica VI/2003, lk 373

⁴¹TlnRko 3-20-120, p-d 13,14.

⁴²RKTKo 2-20-331, p 13.1.

⁴³RKTKo 2-21-7855, p 12.3.

Tallinna Halduskohus on hea usu põhimõtet käsitletud lahendis, mille keskmeks oli tehingu tühistamine ja vaidluse esemeks KOV-i ja eraettevõtja vaheline detailplaneeringu järgsete teede ning tehnovõrkude ja –rajatiste väljaehitamise kohustuste üleandmise leping. Kõnealuses lahendis toetasid kaebajad oma tühistamisnõuet peamiselt väitega, et nad sõlmisid tehingu ainult seetõttu, et vastaspool viis nad eksimusse, esitades infrastruktuuri arendamise rahastamisnõude raames väite, et: "...kõik arendajad maksavad vallale nn infrastruktuuri arendamise tasu...",⁴⁴ kuigi see ei vastanud nende hinnangul tegelikkusele. Kohus sedastas, et käesoleval juhul on asjakohane TsÜS-i § 92, mille esimene lõige määratleb eksimuse kui ebaõige ettekujutuse tegelikest asjaoludest. Samuti rõhutab sama paragrahvi teine lõige võimalust tühistada tehing olulise eksimuse tagajärjel, kui selle põhjustas tehingu teise poole poolt avaldatud asjaolud või asjaoludest teatamata jätmine. See on lubatud juhul, kui asjaolude avalikustamine oli nõutav hea usu põhimõttele vastavalt või kui teine pool teadis või oleks pidanud teadma eksimusest ning eksinud poole eksimusse jätmine oli vastuolus hea usu põhimõttega.⁴⁵

Teiseks eraõiguse üldpõhimõtteks on VÕS §-s 7 sätestatud mõistlikkuse põhimõte. Mõistlikkuse põhimõtet rakendatakse ka haldusõigussuhetes. Näiteks on Riigikohus kasutanud mõistlikkuse põhimõtet asjas, kus üheks vaidluspunktiks oli ettevõtja tegevuskulude muutumine ning Riigikohus ütles, et on oluline analüüsida, kas on võimalik mõistlikult ette näha, millises ulatuses tegevuskulud muutuvad. Riigikohus sedastas, et sellises olukorras, kus mõistlikult mitteettenähtavad uued asjaolud võivad haldusülesannet täitvale eraisikust lepingupoolele anda põhjuse taotleda lepingu lõpetamist või muutmist, tuleb lahendusi kaaluda õiglaselt.⁴⁶

VÕS § 5 avab dispositiivsuse põhimõtte sisu, mis tuleneb lepinguvabaduse põhimõttest ja selle kohaselt on võlasuhte pooltel või lepingupooltel õigus kokkuleppeliselt kõrvale kalduda seaduses sätestatust juhul, kui seaduses ei ole otsesest vastupidist sätestatust või kui sätte olemusest ei tulene, et seadusest kõrvalekaldumine ei ole lubatud. Seega tuleb võimalusel lepingu lõpetamisel alati esmalt lähtuda pooltevahelisest kokkuleppes, kui see eksisteerib.⁴⁷ Ka halduslepingu sõlmimisel tuleb lepinguvabaduse mõiste kõne alla selles määras, milles see on lubatud HKTS-is, HMS-is või halduslepingu sõlmimist volitavates eriseadustes. Praktikast kalduakse eraõiguslike lepingute puhul eelkõige järgima eraõiguse põhimõtteid. Samas mõned

⁴⁴TlnHKO 3-11-1822, p 10.7.

⁴⁵TlnHKO 3-11-1822, p 15.1.

⁴⁶RKHKo 3-18-1946, p 26-28.

⁴⁷RKHKo 3-3-1-13-07, p 8.

avaliku õiguse põhimõtted võivad endiselt mõjutada ka selliseid lepinguid, eriti kui need on seotud oluliste avalike huvidega või kui neil on mõju avalikule korrale. Ühistranspordi korraldamine on avalik ülesanne ja selle eest vastutab kokkuvõttes riik. Seetõttu saab tõdeda, et riik ei vabane eraõigusliku lepingut sõlmides täielikult avaliku õiguse põhimõtetest. Kui silmas pidada, et avalikus halduses on oluline avalike teenuste kvaliteet ja efektiivsus, siis avalike teenuste lepingulisel delegerimisel erasektorile jääb avalikule sektorile vastutus teenuse järjepidevuse, kättesaadavuse ning rahastamise eest.

2012. aasta magistritöös püstitab Martin Kulp küsimuse, kas haldusorganil ikka on lepinguvabaduse kasutamine võimalik, kuna selle tegevus on suurel määral seadustega sätestatud. Nimetatud autor toob välja tema hinnangul kolm olulist põhjust, miks avalikus halduses ei ole lepinguvabadus üks-üheselt võrreldav tsiviilõiguses võimaliku lepinguvabadusega. Esiteks on haldusorganil kohustus järgida riigihangete ja vaba konkurentsi ning ressursside kasutamiseefektiivsuse tagamise põhimõtteid ja see piirab vabadust lepingupartnereid valida. Teiseks põhjuseks on asjaolu, et halduse kandjal võib puududa vastav pädevus või enda poolt vabalt hallatav eelarve. Kolmandaks põhjuseks on nimetatud asjaolu, et halduse kandja ei saa sõlmida lepinguid väljaspool enda osutatavate ülesannete valdkondi.⁴⁸ Eelnevat silmas pidades on üsna keeruline tõmmata selget piiri, kas ja kuivõrd kehtib lepinguvabadus avalikus õiguses.

Lisaks ühistranspordile on näiteks ka meditsiinivaldkonnas, mis on oluline osa avalikust hüvest, märgata tendentsi, kus avalike teenuste osutamine erasektori kaasamisel võib olla efektiivsem ja erasektori partnerlus võib aidata kiirendada meditsiinitehnoloogia arengut, pakkudes paremat juurdepääsu tervishoiuteenustele ning suurendades haiglate ja kliinikute tõhusust. Valdkonnad, kus üha populaarsemaks on muutumas avalike teenuste delegerimine erasektorile, on näiteks veel haridus, tehnoloogia, jäätmekäitlus ja energiatootmine. Kokkuvõttes võib see aidata kaasa ressursitõhususele, innovatsioonile ja parematele avalikele teenustele ühiskonnas.

1.3. Halduslepingu eristamine tsiviilõiguslikust lepingust

Demokraatlikus põhiseadusriigis on oluline eristada avalikku ja eraõigust, kuna see eristab kahte põhimõtteliselt erinevat õiguse toimimismudelit või -režiimi.⁴⁹

Saksakeelses õiguskirjanduses on toodud välja, et avalik-õiguslike ja tsiviilõiguslike lepingute eristamise tähendust, pidades silmas materiaalõigust, ei tuleks üle hinnata sest üldised piirid

⁴⁸M. Kulp (viide 35), lk 30-31.

⁴⁹Lahe, J. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum, *Juridica*, 2023/4-5

avaliku võimu kandja tegutsemisele on üldiselt suures osas samad. Sellest tulenevalt tekivad erinevused just eelkõige kohtukaebeõiguses.⁵⁰

Kehtiv HMS lepinguliigi valikut ei reguleeri, ehki kavandati HMS eelnõus (456 SE) esialgselt sätet, mille § 95 lg 2 sätestas, et kui lepingu sõlmib riik või kohaliku omavalitsuse üksus, siis eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga, välja arvatud, kui leping reguleerib ainult eraõiguslikke suhteid.⁵¹

Haldusõigusel ja eraõigusel on erinevaid viise, kuidas need omavahel seonduvad. Haldusmenetluse käigus ei piirdu kohaldatavad õigusnormid alati ainult haldusõiguse sätetega, vaid on võimalik kasutada ka alternatiivset või täielikku eraõiguse kohaldamist. Üheks näiteks sellisest seosest on olukord, kus haldusülesandeid täidetakse eraõigusliku vormi kaudu.⁵²

Haldus- ja eraõiguslike lepingute eristamine on vajalik, sest see aitab selgitada poolte õigusi ja kohustusi, kohaldatavaid õigusakte ning lepingu sõlmimise protseduuri nõudeid. Mõlemal juhul on tähtis silmas pidada, et avaliku võimu esindajad arvestaksid teise poole ja kolmandate isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning avaliku huvi kaitsega.

Niisiis, avaliku õiguse ja eraõiguse eristamine pole mitte ainult teoreetiline probleem, vaid omab suurt praktilist tähtsust. Sellest sõltub mitte ainult küsimus, millist õigust konkreetsel juhul rakendada, vaid ka see, millise kohtu alluvusse langevad võimalikud vaidlused - kas maakohtu või halduskohtu pädevusse. Samuti määrab avaliku õiguse ja eraõiguse piiritlemine, kas haldusorgani sõlmitud lepingut tuleb käsitleda tsiviilõigusliku lepinguna või halduslepinguna.⁵³ Avalik- õigusliku õigussuhte määratlemine halduslepingute kontekstis on võimalik läbi lepingus sätestatud kohustuste „lahti harutamise“. Kriteeriumideks saavad olla mh kohustused, mille täitmine nõuab avaliku võimu teostamist (eeldab avaliku võimu eriõigusi). Teiseks tasub hinnata, kas täitmiseks delegeeritav avaliku halduse ülesanne võimaldab lepingu teisel poolel teostada avalikku võimu.

Avaliku võimu kandjaks võib olla ka eraisik, kes täidab avalikke ülesandeid, kui talle on seadusega või seadusest tuleneval alusel antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Üldiselt

⁵⁰L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2010. - Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/halduslepingu_analyys_1_kanger_keeletoometatud.pdf (12.12.2023).

⁵¹Haldusmenetluse seaduse eelnõu. 456 SE I. - Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emspain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870 (04.03.2024).

⁵²Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. 2006, lk 22. - Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2006/eraoiguse_normid_haldus.pdf

⁵³N. Parrest, Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. - Juridica, 2014/10, lk 732.

eeldatakse, et avalike ülesannete täitmist reguleerivad avaliku õiguse normid. Siiski võib juhtuda, et avaliku võimu kandja satub õigussuhetesse, mis sarnanevad eraõiguslikele suhetele nagu näiteks avaliku ülesande täitmisel või ülesande täitmiseks vajalike vahendite tagamisel. Kui avaliku võimu kandja seisund teise isiku suhtes on olemuslikult sarnane eraisikute omavahelise õigussuhtega mitte ainult välimuselt või vormilt, toetab see suhte klassifitseerimist eraõiguslikuks.⁵⁴ Niisiis on antud magistritöö kontekstis oluline rõhutada, et sõlmitud lepingu tüübist sõltub võimalike kohtuvaidlustega seonduv ning kohtualluvus juhtudel, kui ühel pooltest on tekkinud vajadus leping üles öelda.

Haldusleping reguleerib haldusõigussuhteid, kuid see ei tähenda automaatselt, et haldusorganitel on pädevus sõlmida ainult avalik-õiguslikke halduslepinguid. Haldusorgan võib olla võrdväärne lepingupartner ka eraõiguslikes suhetes, mis viib küsimuseni, millal kvalifitseerub leping avalik-õiguslikuks ja millal ikkagi eraõiguslikuks. Selle küsimuse lahendamise mõjutab muu hulgas õigusnormide valikut lepingu tingimuste sõnastamiseks ja mõningal juhul ka lepingu sõlmimise eelduste kindlaks tegemiseks, lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise aluseid ning kohtualluvust.⁵⁵ Üldjuhul ei ole probleemiks lepingu nimetamine formaalselt halduslepinguks või tsiviilõiguslikuks lepinguks. Probleem tekib aga siis, kui lepingu sisu pole enam üheselt mõistetav ning lepingu või selle sätete osas tekivad pooltel vaidlused, või kui üks pooltest soovib mingil põhjusel lepingut lõpetada

Nagu eelnevalt mainitud, on kohus korduvalt rõhutanud, et halduslepinguks peetakse lepingut, mis on sõlmitud avalike ülesannete täitmise tagamiseks juhul, kui lepinguga antakse eraõiguslikule isikule avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Kui eraisikut kaasatakse ainult teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et tal oleks antud võimuvolitusi või ilma kolmandate isikute õigusi lepinguga reguleerimata, võibolla selle näol tegemist tsiviilõigusliku lepinguga.⁵⁶

Kohtupraktikas on sedastatud, et lepingu iseloomu kindlaks tegemisel tuleb arvestada lepingu sisuga. Üheks esimeseks lahendiks, milles Riigikohus analüüsis lepingu kvalifikatsiooni, oli Tallinna Autobussikoondise AS ja Maardu linna vahelise kohtuasi, kus vaidluse esemeks oli dotatsiooni tasumata jätmine. Maardu linna ja Tallinna Autobussikoondise AS vahelise lepingu alusel osutas viimane Maardu Linnavalitsusele veoteenuseid bussiliinidel. Kohus selgitas, et halduslepinguks kvalifitseerimisel oli oluliseks asjaolu, et antud juhtumis jäi linn vastavale

⁵⁴RKEKm 20.12.200, nr 3-3-1-8-01, p 11.

⁵⁵Aedmaa, Parrest (viide 16), lk 12

⁵⁶RKHKo 3-3-1-64-03 p 12.

lepingule tuginedes ise vastutavaks ühistranspordi korraldamise eest ning leping puudutas kolmandate isikute õiguslikku seisundit. Seetõttu järeldas kolleegium, et antud leping kvalifitseerub halduslepinguna. Lepinguga osutas ettevõtte linnale veoteenuseid vastavalt eelnevalt kokkulepitud marsruutidele, sõiduplaanidele, makstavatele dotatsioonidele ja piletihindadele.⁵⁷ Viidates eelnevalt kirjeldatud lahendile, ütles Riigikohus 21. novembri 2018 aasta otsuses: „Eeltoodust tulenevalt ei ole kolleegiumi hinnangul iseenesest välistatud avaliku bussiveo teenindamise lepingu sõlmimine eraõiguslikus vormis, eeldusel, et on täidetud HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimused. Sellele ei räägi vastu ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus asjas nr 3-2-1-49-04, kus hinnati ainult konkreetse lepingu sisu. Näiteks on viidatud lahendis oluliseks peetud seda, et reguleeriti kolmandate isikute õiguslikku seisundit, mis ka HKTS § 3 lg 4 järgi välistab tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise. HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimustel ei ole tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine aga vältimatu, vaid haldusorgan saab valida, kuidas ta soovib haldusülesande täitmise üle anda, ning poolte tahte ebaselguse korral eeldatakse, et sõlmitud on haldusleping.“⁵⁸

Kokkuvõtlikult saab öelda, et Tallinna Autobussikoondise AS ja Maardu linna lahendist joonistusid välja esimesed eeldused, mille alusel saab sõlmida ATL tsiviilõigusliku lepinguna. Need eeldused on järgmised:

1. ATL sõlmimine tsiviilõiguslikuna on võimalik, kui seadus seda otseselt ei keela ega näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist.
2. Tsiviilõigusliku lepinguga ei saa reguleerida avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi.
3. Tsiviilõigusliku lepinguga ei saa avaliku võimu kandja anda eraõiguslikule isikule üle enda kohustusi ega avaliku võimu volitusi.

1.4. Avaliku teenindamise lepingu olemus

Avaliku teenindamise lepingutega seonduvat reguleerivad nii riigisisised kui ka Euroopa Liidu õigusaktid. Euroopa Liidus võivad spetsiifikas haldus- ja võlaõiguse käsitlused riigiti erineda, kuid üldpõhimõtelt ei tohi need olla vastuolus EL õigusega.

⁵⁷RKTKm 3-2-1-49-04 p 16.

⁵⁸RKHKm 3-17-1329 p 11.

Avaliku teenindamise leping reisijateveo kohta raudtee-, parvlaeva- ja teeliikluses sõlmitakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 1370/2007 (edaspidi määrus 1370/2007) sätestatud eeskirjadele. Nimetatud määrus käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist eelkõige raudteel ja maanteel, kuid EL-i liikmesriikidel on õigus kohaldada seda ka avalikule reisijateveole siseveeteedel ja riikide territoriaalvetes.

Määruse 1370/2007 sissejuhatavas peatükis on toodud välja need tingimused, mille põhjal osutatavat avalikku transporditeenust rahastatakse ja korraldatakse rööbasteedel, raudteedel ning maanteedel.⁵⁹

Määruse eesmärk on reguleerida ühistransporditeenuste osutamist ja tagada, et need teenused oleksid inimestele kvaliteetsed, taskukohased ja kättesaadavad. Määruse kohaselt peavad liikmesriigid sõlmima ühistransporditeenuste osutamise lepinguid, tagades samal ajal teenuste üldise kättesaadavuse ja kvaliteedi. Lisaks sätestab määrus mitmeid sotsiaalseid kriteeriume, mis tuleb lepingutes arvesse võtta, nagu näiteks töötingimused ja reisijate õigused. Seega on määrus 1370/2007 oluline regulatsioon, mis mõjutab ühistransporditeenuste osutamise lepinguid Euroopa Liidus ja sellel on mõju liikmesriikidele.

Määruse tingimused puudutavad avaliku teenindamise kohustuste määratlemist, ATL ulatust ning sõlmimise korda. Käsitletud on avaliku transporditeenuse pakkujatele makstavaid hüvitisi. Kui järgitakse määruse 1370/2007 sätteid, on hüvitamine kokkusobiv siseturuga ja vabastatud EL aluslepingu artikli 108 lõikes 3 sätestatud nõudest eelnevalt komisjoni teavitada.

EL-i määrust ülevõttev ÜTS sätestab, et raudtee-, parvlaeva- ja teeliikluses avaliku teenindamise lepingu alusel sõitjateveo korraldamise puhul, sealhulgas selle kavandamisel ja toetamisel, sõitjateveoteenuse osutamisel ja selle hinna kehtestamisel lähtutakse seaduses sätestatust osas, milles määruses 1370/2007 ei sätestata teisiti

Määrus 1370/2007 avab artiklis 2 lisaks teistele mõistetele ka ATL-i mõiste üldiselt ning sätestab, et ATL on üks või mitu õiguslikult siduvat õigusakti, mis kinnitavad kokkulepet pädeva asutuse ja avaliku teenuse osutaja vahel. Selleks, et võtta arvesse liikmesriikide erinevaid õigussüsteeme ja tavasid, on määruses 1370/2007 esitatud avaliku teenindamise lepingu määratlus väga lai ja hõlmab eri liiki õiguslikult siduvaid akte, mis ei pruugi erinevate liikmesriikide riigisisese õiguse kohaselt olla alati lepingu vormis. Seega, määrusest tulenevalt on võimalik avaliku teenuse osutamiseks panna ettevõtjale kohustus mitmel viisil, sealhulgas

⁵⁹Komisjoni teatis tõlgendamissuuniste kohta seoses määrusega (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel. –2014/C 92/01

avaliku teenindamise lepingu, otselepingu, erakorralise meetme või üldeeskirja alusel. Üldeeskirjaks määruse 1370/2007 kontekstis loetakse nii õigustloovaid akte kui ka haldusakte, sealhulgas üldkorraldusi mis kehtivad Eestis. Määruse artikkel 5 punkt 5 annab liikmesriikidele võimaluse võtta erakorralisi meetmeid juhul, kui teenused peaksid katkema või nende katkemiseks tekib otsene oht. Täpsemalt seisneb see võimaluses sõlmida avaliku teenindamise otseleping, teatud kohustuse määramises või ATL pikendamise ametlikus kokkuleppes. Sama punkti alusel on teenuse osutajal, kellele selline kohustus pandi, võimalus vaidlustada otsus millega talle pannakse avaliku teenindamise kohustused. Ühtlasi ei saa erakorraliste meetmetena sõlmitud või pikendatud avaliku teenindamise lepingute või selliste kohustuste määramise kestus olla pikem kui kaks aastat.

Määrus 1370/2007 sätestab ATL-i ja üldeeskirjade kohustusliku sisu. Seejuures on oluline märkida, et määruse 1370/2007 artikli 4 lõige 1 näeb ette ülekompenseerimise keelu. See kohaldub nii riigihankemenetluse teel sõlmitud avaliku teenindamise lepinguga kui otselepinguga või õigusaktiga (haldusaktiga) pandud avaliku teenindamise kohustusele. Pädeval asutusel on kohustus pärast lepingu sõlmimist või avaliku teenindamise kohustuse panemist muul viisil hinnata vedaja kulude ja tulude tasakaalu ning ülemäärase kasumi teenimise korral nõuda enammakstu tagastamist. Määruse 1370/2007 nõuete mittejärgimine võib kaasa tuua keelatud riigiabi andmise, mis tuleb vedajalt tagasi nõuda või tasaarvestada järgmiste perioodi eest makstava toetusega. Määruse kohaselt hõlmab avaliku teenindamise lepingu mõiste avalike teenuste kontsessioonilepinguid.⁶⁰

Artikkel 2 avab eelnevalt mainitud pädeva asutuse mõiste, mille kohaselt on selleks liikmesriigi või liikmesriikide mis tahes ametiasutus või ametiasutuste rühm, kellel on pädevus sekkuda avaliku reisijateveo korraldamisse antud geograafilises piirkonnas, või mis tahes selleks volitatud asutus.

Kaudselt saab ATL-ga seostada ka bussisõitjate õigusi reguleerivat Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrust (EL) nr [181/2011](#) (edaspidi määrus 181/2011), mis käsitleb bussisõitjate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004.⁶¹ Määrus 181/2011 ei erista, kas tegu on kommertsliini või ATL alusel korraldatava liiniga.

⁶⁰Komisjoni teatis määruse (EÜ) nr 1370/2007 (mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel) tõlgendamissuuniste kohta, - Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0626\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0626(01))

⁶¹Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 181/2011, 16. veebruar 2011, mis käsitleb bussisõitjate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004. – ELT L 55, 28.2.2011.

Määrus 181/2011 kaitseb sõitja õigusi võimalike erakorraliste juhtumite korral nagu näiteks hilinemine, liini ära jäämine jms. Selles on ka sätestatud, kuidas kohelda erivajadustega isikuid, kuidas on hüvitamise kord õnnetuste korral, kuidas vedaja infot annab sõitjale, kuidas kaebuseid lahendatakse jms. Kaitse saamise eelduseks on asjaolu, et isik on sõlminud vedajaga läbi bussipileti teatava kokkuleppe, millega vedaja kohustub vedama isikut vastavalt kokkulepitule ning kokkuleppe sisu väljundiks on pilet.

Ühistranspordi mõiste Eestis tuleneb ÜTS-st ja on tasuline sõitjatevedu, mida teostatakse liiniveo, juhuveo või taksoveo korras, samuti on see tasuline sõiduki ja selle haagise vedu laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliinidel.

Eestis on avaliku teenindamise kohustus ning liinivedu korraldavad vastavad pädevad asutused. Kuidas ja mis tingimustel seda korraldatakse ning mida peab sisaldama ATL leping, on sätestatud ÜTS-i 3. peatükis. ÜTS § 20 lg 2 ütleb, et ATL-ga tuleb määrata vähemalt järgmised lepingutingimused: avaliku teenindamise kohustus, milles sisalduvad liinide loetelu ja liinide läbisõidu arvestus; veoteenuse hinna kalkulatsioon kulukirjete kaupa; millistel alustel ja korras makstakse liiniveo toetust; kasutatava toetusraha aruandluse kord; teenuse osutamiseks vajalike vahendite (sõidukid, liinirajatised) kasutusse andmise, kasutamise ja tagastamise nõuded; lepingu kehtivusaeg, selle lõppemise, muutmise või lõpetamise alused ning kord; tingimused sõitjate ja vara kindlustamiseks; millised sanktsioonid rakenduvad lepingu rikkumise puhul.⁶²

ATL-ga teostatav vedu on olemuslikult erinev kommertsliini veost ning seega on oluline neid kahte eristada. Eestis korraldatakse liinivedu kas liiniloo alusel (kommertsliinivedu) või ATL-i alusel (ATL-ga teostatav liinivedu). ÜTS-i § 4 lõikele 4 tuginedes on kommertsliinivedu liiniloo või tellijaga sõlmitud lepingu, välja arvatud ATL-ga korraldatav sõitjatevedu. ÜTS § 23 lg 2 kohaselt ATL-ga teostatava liiniveo kulud kaetakse ATL-i alusel teostatava ühistranspordi eest saadava tuluga, sealhulgas piletituluga, riigieelarvest või omavalitsusüksuse eelarvest avalikule liiniveole eraldatava toetusega ning muu tuluga, mis laekub avaliku teenindamise kohustuse täitmise tõttu. Sellest lähtuvalt tuleneb sama paragrahvi lõikest 1 kohustus vedajale, kes korraldab peale ATL-iga teostatava liiniveo ka kommertsliinivedu või muud ettevõtlust, pidada ristsubsideerimise vältimiseks raamatupidamises eraldi tulude ja kulude arvestust ATL-ga teostava liiniveo teenuse kohta.

ATL-i alusel teostatavat vedu eristab kommertsliiniveost avaliku huvi kriteerium. Erinevalt kommertsliiniveost on ATL-i osas väga oluline aspekt avalik huvi. Avaliku huvi mõistet saab

⁶²Ühistranspordiseadus. – RT I, 30.06.2023, 104.

pidada küllaltki laiaks, ning selle otsene definitsioon seadustes puudub. Juriidiliselt kasutatakse avaliku huvi mõistet eelkõige põhiõiguste piiramise õigustusena. Samuti on avaliku huvi mõistel õiguskorras ka teistsugune kasutus. Näiteks on TsÜS § 25 lõike 2 kohaselt avalikõiguslikuks juriidiliseks isikuks riik, kohalik omavalitsus ja muu juriidiline isik, kes on loodud avalikes huvides. Ühtlasi ei defineeri avaliku huvi mõistet ka TsÜS.⁶³

Üheks näiteks lahendist, milles käsitletakse avalikku huvi, saab tuua Riigikohtu halduskolleegiumi 15. märtsi 2018. aasta määruse nr 3-17-2226. Selles on esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta sedastatud, et raudteeliikluse ohutus on oluline avalik huvi ja see võiks teoreetiliselt kaaluda üles kaebaja õiguste rikkumise hankemenetluse käigus. Halduskolleegium sedastas, et hankija ei suutnud tõestada piisaval määral ohtu avaliku huvi kahjustamiseks, et oleks olnud alust esialgne õiguskaitse tühistada. Pigem selline tühistamine võinuks aga kahjustada avalikku huvi seoses õiguspärase hankemenetlusega. Võeti arvesse ka asjaolusid, et tööde valmimise tähtajani ning Ühtekuuluvusfondi abikõlblikkuse perioodi lõpuni oli piisavalt aega ja erakorralised avariitööd tuleb teostada väljaspool üldist raudteeliinide liiklusjuhtimissüsteemi moderniseerimist. Kokkuvõtvalt asus halduskolleegium seisukohale, et lühiajaline hilinemine tööde alguses ei suurenda rikete ja vigade esinemise riski ega kahjusta mõnel muul viisil oluliselt avalikku huvi.⁶⁴

Teise näitena võib tuua lahendi nr 3-13-481/183 (edaspidi Edelaraudtee lahend), kus Riigikohus tegeles samuti avaliku huvi temaga ühistranspordi kontekstis. Riigikohus sisustas antud lahendis avaliku huvi mõiste teenuse kvaliteediga ning nentis, et avaliku huvi tagamiseks lepingu lõpetamine on legitiimne ja asjakohane. Vaidlus käis Edelaraudtee AS-i ja Eesti Vabariigi vahel sõlmitud raudtee reisijateveo ATL-i lõpetamise üle. Riik ütles lepingu üles, kui saabusid uued diislrongid ja kaebaja veeremi vanus ning tehniline seisukord jäi uutele rongidele alla. Riigikohus sedastas, et HKTS § 5 lg 1 p-st 2 ja 3 tulenev tingimus, et riik saab volitada juriidilist isikut täitma haldusülesannet tingimusel, et see ei halvenda täitmise kvaliteeti ega kahjusta kuidagi avalikke huve ega isikute õigusi kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Need asjaolud on olulised silmas pidada lepingu sõlmimisel ning selle täitmise faasis ja delegeerides ei vabane riik avaliku ülesande täitmise ega selle kvaliteedi eest vastutusest.⁶⁵ Riigikohus kaalus avaliku huvi proportsionaalselt kaebaja huvidega ning leidis, et kaebajaga

⁶³K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Iuridica* 2005/III, lk 187.

⁶⁴RKHKm 3-17-2226, p 4.3.

⁶⁵RKHKo3-13-481/183, p 31.

lepingu jätkamine oleks praktikas tähendanud suure hulga rongireisijate huvide kahjustamist olulisemal määral, kui oleks saanud kahjustatud kaebaja huvid lepingu ülesütlemlisel. VÕS § 196 lg 1 kohaselt ei saanud riigilt seda mõitlikult nõuda, eriti ÜTS v.r § 3 lg-s 2 toodud ühistranspordi korraldamise eesmärkide ja HKTS § 5 lg 1 p-de 2 ja 3 valguses. Otsuse langetamisel võttis kohus arvesse ka asjaolu, et otsene kahju kaebajale hüvitatakse ning saamata jäänud tulu hüvitamisest oli kaebaja ATL-ga loobunud.⁶⁶

Kokkuvõttes võib öelda, et ATL puhul on avaliku huvi kriteerium oluline, kuna teenuse eesmärk on avalik teenindamine. Teenindamise delegerimine erasektorile ei vabasta riiki vastutusest avaliku huvi tagamisel ning teenuse kvaliteedi jälgimisel. Loomulikult ka kommertsliinide puhul mängib avalik huvi rolli juba selles plaanis, et pakutavale teenusele oleks piisavalt tarbijaid, kuid teenuse planeerimisel ja disainimisel on suure tõenäosusega peamine eesmärk siiski kasumi teenimine. Seega ei pruugi avalik huvi olla esimene prioriteet.

1.5. Avaliku teenindamise lepingu sõlmimine

Eestis on ATL-i sõlmimise kord sätestatud ÜTS-i § 21 lõigetes 1-6. Lõige 1 sätestab, et selleks pädevust omav asutus valib välja vedaja ja valikut tehes on kohustuslik silmas pidada riigihangete seadust ning määruses nr 1370/2007 sätestatud erisusi. Teiseks oluliseks kriteeriumiks on asjaolu, et vastavat pädevust omav asutus peab ettevalmistused avaliku teenindamise lepingu sõlmimiseks tegema nii, et veoteenuse osutaja leidmiseks korraldatud riigihanke tulemusel sõlmitakse ATL vedajaga hiljemalt kolm kuud enne kehtiva avaliku teenindamise lepingu lõppemist või pädeva asutuse ja vedaja vahel sõlmitud avaliku teenindamise lepingu kehtima hakkamist.

Määruse 1370/2007 artikli 2 punktide a), b), c), d) ja e) kohaselt on igal kohalikul pädeval asutusel õigus otsustada, kas osutada avalikku reisijateveoteenust ise või sõlmida otselepingud õiguslikult eraldiseisva üksusega, kelle üle asutus või nende rühm teostab/teostavad kontrolli sarnaselt nende enda osakondadele. Riigikohus on ühistranspordi valdkonnas sisetehingu näitel sedastanud, et ühistranspordis on otselepingu kriteeriumid veidi leebemad kui riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sisetehingu puhul.⁶⁷ Kontrolli nõuetele vastavuse tuvastamiseks võetakse arvesse mitmeid tegureid, sealhulgas pädeva asutuse esindatuse taset teenusepakkuja

⁶⁶RKHKo3-13-481/183, p 34.

⁶⁷RKHKo 3-3-1-2-14. p-d 31-32.

haldus-, juhtimis- või järelevalveorganites, teenusepakkuja põhikirjas esitatud teavet, omandisuhteid ning pädeva asutuse tegelikku mõju ja kontrolli teenusepakkuja strateegiliste ja üksikute juhtimisotsuste üle. Kontrolliõiguse tuvastamiseks ei ole tingimata vaja, et pädeval riiklikul asutusel oleks 100% omandiõigus juhul, kui avaliku sektori mõju on domineeriv ja kontrolli saab kindlaks teha muude kriteeriumide alusel. Lisaks peab teenusepakkuja ja selle mõjutatud üksuste tegevus avaliku reisijateveoga toimuma kohaliku pädeva asutuse haldusterritooriumil ning nad ei tohi osaleda väljaspool selle territooriumi toimuvates avaliku reisijateveoteenuse pakkumismenetlustes. Vaatamata sellele võib sõltuv teenusepakkuja osaleda ausas võistlevas pakkumismenetluses kaks aastat enne tema lepingu lõppemist juhul, kui on otsustatud algatada aus võistlev pakkumismenetlus teenusepakkuja poolt osutatavate avalike reisijateveoteenuste jaoks ja teenusepakkuja ei ole sõlminud muid avaliku teenindamise otselepinguid. Kui kohalikku pädevat asutust ei ole, kohaldatakse riikliku asutuse kasuks mitteüleriigilises territoriaalses piirkonnas punkte, mis sätestavad kontrolli tuvastamise kriteeriume ja osalemistingimusi pakkumismenetlustes väljaspool piirkonda. Lisaks, kui kaalutakse allhankelepingu sõlmimist artikli 4 lõike 7 alusel, peab teenusepakkuja osutama suurema osa avalikest reisijateveoteenustest ise.⁶⁸ Määruse 1370/2007 artikkel 5 punkti 2 kohaldamise näiteks on võimalik tuua Tallinna linna ja AS TLT vahel sõlmitud avaliku teenindamise otseleping. See on Eestis teadaolevalt ainus õiguslikult eraldiseisva üksusega sõlmitud ATL, mille üle teostab kontrolli kohalik pädev asutus, mis on sarnane tema enda osakondade üle teostatava kontrolliga ehk siis kontrolli teostab Tallinna linn vastavalt kehtestatud korrale. Samas, kui Tallinn on seotud otselepinguga AS-ga TLT, siis sellise äritegevuse puhul kohalduvad ka otsekohalduva määruse sätestatud muud äritegevuse piirangud. Selles kontekstis on oluline viidata EL kohtuasjale C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (edaspidi *Altmark*),⁶⁹ mis andis määrusele 1370/2007 otselepingu raamistiku koos määruse lisaga, milles on vastavalt sätestatud sellise lepingu finantseerimise põhimõtted ja nõuded. Kokkuvõtvalt kodifitseeris seadusandja EL kohtu seisukoha. Lahend keskendus Saksamaa Altmarki piirkonnas toimunud ühistranspordi teenuste osutamisele. Ühistransporditeenuste osutamiseks oli loodud avalik-õiguslik ettevõtte *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (edaspidi *NAG*). Ettevõtte teenis kasumit, kuid oli samas avalik-õiguslik ja tegeles ühistranspordi põhiülesannetega. Teised ettevõtjad väitsid, et *NAG* sai eeliseid riigiabi kaudu, mis moonutas

⁶⁸*samas.*

⁶⁹Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. a otsus C-280/00 *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*.

turgu ja konkurentsi. Kohus sõnastas tingimused, mille kohaselt ei käsitleta teatud abi andmist ühistransporditeenustele riigiabina. Esimene tingimus on, et abi saav ettevõtte peab vastutama avaliku teenindamise täpselt määratletud kohustuse täitmise eest. Teiseks tuleb vältida abi saava ettevõtja majandusliku eelise võimalust sel viisil, et hüvitise määramise parameetrid on arvutatud läbipaistvalt ja objektiivselt. Kolmandaks sedastati, et hüvitis ei tohi olla suurem kui on vajalik, et oleks kaetud avaliku teenusega seotud kulud, sealhulgas arvestades ettevõtja jaoks mõistlikku kasumit. Kohus ütles neljanda kriteeriumina, et teenuse osutaja peab olema valitud konkurentsipõhise menetluse kaudu või olema sellisega võrreldav. Teenuse hind peab olema selline, nagu keskmise suurusega hästi korraldatud ettevõtte oleks nende kohustuste täitmiseks kandnud, sh arvestades kulusid ja ka mõistlikku kasumit. NAG-i olukorda arvesse võttes leidis Euroopa Kohus, et kui need tingimused on täidetud, ei saa sellist abi pidada riigiabiks ning sellisel juhul ei riku see EL-i riigiabi eeskirju.⁷⁰ Kohtu selline otsus oli oluline, kuna määras kindlaks, milliste tingimuste täitmise korral ei ole tegu turu moonutamisega riigiabi näol ja sel juhul ei ole vaja eraldi heakskiitu Euroopa Komisjonilt. Seega järeldub, et otselepingut on võimalik sõlmida nii, et see ei oleks vastuolus Euroopa Liidu riigiabi reeglitega. Eelnevast johtuvalt oli üks oluline aspekt Altmarki kohtuasja raames tekkinud võimalus sõlmida otselepinguid avaliku teenuse osutamiseks eeldusel, et need vastavad Altmarki kohtuasjas välja toodud tingimustele. Eestis reguleerib avaliku teenindamise otselepingu sõlmimist konkreetse isikuga ilma riigihanget ja avalikku konkurssi korraldamata ÜTS § 21 lg-d 1 ja 4. Otselepingu regulatsiooni eesmärgiks on erandina lubada ATL sõlmida ilma võrdse kohtlemise ja konkurentsi kaitse kaalutlustele tähelepanu pööramata.⁷¹

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 6 sätestab omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse, mille kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne mh korraldada vallas või linnas valla- või linnasisest ühistransporti.⁷² Seega on omavalitsusüksusel õigus ja võimalus korraldada ühistransporti oma territooriumil erinevate meetodite abil. Variandid selleks on riigihangete korraldamine, oma allasutuse kaudu transpordikorralduse elluviimine või oma äriühingu loomine vastaval eesmärgil. Kõik loetletud võimalused on omavalitsusüksusele lubatud ning need võivad hõlmata ka sisetehinguid. Sisetehing ning hankijatevaheline koostöö on avatud RHS § 12 lõigetes 1-8. Lõikes 2 on näidatud, et põhimõtteliselt loetakse

⁷⁰Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (viide 79).

⁷¹RKHKo 3-3-1-38-16, p 21.

2. ⁷²Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 30.06.2023, 28.

hankelepinguks avaliku sektori hankija poolt era- või avalik-õigusliku juriidilise isikuga sõlmitud sisetehing tingimusel, et täidetud on kontrollkriteerium, mille alusel kontrollitavat juriidilist isikut kontrollib oma osakonnaga samamoodi kontrolliv hankija või muu juriidiline isik, kelle üle kontrollival hankijal on samasugune kontrol. Teiseks oluliseks tingimuseks on, et üle 80% kontrollitava juriidilise isiku tegevusest peab koosnema hankija poolt määratud ülesannetest. Veel on seatud tingimuseks, et kontrollitavas juriidilises isikus peab puuduma otsene erakapitali osalus, välja arvatud seadusest tulenev võimalus erakapitali osaluseks. Samas ei tohi sel olla kontrolli- ja vetoõigust ning võimalust avaldada kontrollitavale juriidilisele isikule otsustavat mõju.

RHS ja ÜTS suhestuvad omavahel viisil, et ÜTS on riigihangete vaates eriseadus. Sellele viitab ka määrus 1370/2007 artikkel 5 p 1 ja ÜTS § 21 lg 1. Tähelepanuta ei saa jätta ka seda, et määrus 1370/2007 kasutab klassikalistest riigihangete mõistetest erinevat mõisteaparaati, näiteks nagu „aus võistlev pakkumismenetlus“ ja „otseleping“. Lisaks on määruses sätteid, mida tavapäraselt hangetes ei ole, näiteks piirmäärad eurodes ja liinikilomeetrites, erisätted olukorraks kui reisijatevedu võib katkeda.

Määruse 1370/2007 kohaselt „otselepingu sõlmimine“ on avaliku teenuse lepingu sõlmimine konkreetse avaliku teenuse pakkujaga ilma eelneva võistleva pakkumismenetlusest. Määrusest nähtuvalt hõlmab otseleping erinevaid olukordi. Riigihangete seaduse mõttes võiksid need olla käsitletavad sisetehingutena määruse 1370/2007 artikkel 5 lg 2 mõistes, aga samas ka väljakuulutamisetähtaegustena artikkel 5 lg 4 ja 5 mõistes.

Ühistranspordiseaduses on ka säte, mille kaudne eesmärk näib olevat konkurentsi kaitse ning mis piirab ühe ettevõtjaga lepingute sõlmimist – ÜTS § 21 lg 5. Tuleb märkida, et sellist tingimust RHS-is ei ole.

Määruses 1370/2007 on klassikalisest sisetehingu regulatsioonist RHS mõistes veidi erinevad (või lisa-) tingimused art 5 lg-st 2t tulenevalt. Näiteks on piiratud avaliku liiniveo teenuse osutamist konkreetse KOV territooriumiga (art 5 lg 2 punkt b). Samuti on piiratud selle vedaja osalemist n-õ vabaturul, st nad ei osale väljaspool kohaliku pädeva asutuse haldusterritooriumi korraldatavates pakkumismenetlustes avaliku reisijateveoteenuse osutamiseks .

Kokkuvõtlikult on avaliku teenindamise lepingute puhul EL-i üleselt ette nähtud sektoripõhine eriregulatsioon, mis ühtaegu nii piirab kui kohati ka laiendab RHS-s sätestatud, määrates sektoripõhiseid lisatingimusi. Lähtuvalt sellest saa teha järelduse, et ei ole võimalik sõlmida lepingut üksnes RHS § 12 alusel, jättes ÜTS ja määruse 1370/2007 sätted tähelepanuta.

Eestis on riik erinevatel kaalutlustel ka rongiliini osas sõlminud avaliku teenindamise otselepingu. Eesti Vabariigi ja AS Eesti Liinirongid vahel on sõlmitud „Raudtee reisijateveo avaliku teenindamise otseleping“⁷³ ja see eristub tavalistest ATL-de sõlmimisest. Avaliku teenindamise lepingud on tavaliselt mõeldud teenuse pakkujate valimiseks läbi hankemenetluse, tagades sellega parima hinna ja kvaliteedi suhte. Ent rongiteenuste valdkonnas on Eestis keerulisem leida pakkujaid seoses piiratud pakkujate arvuga, ühtlasi on raudtee EL-is privilegeeritud transpordiliik. Tõenäoliselt on see tingitud infrastruktuuri keerukusest, suurtest investeeringutest ja muudest piirangutest, mis võivad hoida tagasi uute pakkujate turule sisenemist. Bussiteenuste valdkonnas on olukord erinev, kuna konkurents on suurem rohkemate pakkujate tõttu ning sisenemistõkked on madalamad. See võimaldab erinevatel ettevõtetel osaleda avalike teenindamise lepingute hangetes, tuues kaasa tõhusama turu ja mitmekesisema teenuste valiku.

Nagu eespool osutatud, Riigikohus on öelnud, et Eesti ja EL seadusandja on jätnud pooltele ATL-i õigusliku vormi osas vabad käed. ATL-i on võimalik sõlmida halduslepinguga, kuid välistatud ei ole avaliku bussiveo teenindamise lepingu sõlmimine ka eraõiguslikus vormis eeldusel, et on täidetud HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimused.⁷⁴ Vastavalt HKTS § 1 lg-s 3 sätestatule, ei kohaldata antud seadust kui haldusülesande täitmiseks volitamisel sõlmitakse tsiviilõiguslik leping.

Oluline on ka silmas pidada HKTS §-s 5 sätestatud haldusülesannete täitmiseks volitamise kaalutluskohustust, mis kohaldub nii halduslepingule kui ka eraõiguslikule lepingule. Seaduse lg 1 p-de 2 ja 3 järgi võib riik volitada juriidilist isikut haldusülesannet täitma vaid tingimustel, et ei halveneks ülesande täitmise kvaliteet ega saaks kahjustatud avalik huvi või riivatud nende isikute õigused kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Nimetatud aspektid vajavad lepingu sõlmimise eelselt hoolikat kaalumist.⁷⁵ Seega lasub riigil kohustus kaaluda enne ATL-i sõlmimist ühistranspordis, kas juriidiline isik suudab täita ülesannet ilma üldiste huvide, kvaliteedi ja kellegi õiguste kahjustamiseta. Hoolikalt kõiki aspekte silmas peetult ja kaalutletult koostatud leping tagab, et avaliku teenuse osutamisel järgitakse hoolikalt seadusandlikke suuniseid ja tagatakse teenuse kasutajate õiguste ning üldiste huvide kaitse.

⁷³Eesti Vabariigi ja AS Eesti Liinirongid vahel sõlmitud „Raudtee reisijateveo avaliku teenindamise otseleping“ RT I, 23.09.2017, 1.

⁷⁴RKEKm, nr 3-19-2347, p 18; (haldus-kolleegiumi määrus nr 3-17-1329/27, p 11)

⁷⁵Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 09.11.2017. a otsuse peale Edelaraudtee Aktsiaseltsi ja Eesti Vabariigi vahel 04.06.2009 sõlmitud raudtee reisijateveo avaliku teenindamise lepingu ennetähtaegselt lõpetamisest tuleneva kahju hüvitamiseks ja viivise väljamõistmiseks

Kaalutletud ning põhjalik hindamine enne ATL-i sõlmimist aitab ennetada võimalikke tulevasi vaidlusi ja konflikte. See omakorda säästab oluliselt riigi ressursse, mis muidu võiksid kuluda kohtuvaidluste lahendamisele, ning tagab olulise teenuse järjepidevuse. Hankemenetluses osaleja kohustub vastama kindlatele tingimustele, vastasel juhul ei ole lepingut võimalik sõlmida. Leping sõlmitakse vastavalt määruses 1370/2007 sätestatule, ÜTS-le, HMS-le ja riigihanke tingimustele. Pakkuja peab tagama, et vastab nõutud tingimustele mis võivad hõlmata erinevaid kriteeriume, nagu näiteks hinda, sõidukite värvust, kilomeetri hinda jms aspekte.

Eelnevast johtuvalt saab asuda seisukohale, et EL õigus ei sea ATL-le muid piiranguid kui eelpool mainitud otsekohalduvus EÜ määruses sätestatule ning kaasnevalt hankedirektiivides hankelepingutele kohalduvale.

2. MATERIAALÕIGUSLIKUD ERINEVUSED ATL ÜLESÜTLEMISEL

2.1. Lepingupoolte lepingulise kohustuse ülesütlemise põhjuslik võimalik seos hüvitamisega

Avaliku teenindamise lepingu täitmisel kaasnevad erinevad tegevuskulud ühistranspordi tagamiseks, nagu näiteks tööjõukulud, sõidukite ülalpidamis- ja käitamiskulud. Tulenevalt suurenenud kuludest või asjaolude muutumisest võib vedaja avastada, et esialgselt hankelepingus kokku lepitud tasud ühistranspordi teenuse osutamiseks ei kata enam täielikult tekkivaid kulusid ning see võib oluliselt mõjutada teenuse kvaliteeti ja järjepidevust, sh võib osutada vajalikuks lepingu ülesütlemine või lõpetamine. Eestis on olnud mitmeid läbirääkimisi, vaidlusi või taotlusi täiendavateks toetusteks seoses ühistransporditeenuse osutamiseks sõlmitud lepingu täitmise eest makstavate tasudega. Nendes osundatakse määruses 1370/2007 mitmeti tõlgendatavale hankija kohustusele tagada lepingu perioodil vedaja kulude ja tulude tasakaal. Neile asjaoludele viidates soovitakse hankelepingus ettenähtud toetamise põhimõtete muutmist, eelkõige hinnaindeksite ja maksegraafikute muutmist RHS-ga sätestatud ulatuses.

Oluline on arvestada asjaoluga, et ATL-d on peamiselt sõlmitud riigihanke tulemusena. Varasema RHS redaktsiooni kohaselt võis sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha ja hankelepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise (RHS § 69 lg 3). Lisaks sätestati, et hankija ei või hankelepingu muutmises kokku leppida, kui muutmise taotletavat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega. Seetõttu olemasolevate hankelepingute muutmine üksnes kahjumlikkuse tõttu ei pruugi olla riigihangete seadusega kooskõlas. Kehtivas RHS redaktsioonis reguleerib hankelepingu muutmist RHS § 123. Uues RHS-is on erinevus eelnevaga lepingu muutmise osas, kasutusel on mõisted nagu lepingu *üldise olemuse muutmine* ja *oluline muutmine*.

Hiljutises Euroopa Kohtu asjas C-390/22 *ObshtinaPromorie versus „ANHIALO AVTO“ OOD*⁷⁶ taotles Burgase regionaalne kohus (Okrazhensad – Burgase) eelotsust seoses määruse 1370/2007 tõlgendamise kohta. Euroopa Kohtu lahendis oli rõhuasetus suuresti teenuse

⁷⁶EKo C-390/22, *ObshtinaPromorie versus ANHIALO AVTO“ OOD*, ECLI:EU:C:2024:75.

kõrge kvaliteedi hoidmise tähtsusel ning samuti kinnitas Euroopa Kohus kõnealuses lahendis, et hüvitise täpsed tingimused võivad tuleneda ka „muust õigusaktist“ ning ei pea tulenema otseselt lepingust. Burgase regionaalne kohus palus hinnata, kas määruse 4. artikli 1.lõikepunkti b tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikide õigusnormid võimaldavad selleks pädeval asutusel maksta avaliku teenuse osutajale ATL raames hüvitist, kuigi lepingus ei ole kehtestatud näitajaid, mille alusel sellist hüvitist arvutatakse, kuid need on objektiivsel ja läbipaistval viisil eelnevalt kindlaks määratud üldeeskirjades ja sellele tuginedes määrataksegi kindlaks hüvitise suurus. Euroopa Kohus selgitas, et määruse 1370/2007 artikli 4 lõike 1 punkt b ei eelda, et kõik ATL-s määratletud hüvitise arvutamise näitajad oleksid selgelt välja toodud kõnealuses lepingus. Nõue on, et need näitajad oleksid ette määratud objektiivsel ja läbipaistval viisil, kas siis ATL-s või üldistes eeskirjades.⁷⁷ Kohus tõi välja, et selline ebakindlus hüvitise lubatava summa osas kahjustab määruse 1370/2007 eesmärki, milleks on määrata kindlaks hüvitise maksmise tingimused, et tagada ausa konkurentsi tingimustes avaliku reisijateveoteenuse osutamine tulemuslikult, ühtlasi rahaliselt tulutoovalt ning kvaliteetselt.⁷⁸

ÜTS§ 23 lg 2 esimese lause kohaselt peavad ATL täitmise eest makstavad tasud katma avaliku liiniveo kulud. Riigikohtu 11. novembri 2021 lahendis nr 3-18-1946 on öeldud makstavate tasude kohta, et seda sätet peab mitte ainult pakkumuse tegija vaid ka hankija nii hankementluse käigus kui lepingu täitmise kestel silmas pidama. Juhul kui lisaks vedajale ka hoolsal hankijal ei olnud võimalik ette näha asjaolusid, mis põhjustavad alakompenseerimise, võib rakendada RHS § 123 lg 1 p 4. Kõnealuses lahendis seostas Riigikohus rahastamise teenuse katkemisega öeldes, et: ülesande täitmiseks ette nähtud raha on oluline asjaolu, mis mõjutab avaliku ülesande täitmise kvaliteeti ning ei riigi ega ühistranspordikeskuse eesmärk ei peaks olema avaliku teenuse osutamine mitte võimalikult madala vaid optimaalse hinnaga. Reisijateveo alarahastamine võib sundida vedajat säästma kulusid lubamatul viisil. Selle tagajärjel saab kahjustatud ülesande täitmise kvaliteeti, sh reisijate turvalisust.⁷⁹ Seega ütles Riigikohus, et alarahastamise puhul võib saada kahjustada avalik huvi. Avaliku huvi kahjustamine on autori hinnangul loogiliseks jätkuks ATL lõpetamisele või ülesütlemisele teenuse osutamise volitanud haldusorgani poolt. Samas lahendis oli üheks oluliseks asjaoluks, mis väärrib eraldi käsitlust, ka ÜTS-st tulenev ristsubsideerimise keeld. Kaebaja tõi välja, et tasuta ühistranspordi kehtestamise tõttu muutus kommertsliinide tasuvus ning kommertsliinide sulgemise puhul tekib ATL-i alusel osutatava teenuse katkemise oht. Lihtsustatult öeldes kattis

⁷⁷samas, p 50.

⁷⁸samas, p 43.

⁷⁹RKHK 3-18-1946, p 29.

vedaja ühistranspordi kulusid osaliselt kommertsliini arvelt. ÜTS § 23 lg 2 lauses on selgelt ja täpselt kirjeldatud keelatud ristsubsideerimise suund. Antud sätte kohaselt on keelatud ülekanda tulu, mis saadakse avaliku teenindamise lepingu täitmisest, vedaja teistesse ärivaldkondadesse. Seega sedastas kaebaja sisuliselt, et ei saa enam ühistranspordi teenust pakkuda, kuivõrd liinikilomeetri maksumus ei kata kulusid. Lisaks rõhutas kaebaja, et ATL-i täitmise kahjum ei tulenenud alapakkumusest. Riigikohus nõustus selle seisukohaga. Sellest lähtuvalt tegi vedaja ettepaneku ATL-i lõpetamiseks kokkuleppel. Samas lahendis ütles Riigikohus, et ei saa lugeda ristsubsideerimiseks ” ettevõtja muutumatu üldkulude, mis tulenevad nii avalikust liiniveost kui ka kommertsveost, proportsionaalset katmist mõlema valdkonna tulude arvel. Samuti on öeldud kohtu poolt, et pole seadusega sätestatud keeldu katta avaliku teenindamise kulusid ettevõtte teiste valdkondade tuludest..“⁸⁰ Kirjeldatud lahend tekitab võimaluse väita, et kaebaja, viidates tasuta ühistranspordile, osundas antud juhul poliitilisele otsusele ja sellisest, kaebajale ettenägematust ebasoodsast majanduslikust olukorrast tingituna, tekkis reaalne ATL-i katkemise oht. Käesoleva töö autori hinnangul oleks oluline kaaluda, kas kõik poliitilised või majanduslikud otsused, sh maksude tõstmised, mis üht või teist äri sektorit realselt negatiivselt mõjutavad, on ainult avaliku teenuse hankija risk ning antud kontekstis ka teenust vajavate reisijate risk. Ehk oleks mõistlikum, kui sellised võimalikud riskid oleksid jagatud teenuse hankija ning võimaliku osutaja/osutajate vahel ja lepingud vastavalt koostatud. Kõnealusel Riigikohtu lahendist on võimalik teha järeldus, et risk peaks nihkuma rohkem ka hankijale, sest antud juhul lasus suurem risk pakkujal. Hankija oleks pidanud kaalumisel arvestama, kuidas võivad mõjutada tasuta ühistranspordile üleminek ja aktsiisitõus tegelikult kaebaja majandustegevust - selline muutus ei pruugi olla kaebajale mõistlikult ettenähtav.

Niisiis asus Riigikohuseisukohale, et vedajate pakkumus ei olnud RHS-i tähenduses põhjendamatult madal, kui selles osa avaliku teenindamise kohustusega kaasnevatest kuludest kaetakse mingis osas kontserni teistest tegevustest saadava tulu arvel. Riigikohus osundas, et tasuta ühistransport põhjustas vedaja teise valdkonna äritegevuse lõpetamise, millel olid otsesed põhjuslikud seosed ennetähtaegseks leppetrahvideta dotatsioonil põhineva avaliku teenindamise lepingu lõpetamiseks. Riigikohus sedastas, et vastustaja väide veotariifi piirmäära valemite teada olemise kohta kaebajale juba lepingu sõlmimisel ei olnud antud juhul piisav ja oleks tulnud analüüsida, kas kaebajal oli võimalik ette näha, millisel ulatuses tema tegevuskulud võivad muutuda. Siinkohal tasub ära märkida, et hiljutises Euroopa Kohtu lahendis 21.12.2023,

⁸⁰RKHk 3-18-1946, p 25.1,

asjas C-421/22 DobelesAutobusuParks sedastati, et suurem risk lasub pakkujal.⁸¹ Käesoleva töö autori hinnangul oleks võimalik riske maandada ja edaspidiseid probleeme vähendada, kui juba hankelepingus sõnastada ning kokku leppida võimalikud riskid ja edasised sammud juhuks, kui need riskid tõesti mingitel asjaoludel peaksid realiseeruma.

Värskeim Riigikohtu lahend ühistransporditeenuse osas, mis puudutas ATL-i, on lahend nr 3-21-958. AS Atko Bussiliinid vaidlustas MTÜ Jõgeva Ühistranspordikeskuse poolt langetatud otsuse vähendada liinikilomeetri hinda poolte vahel ATL-is näidatust 8,1%. Halduskohus viitas otsuses Altmarkile ning määruse 1370/2007 art 4 punktist 4 tulenevale nõudele objektiivsete ja ettenähtavate näitajate kehtestamiseks. Halduskohus möönis, et Altmarki kriteeriumites on sätestatud küll juhis ettevõtja valimiseks otselepinguga, kuid see ei peaks tähendama, et hankemenetluse tulemusena valitud vedaja puhul ei peaks hinnakujunduses vältima ülekompeenseerimist. Pakkumise tegemisel oleks pidanud vedaja arvestama mõistlike kulude ja mõistliku kasumi määruga ning kõikumistega, mis majanduses esineda võivad. Samuti sedastas Riigikohus, et lepingu tingimusi tõlgendades ei tohi neid kontekstis välja rebida. Saab järeldada, et kohtud on käsitlused rajanud ATL-de p 3.4 sõnadele: ".../" ei või liinikilomeetri maksumus olla suurem kui /---/ liinikilomeetri maksumuse piirmäär".⁸²

Riigikohus pidas kontekstist välja rebimiseks seda, et neid sõnu ei loetud koos sama lause alguses toodud diskretsioonivolitusega, et liinikilomeetri hinda saab muuta tingimusel, et vedaja kulud on realselt muutunud.⁸³ Kuigi kolleegium, viidates juba AS Samati kohtulahendile nr 3-18-1946, jäi enda varasema seisukoha juurde, et riigihanke võitnud vedaja peab küll kandma mõistlikku riski, kuid kogu riski asetamine vedajale ei ole ATL alusel toimuva liiniveo puhul siiski kooskõlas avalike ülesannete delegeerimise põhimõtetega. Riigikohus otsustas seekord viidata ühele viimasele olulisele EK lahendile 21.12.2023 C-421/22 DobelesAutobusuParks jt. Selles lahendis selgitas Euroopa Kohus, et ATL puhul on liikmesriikide pädevatel asutustel kaalutlusruum hüvitise mehhanismi kujundamisel ja riskide jaotus ei tohi olla ebaproportsionaalne. Riigikohus on arvestanud DobelesAutobusuParks jt lahendiga ja sedastanud, et vedaja tasu ülemmäär, mis on arvutatud statistilise valemi järgi, peegeldab sektoris toimuvaid muutusi ning kui vedaja kulud on suurenenud sektori keskmisest enam, tuleb see lugeda äririskiks. Seega näitab antud lahend, et võrreldes varasema praktikaga

⁸¹EKo C-421/22, Dobeles Autobusu Parks.

⁸²RKHKo 3-21-958, p 5.3.

⁸³RKHKo 3-21-958, p 13.

tuleb Riigikohtu hinnangul võtta vedaja kulude olulise muutumise korral arvesse ka vedaja äririski ning üldiselt peavad riski kanda proportsionaalselt nii hankija kui ka pakkuja.

Kõnealuses EK lahendist C-421/22 öeldi, et hankemenetluses sõlmitud ATL-i tingimustega ei pea tagama vedajale täiskulude katet ehk pakkuja peab pakkumise tegema arvestusega, milliseid äririske hankija hanketingimused talle kaasa toovad ja neid vastavalt (hinna)pakkumises kajastama, näiteks vastavalt kõrgema ärikasumi ootusega. Riigihangeteseadus ei sätesta riski hindamise kohustuslikkust ja seda peab pakkuja igakord siiski ise hindama, küll aga käsitleb äririski Euroopa Liidu kontsessioonidirektiiv 2014/23/EL⁸⁴, mis on võetud üle RHS-ga. Euroopa Kohus tõi selgelt välja, et määruse 1370/2007 artikli 4 lõike 1 sõnastusest tuleneb, et liikmesriikide pädevad asutused võivad oma kaalutlusruumi kasutades ette näha hüvitamiskorra, mis selle arvutamise parameetrite ja nende asutuste määratletud kulude jaotamise korra tõttu ei taga automaatselt avaliku reisijateveoteenuse osutajale nende kulude täielikku katmist.⁸⁵

Hüvitamise korda välja töötades tuleb aga oluliste eesmärkidena silmas pidada seda, et reisijateveo korraldamine peab olema tõhus ning vältida tuleb võimalust ülemääraseks lepingu täitmiseks kaasnevate kulude automaatseks katmiseks ehk ülekompanseerimiseks. Kõigi kulude automaatne katmine võib juhtudel, kui teenuseosutaja ei ole motiveeritud enda kulude piiramiseks, mitte stimuleerida teenuse tõhususele tähelepanu pöörama. Pigem aitaks selle eesmärgi saavutamisele kaasa perioodilise indekseerimiseta hüvitamiskord, sest sel juhul kantakse teatavad riskid üle avaliku teenuse osutajale. Teenuseosutaja poolt mittekontrollitavate kulude puhul on teenuse tõhususe suurendamine võimalus tugevdada rahalist jätkusuutlikkust ja seeläbi tagada lepingus ette nähtud kohustuste täitmine nõuetekohaselt. Kohtujurist on oma ettepanekute punktides 72 ja 82–84 märkinud, et teenuseosutaja, otsustades osaleda ATL hankemenetluses, on enda pakkumuse tingimused kindlaks määranud lähtudes kõigist asjakohastest parameetritest. Samuti on tal olnud võimalik hinnata riske, mis võivad tuleneda kulude tõenäolisest muutumisest, sealhulgas ka neist, mis ei ole tema poolt kontrollitavad. Sel viisil on hankemenetluses osalejale olnud võimalik hinnata, millisel tasemel ollakse valmis võtma riski. Adekvaatselt hinnatud riskivalmidusest tehtud pakkumus teenuse osutamiseks tagab teenuseosutajale hankelepingu sõlmimise korral tõenäoliselt ka riskitasemele vastava tasumäära. Kusjuures sel puhul ei oleks piiratud

⁸⁴Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta.

⁸⁵21.12.2023 C-421/22 DobelesAutobusuParks jt.

liikmesriikide õigus kohaldada õigusnorme, mis lubavad põhjendamatult madala maksumusega pakkumused tagasi lükata.⁸⁶

Käesoleva töö autor nõustub, et avaliku teenuse hangetes osalejate eelnevad riskianalüüsid juhtudeks, kui neist mitteolenevatel asjaoludel teenuse osutamine osutub kallimaks kui algselt eeldatud, tagaks pikemas perspektiivis ühiskondliku ressursi optimaalsema kasutamise. EU direktiivid ei sea takistusi leppida kokku hüvitamise kord, mis lausaliselt ei kata teenuseosutaja kõiki kulusid, sh ka ettenägematutest asjaoludest tingitud hinnatõusude korral. Nõustuda tuleb ka, et lausalisel kulude hüvitamised teenuse hankija poolt ei motiveeri säästlikkusele ega taga teenuse kõrgemat kvaliteeti. EK lahend, millel eespool viidatud, oleks selline alusmaterjal, millele tuginedes saaks ka Eestis ATL-e kokku leppida sellistena, mis ei sisalda lausalise hüvitamise võimalust ning sellest lähtuvalt võtavad hankes osalejad arvesse enda riskide kandmise võimekust ja määra, milleni seda ollakse valmis kandma. Võimalike riskide analüüsimine aitaks vältida eeldatavasti lepingute ülesütlemisi, vähendada ressursikulu ning võimalikku ohtu teenuse katkemiseks või selle kvaliteedi vähenemiseks. Tõenäoliselt aitaks see ka vähendada halduskoormust.

2.2. Avalik-õiguslikud seadusest tulenevad alused halduslepingu lõpetamiseks

Käesolevas peatükis vaadeldakse halduslepingu lõpetamise aluseid, sealjuures läbi lõpetamisega esinenud probleemide prisma. Selleks on seaduslike aluste taustal kirjeldatud ka mõningaid viimase kümnendi jooksul aset leidnud kohtuvaidlusi ning lahendeid.

Halduslepingu muutmise ja lõpetamise üldised alused tulenevad HMS-st. Seaduse § 102 lõike 1 alusel muudetakse ja lõpetatakse haldusleping tsiviilseadustes sätestatud alustel ja korras. Tsiviilseaduste all peetakse eelkõige silmas TsÜS-i ja VÕS-i. Erialused halduslepingu muutmiseks ja lõpetamiseks tulenevad HMS §-st 102 ning need erinevad mitmeti tsiviilõiguses tuntud alustest⁸⁷. Üheks halduslepingu oluliseks komponendiks on tavaliselt lepingu tähtaeg, kuna see on aluseks lepingu iseneslikuks lõppemiseks.⁸⁸ HMS § 102 lõikes 2 on sätestatud asjaolud, mille alusel haldusorgan võib halduslepingut ühepoolselt muuta või lõpetada juhtudel, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Selle

⁸⁶EKo 14.09.2023, C-421/22, SIA Dobelesautobusuparks jt. Kohtujuristi M.-C. SanchesBordona ettepanek, p 72, 82-84.

⁸⁷Aedmaa, Parrest (viide 19), lk 19.

⁸⁸*samas*

seaduse § 102 lõikes 2 sätestatud kord lepingu ülesütlemisest ja lõpetamisest on käesoleva uurimistöö üheks peamiseks fookuskeskmeks. Samuti sätestab sama paragrahv, et haldusorgan muutes või lõpetades ühepoolset halduslepingut peab seda põhjendama. Põhjendamiskohustus on üks haldusõiguse keskseid põhimõtteid ning haldusakti põhjendamine on täpsemalt sätestatud HMS § 56 lg-tes 1-4. HMS eelnõu seletuskirjas on põhjendatud §-i 102 kohaldamise osas, et kui selline volitus antakse, on haldusorgani kohustus näidata selgelt põhjused, miks on lepingu muutmine või lõpetamine vajalik ning kuidas hüvitatakse teisele lepingupoolele ülesütlemisega tekitatud varaline kahju. Halduslepingu ühepoolse muutmine või lõpetamine võib olla vajalik juhul, kui lepingu jätkamine seaks ohtu haldusorgani teiste kohustuste täitmise või kui lepingu teine pool ei suuda tagada oluliste ülesannete täitmist, mis on avalikkuse jaoks olulised.⁸⁹

Tingimatut vajadust lõpetada ATL ülesütlemisega, vältimaks ülekaaluka avaliku huvi kahjustamist, on põhjalikult analüüsitud käesoleva magistr töö kontekstis olulises Edelaraudtee lahendis.⁹⁰

Edelaraudtee lahendis joonistub välja lepingutingimuste, eriti lepingu ülesütlemise aluste olulisus. Kohtusse pöördumise põhjuseks oli poolte erinev seisukoht selles, kas leping lõpetati õiguspäraselt ning millist kahju pidi riik vedajale hüvitama. Peamiseks küsimuseks, mida Riigikohus kõnealuses vaidluses käsitles, oli lepingu ühepoolse lõpetamise alus. Kõnealuses ATL-is oli klausel, mis võimaldas lepingu lõpetada seadusest tulenevatel alustel.

Vaidluse põhjustanud lepingu põhjal sõlmiti leping aastateks 2010-2014, kuid 2012. Aastal teatas riiklepingu erakorralisest ülesütlemisest alates 1. jaanuarist 2014, tuues aluseks VÕS § 196 lg 1. Ülesütlemisteatele vaidles vedaja vastu, tuginedes selle mitte kehtivusele, kuivõrd tema hinnangul ei oldud järgitud menetlus- ja vorminõudeid ning puudus ülekaalukate avalike huvide raske kahjustamise oht (HMS § 102 lg 2) või muu mõjuv põhjus lepingu ülesütlemiseks (VÕS § 196 lg 1). See päädis vedaja kaebuse esitamisega Tallinna Halduskohtule.

Riigikohus rõhutas kõnealuses lahendis, et HMS § 102 lõike 1 ja § 105 lõike 1 kohaselt lähtutakse halduslepingu lõpetamisel tsiviilõigusest, eriti võlaõigusseaduse lepinguõiguse sätetest, kui haldusmenetluse seadus ei sätesta teisiti. Kohus leidis, et HMS § 102 lõike 2 eesmärk on tagada avaliku huvi kaitse rasketel juhtudel. Kusjuures poolte kokkulepped ega

⁸⁹Haldusmenetluse seaduse eelnõu. 456 SE I. - Arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870
(04.01.2024).

⁹⁰RKHKo3-13-481/183.

erisused, mis tulenevad lepinguliigist, ei oma tähtsust. Kohus jõudis järeldusele, et sätte eesmärgiks pole tsiviilõiguslike aluste kasutamist välistada. Seda juhul kui eeldused nende rakendamiseks on täidetud.⁹¹

Samas lahendis nägi kolleegium lepingu ülesütlemise mõjuva põhjusena avalikku huvi, mis seisnes osutatava teenuse kvaliteedis.

Lisaks käsitles Riigikohus hankelepingu muutmist lahendis, kus muudeti ATL-s senist liinakilomeetri muutmise põhimõtet selliselt, et lepingu kehtivuse ajal saab liinakilomeetri maksumust muuta põhjendatud ja vedajast mittesõltuvatel asjaoludel, kui vedaja tegelikud kulud on realselt muutunud. Riigikohus hindas, kas haldusorganil oli RHS § 123 lg 1 p 2 kohaselt õigust muuta ATL-s hinna läbivaatamise alust kui hankelepingu üldist olemust sisaldavat tingimust ning sedastas, et ei saa lugeda lepingu üldise olemuse muutmiseks lepingus hinnatingimuste muutmist, isegi kui muudatus on oluline. Oluliseks hankelepingu muutmiseks saab kohtu hinnangul lugeda selliseid muudatusi, mis kvalitatiivselt on olulised, nagu näiteks lepingutasu muutmine. Sisult ebaoluliste muudatuste tegemine on lubatud ilma lisatingimusteta, sh ka nende rahalist väärtust arvestamata. Selles lahendis viitas Riigikohus Euroopa Kohtu otsusele asjas nr C-454/06: Pressetext, p 59.

Riigikohus rõhutas, tuginedes HMS § 104 lg 2-le, et ainuüksi hoolduskohustuse rikkumine ei anna haldusorganile võimalust ega õigust ühepoolset avalik-õiguslikku hankelepingut muuta. Kui avalik-õiguslik hankeleping kahjustab oluliselt avalikku huvi, siis saab seda muuta või lõpetada sõltumatult üksikisiku teadmisesst. . Kui hankelepingut muudetakse lubamatult, siis on tegu uue faktilise hankelepinguga ja seda saavad vaidlustada teised huvitatud ettevõtjad RHS-s sätestatud korras.⁹²

Tingimatut vajadust halduslepingu ühepoolseks muutmiseks, vältimaks avaliku huvi rasket kahjustamist, on käsitletud ka Riigikohtu halduskolleegiumi 23. aprill 2007. aasta lahendis nr 3-3-1-13-07, kus sedastas Riigikohus, et ühismeelsuse nõue laieneb ühtlasi ka lepingu tingimuste muutmisele, selle erandjuhtum on sätestatud HMS § 102 lg-s 2.⁹³

ATL-de, mis on oma olemuselt hankelepingud, kehtib lepingu kohustuslikkuse põhimõte, sellest põhimõttest teevad aga erandi HMS § 102 lg 4 ja RHS § 123.⁹⁴ Hankelepingu mõiste on RHS § 8 lg 7 kohaselt kirjalikku taaseistamist võimaldavas vormis, alates 20 000 eurot

⁹¹RKHKo3-13-481/183, p 22.

⁹²RKHKo 3-20-1150, p 39.

⁹³RKHKo 3-3-1-13-07, p 7,8.

⁹⁴RKHKo 3-18-1946/70, p 28.

käibemaksuta kirjalikus vormis. Kui hankeleping on sõlmitud, siis kohalduvad VÕS sätted RHS erisusega (RHS § 123 lepingu muutmine). HMS § 102 annab teised alused mis on RHS § 123, ja toob sisse avaliku huvi mõiste.

HMS § 102 lg 4 esimene lause sätestab, et kui pärast halduslepingu sõlmimist muutub selle täitmine oluliselt raskemaks, võib halduslepingu üks pool, keda pole lg-s 2 nimetatud (s.o raskustesse sattunud pool), nõuda lepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Selle sätte lõike teine lause lisab, et kui see pole võimalik või kui teine pool keeldub, võib raskustesse sattunud pool kohtusse pöörduda, et taotleda halduslepingu lõpetamist.

Õiguskirjanduses on toodud välja, et erinevalt avaliku huvi raske kahjustamise korral halduslepingu lõpetamisest, ei võimalda HMS § 102 lg 4 lepingut kohe lõpetada. Selle asemel peab raskustesse sattunud pool esmalt proovima probleeme lahendada, püüdes suhelda teise osapoolega lepingu muutmise teel. See lisab ennetähtaegsele lepingu lõpetamisele uue nõude, mis eeldab, et pooled peaksid omavahel suhtlema, et ületada erimeelsusi. Seaduse kohaselt peaksid pooled raskustesse sattudes saavutama mõistliku kokkuleppe. Kui seda ei õnnestu saavutada, lahendatakse tekkinud vaidlus halduskohtus.⁹⁵

Käesoleva töö autori hinnangul ei saa tõepoolest teenuste kvaliteeti alahinnata, see on oluliselt seotud avaliku huviga mitmel tasandil: üldsuse heaolu ja vajalike teenuste tagamine; teenuseseotus oluliste ühiskondlike valdkondadega; positiivne mõju ühiskonna üldisele rahulolule ja toimimisele; elukvaliteedi edenemine; liikumisvabadus; ühiskonna koostöövalmiduse suurenemine teenuste kujundamisel ning usalduse kasv avaliku sektori suhtes. Avalik huvi mängib eriti olulist rolli siis, kui on tegemist doteeritud teenustega, kuivõrd tegemist on riigiraha kasutamise. Käesolevas peatükis välja toodud vaidlused ning lahendid avaliku teenuse lepingutega on keskendunudki oma olemuselt ja sisult kas otseselt või kaudselt avalikule huvile ja teenuste kvaliteedile. Samas ei saa need asjaolud olla lepingute ülesütlemisel või ühe osalise poolt algatatud ennetähtaegse lõpetamise aluseks kui lepingutingmustest seda ei nähtu või reguleerivad seadused niisugust võimalust ei sätesta.

Halduslepingu võimalikuks lõpetamiseks tuleneb ka alus HMS §-st 104, mille lg 2 järgi võib haldusorgan lõpetada erinevatel põhjustel õigusvastaseks osutunud halduslepingu. HMS § 104 lg 2 sätestab, et kui haldusleping ei kuulu sama paragrahvi lõikes 1 loetletud põhjustel täitmisele, siis muudetakse haldusleping võimalusel õiguspäraseks või otsustatakse selle

⁹⁵Aedmaa, Parrest (viide 19), lk 23.

lõpetamine, samuti lõpetamisel peavad pooled tagastama lepingu järgi saadu või hüvitama saadu rahas. HMS § 104 lg 1 ei piira õigusvastase halduslepingu tühistamise võimalikkust halduskohtu poolt, – sellise volituse annavad kohtule HKMS § 5 lg 1 p 1 ja § 6 lg 1 nende koosmõjus. Seega reguleerib HMS § 104 õigusvastase halduslepingu täitmist ja lõpetamist sellises olukorras, kus seda pole ettenähtud korras vaidlustamata jätmise tõttu tühistatud.⁹⁶

Riigi või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepingu ühepoolse lõpetamise alused tulenevad ka HKTS § 11 lg-st 1 ning HKTS § 16-st. Näiteks lahendist, kus seda võimalust kasutati, on vaidlus OÜ Keelepisik ja Eesti Töötukassa vahel. Eesti Töötukassa kasutas HKTS § 11 tulenevaid aluseid koosmõjus VÕS §-ga 116, lõpetamaks temaga sõlmitud raamleping OÜ-ga Keelepisik, kuivõrd täidetud olid sama paragrahvi HKTS-i § 11 lõike 1 punktid 1 ja 3. Kaebaja esitas halduskohtusse tuvastamismõude, et tuvastada raamlepingu, mille alusel kaebaja osutas vastustajaga sõlmitud halduslepingu alusel koolitusteenust, ülesütlemise õigusvastasus, peamiselt oli rikutud intellektuaalse omandi kaitse nõudeid.⁹⁷ Vastustaja selgitas täiendavalt, et lepingu jätkamine pole mingitel tingimustel võimalik, kuna OÜ teadlikult on kuritarvitanud Töötukassa usaldust, kasutades lubamatuid materjale koolitamiseks ja rikkunud autoriõiguse seadust. Nende asjaolude tõttu on OÜ kaotanud usalduse teenuse tellija silmis. Antud juhul luges Ringkonnakohus HKTS § 11 eeldused täidetuks ning leping oli üles öeldud õiguspäraselt.⁹⁸ Siinkohal tasub ka märkida asjaolu, et juhtudel kui haldusleping on õigusvastaselt üles öeldud ja lepingus ega eriseaduses pole kuidagi teisiti ette nähtud, tuleb riigivastutuse seaduse (RVastS) § 7 lg 1 alusel kahju hüvitada.

2.3. Eraõiguslikud seadusest tulenevad alused halduslepingu lõpetamiseks

Halduslepingule kohaldatakse lisaks avalikule õigusele lepinguõiguse sätteid, kui seadusest ei tulene teisiti (HMS § 105 lg 1).

Eelnevas peatükis kirjeldatud tsiviilõiguslikud alus(ed) halduslepingu ülesütlemiseks kohalduvad ATL-le ka sellisel juhul, kui lepingud on sõlmitud tsiviilõiguslikuna.

⁹⁶TlnHKO 3-14-50157, p 16.

⁹⁷TlnRKO 3-16-1348, p 7.

⁹⁸TlnRKO 3-16-1348, p 16.

Riigikohus on öelnud ATL puudutavas vaidluses, et haldusorganil on õigus lõpetada haldusleping VÕS § 97, § 196 lõike 1, § 631 lõike 1, § 655 lõike 1 ja § 845 lõike 1 alusel,⁹⁹ tingimusel et lepingus või eriseaduses ei ole ülesütlemist piiratud. Käesoleva magistritöö autor nõustub Riigikohtu seisukohaga, et haldusorganil on võimalik lõpetada haldusleping ülalpool nimetatud alustel ning toob järgnevalt läbi kohtupraktika näiteid eelpool nimetatud tsiviilõiguslike lepingu lõpetamise võimalikest alustest.

Ühtlasi selgitas Riigikohus, et enne ülesütlemise hindamist tuleb selgitada välja lepingu lõpetamise võimalused VÕS-i kohaselt, sest HMS § 102 lg-1 2, mis lubab lõpetada halduslepingu, et vältida avaliku huvi rasket kahjustamist, on „hädaklausli“ iseloom.¹⁰⁰ Järgnevalt käsitletakse eelpool nimetatud tsiviilõiguslike lepingu lõpetamise aluseid tuues välja asjakohane kohtupraktika.

VÕS § 97 kohaldamine eeldab lepinguliste kohustuste vahekorra muutumist. Riigikohtu tsiviilkolleegium on rõhutanud, et kehtivaks taganemiseks VÕS § 97 alusel peavad olema täidetud taganemise formaalsed eeldused kui ka sisulised eeldused ning nendeks on:

1. lepingu sõlmimise aluseks olevad asjaolud on muutunud pärast lepingu sõlmimist (VÕS § 97 lg 1; vt ka Riigikohtu otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-76-10, p 11);
2. asjaolude muutumisega on kaasnenum poolte kohustuste vahekorra oluline muutumine, mistõttu ühe poole kohustuste täitmise kulud on suurenenud oluliselt või teiselt poolt lepinguga saadava väärtus vähenenud oluliselt (VÕS § 97 lg 1);
3. kahjustatud pool ei saanud lepingu sõlmimise ajal mõistlikult arvata, et asjaolud võivad muutuda (VÕS § 97 lg 2 p 1);
4. kahjustatud pool ei saanud asjaolude muutumist mõjutada (VÕS § 97 lg 2 p 2);
5. asjaolude muutumise riisikot ei kannata seadusest või lepingust tulenevalt kahjustatud pool (VÕS § 97 lg 2 p 3);
6. kahjustatud pool ei oleks asjaolude muutumisest teades lepingut sõlminud või oleks seda teinud oluliselt teistsugustel tingimustel (VÕS § 97 lg 2 p 4);
7. asjaolude kohaselt ei ole lepingu muutmise võimalik või ei oleks see teise poole suhtes mõistlik (VÕS § 97 lg 5).¹⁰¹

⁹⁹RKHKo 3-13-481/183, p 22.

¹⁰⁰RKHKo 3-13-481/183, p 23.

¹⁰¹RKTKo3-2-1-136-11, p 16.

Nele Parrest, Carri Ginter ja Mari Ann Simovart on toonud Juridica artiklis *''Kontsessiooni vastuoluline regulatsioon Eesti õiguses''* välja, et VÕS § 97, mis sätestab lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise on väga erandlikel juhtudel kohaldatav norm. Halduslepingu ühepoolse muutmise ja lõpetamise alus (HMS § 102) erineb eraõiguses sätestatust mh sellepolest, et kui eraõigus annab aluse nõuda lepingupartnerilt lepingu muutmist ja lepingu muutmine sõltub kokkuleppe saavutamisest, ühtlasi saab ka VÕS § 97 lg 5 eelduste täitmisel lepingust taganeda või selle üles öelda, siis HMS § 102 kohaldamisel toimub ühepoolne halduslepingu muutmine ehk kujundusõigus. Kui teine pool ei ole nõus muudatustega, siis on tal võimalik pöörduda halduskohtusse, kuid see ei vabasta teda automaatselt lepingu täitmise kohustusest.¹⁰² Seega, on võimalik teha järeldus, et võrreldes neid kahte võimalikku lepingu lõpetamise sätet, seisneb märkimisväärne erinevus lisaks sellele, et VÕS § 97 võimaldab nõuda lepingu muutmist ja kokkuleppe saavutamist, juba asjaolus, et HMS 102 puhul tuleb ATL lõpetamiseks pöörduda kohtusse taotlusega. HMS § 102 lg 4 on erinormiks VÕS § 97 osas, HMS § 102 lg 2 alusel pool, kes ei ole haldusorgan, saab nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kuid, kui see ei ole võimalik ning kui teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega.¹⁰³

HMS § 102 lg-test 2 ja 4 tuleneb, et eraisikust lepingupool ei või halduslepingut ühepoolselt üles öelda.¹⁰⁴ Eelnevale Edelaraudtee lahendile tuginedes on Riigikohus sedastanud, et eraisikust lepingupool võib ülesütlemise asemel hoopis esitada haldusorganile taotluse lepingu muutmiseks või lõpetamiseks VÕS § 196 lg-s 1 kirjeldatud olukorras. Avalik-õiguslikud suhted ei pea, isegi kui need on lepingulised, põhinema võrdsel alusel poolte jaoks. Halduskohtud tagavad eraisiku lepingupoole õiguste kaitse haldusorgani õigusvastase otsusega seotud lepingu muutmise või lõpetamise taotluse lahendamisel.¹⁰⁵

HMS § 102 lg-test 2 ja 4 nähtub, et eraisikust lepingupool ei või halduslepingut ühepoolselt üles öelda, nimetatud piirang ongi vajalik avaliku huvi kaitseks eelkõige ATL-i puhul. Lihtsustatud võimalus avaliku ülesande täimisest taganeda mõjutaks kahtlemata oluliselt avalikkusele vajalike teenuste kättesaadavust, kvaliteeti ning järjepidevust. Liiga lihtne ATL-i lõpetamise võimalus jätkaks käesoleva magistritöö kontekstis ühiskonnaliikmed ilma

¹⁰²C. Ginter, N. Parrest, M. A. Simovart. Kontsessiooni vastuoluline regulatsioon Eesti õiguses. – Juridica 2012/4, lk 289.

¹⁰³TlnHKo 3-19-516, p 10.

¹⁰⁴RKHKo 3-13-481, p 21.

¹⁰⁵RKHKo 3-18-1946, p 14.

kvaliteetsest ühistranspordist või mõjutaks selle järjepidevust ning kättesaadavust erinevates regioonides, tõenäoliselt keskustest kaugemates piirkondades eriti. Nagu käesolevas töös on eelnevaltki mainitud, siis segadused või tõrked lepinguliste avalike teenustega võivad laiemas plaanis õhnestada avalikkuse usaldust riigi institutsoonide suhtes.

VÕS § 196 lg 1 sätestab üldise aluse kestvuslepingu erakorraliseks ülesütlemiseks mõjuval põhjusel. Seda eriti juhtudel, kui mõlema poole huvisid ning kõiki olulisi asjaolusid arvesse võttes ei ole mõistlik nõuda lepingu jätkamist selles märgitud tähtajani. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otused asjades nr 2-16-13032, p 12; nr 2-16-11889, p 34 ja nr 3-2-1-93-09, p-d 11-12 on jõudunud järeldusele, et VÕS § 631 lg 1 ja § 196 lg 1 kohaldamise tingimused langevad sisuliselt kokku - lepingu erakorraliseks ülesütlemiseks on vajalik mõjuv põhjus ning VÕS § 631 lg 1 ei lükka kõrvale sama seaduse §-i 196.¹⁰⁶ VÕS § 196 lg 3 järgi võib ülesütlemiseks õigustatud isik lepingu üles öelda vaid mõistliku aja jooksul, kui ta ülesütlemise aluseks olnud asjaoludest teada sai.

VÕS § 631 lg 1, mis reguleerib käsunduslepingut, annab samuti võimaluse ATL erakorraliselt üles öelda. Vastavalt Edelaraudtee lahendis sedastatule on ATL käsundilaadne haldusleping ning sellest johtuvalt ongi võimalik kohaldada VÕS § 631 lg-t 1. Autori hinnangul sarnaneb ATL-iga täidetav kohustus tõepoolest käsunduslepingule VÕS § 619-ga selles mõttes, et üks isik (käsundisaaja) kohustub vastavalt lepingule osutama teisele isikule (käsundiandja) teenuseid ehk täitma käsundi. Käsundiandja peab selle eest maksma teisele poolele tasu juhul, kui selles on kokku lepitud. Ühtlasi jääb käsundisaaja vastutavaks töö kvaliteedi eest sarnaselt ATL-ga. ATL kohustuse sisuks on protsess kui selline, sest vedaja osutab järjepidevalt teenuseid (vedu ja tariifide järgimine).

VÕS eelnõu seletuskirja kohaselt sätteid, mis käsitlevad käsunduslepinguid, rakendatakse kõigile lepingutele, mille eesmärk on teatud tööde teostamine, kuid mis ei allu muude lepinguliikidele kehtestatud seaduslikele nõuetele.¹⁰⁷ Seega võib käsunduslepingut pidada teenuste osutamise lepingute üldiseks raamistikuks, mis hõlmab üldisi reegleid ja millele alluvad üldiselt kõik teenuste osutamise lepingud. Käsunduslepingu regulatsioon on suhteliselt kokkuvõtlik, sisaldades peamiselt üldisi põhimõtteid.

¹⁰⁶RKHKo 3-13-481, p 24.

¹⁰⁷Võlaõigusseaduse eelnõu. 116 SE I, seletuskiri. - Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0d9390ea-974c-35ab-a6c7-cb14062c3ad3/V%C3%B5la%C3%B5igusseadus> (16.04.2024)

Niisiis, käsunduslepingu eesmärgiks on lihtsustatult öeldes protsess ja tulemus ei pruugi sõltuda üksnes käsundisaaja pingutustest, ühtlasi peab käsundisaaja järgima teatavat hoolsusstandardit, iseloomulikuks on isiklik täitmine ning üldjuhul on käsunduslepingute näol tegemist kestvuslepingutega.

ATL korralist ülesütlemist on käsitletud ka VÕS § 845 lg 1 alusel, mis sätestab teise poole ülesütlemisõiguse ning kohustab hüvitama teisele poolele kahju. Tellija ütles eriotstarbelise liiniveo avaliku teenindamise lepingu üles tuginedes lepingu punktile 9.5, mille alusel tuleb lepingu ennetähtaegseks lõpetamiseks huvitatud poolel teatada teisele poolele kirjalikult vähemalt kaks kuud ette, ühtlasi tuleb hüvitada teisele poolele ennetähtaegse lõpetamisega tekitatud kahju. Hiljem muutis tellija seisukohta, ning viitas vedaja poolsele rikkumisele, mis tingis ATL ülesütlemise. Maakohus tuvastas, et pooltevaheline leping lõppes korralise ülesütlemisega (VÕS § 845 lg 1 alusel) ning selle sätte kohaldamise tagajärjeks ongi kahju hüvitamine tellija poolt. Ringkonnakohus ei nõustunud eelnevaga ning tühistas maakohtu otsuse. Ringkonnakohus sedastas, et leping oli lõppenud ühistranspordiloa kehtivuse tähtaja möödumise tõttu ja seega ei kohaldu VÕS § 845, seega puudus ka õiguslik alus nõuda kahju hüvitamist. Riigikohus nõustus ringkonnakohtuga osas, et ATL lõppes hoopis p-i 9.4 järgi äramuutva tingimuse saabumisega.¹⁰⁸

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et halduslepingu sõlmimisel on HMS-st ja HKTS-st tulenevad kaitseklauslid lisaks eraõiguse sätetele, kuid kõnealused sätted annavad autori hinnangul pigem lisakaitse haldusorganile ehk tellijale.

2.4. Seadusest tulenevad alused eraõigusliku lepingu lõpetamiseks

VÕS-i alusel on võimalik lepingut lõpetada ja muuta kokkuleppel (VÕS § 13 lg 1). Siiski, kui see ei ole mõngil põhjusel võimalik, võib osutada vajalikuks kasutada sõltuvalt lepingu liigist vastavaid õiguskaitsevahendeid.

Kõigepealt on vaja aru saada, millisel juhul ja mis tingimustel on võimalik ATL sõlmida eraõigusliku lepinguna ning millised on selles vormis sõlmimise piirangud ja milliseid täiendavaid aluseid saab lepingus kokku leppida. Oluline on eristada antud kontekstis VÕS-s sätestatud lepingute lõpetamist ülesütlemisega ja taganemisega. Ülesütlemine on reguleeritud

¹⁰⁸RKTKo 3-2-1-181-14. p 11.

VÕS-i §-des 195 ja 196 ning selle kõrval on seaduses lepingu lõppemise alusena reguleeritud ka taganemine (VÕS § 116). Tegemist on sarnaste lepingu lõpetamisele suunatud õigustega, mille erinevus tuleneb eelkõige nende kasutamise tagajärgedest. Lepingust taganemise puhul tekib tagasitäitmise kohustus. Täpsemalt tuleb kestvuslepingute puhul, kuivõrd need eeldavad püsivate kohustuste täitmist (tööleping, rendileping), kõnealla lepingu lõpetamine ülesütlemisega. Lepingu lõpetamine taganemisega kohaldub lepingutele, mis on suunatud ühekordsetele sooritustele. ATL on juba varasemalt Riigikohtu poolt sedastatu kohaselt üldise määratluse kohaselt kestvusleping, seega kohalduvad tsiviilõigusliku lepingu vormis sõlmitud ATL-le VÕS-ist tulenevad kestvuslepingute ülesütlemisalused (näiteks läbi VÕS § 116 lg 6 VÕS § 196). Erandina on võimalik kestvuslepingule kohaldada ka VÕS § 116 lg 3 analoogia alusel, võttes arvesse nii VÕS § 116 pealkirja kui ka fakti, et lepingust taganemine ja lepingu ülesütlemine on sarnased õiguskaitsevahendid, millele kehtivad sarnased reeglid. Seega võib kestvuslepingu üks pool üles öelda lepingu ka osaliselt, kui selleks on mõjuv põhjus vastavalt lepingus sätestatud kohustusele, või täielikult, kui lepingupool ei oma õigustatud huvi lepingu osalise täitmise vastu.¹⁰⁹ Nagu juba mainitud, kestvuslepingute üldiseks ülesütlemise aluseks on VÕS § 196 lg 1,¹¹⁰ selle kohaselt võib kestvuslepingu kumbki lepingupool mõjuval põhjusel etteteatamistähtaega järgimata üles öelda. Seda eelkõige siis, kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kuni kokkulepitud tähtpäevani või etteteatamistähtaja lõppemiseni. Iga konkreetse olukorra puhul jääb otsustamine, milline see mõjuv põhjus täpselt on, seaduse kohaldaja pädevusse ja see võib erinevate lepingute ja asjaolude korral olla erinev.¹¹¹

Vaidlust liiniveo ATL üle on tsiviilkohtumenetluses lahendatud 18. märts 2015. aasta asjas nr 3-2-1-181-14. Pooled sõlmisid sõitjate eriotstarbelise liiniveo avaliku teenindamise lepingu eraõiguslikus vormis 5 aastaks ning sisuline vaidlus toimus lepingu õiguspärase ülesütlemise osas, lepingu õigusliku liigi osas vaidlust ei olnud.¹¹² Seetõttu, kuigi enamasti on ATL-d sõlmitud Eestis halduslepinguna, siis on neid sõlmitud ka tsiviilõigusliku lepinguna.

Antud peatükis on oluline käsitleda ka poolte tahet. Lepingu tõlgendamisel tuleb lähtuda lepingupoolte ühisest tegelikust tahtest (VÕS § 29 lg 1). Kui aga peaks tekkima arusaamatus või lahkkelid lepingu punkti(de) tõlgendamisel ja lepingupoolte ühist tegelikku tahet ei saa

¹⁰⁹RKTKo 3-2-1-143-09, p 13.

¹¹⁰ VÕS § 195 reguleerib korralist ülesütlemist ning § 196 erakorralist ülesütlemist

¹¹¹ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, K. Sein. Võlaõigusseadus I, Kommenteeritud väljaanne, Tallinn, Juura, 2016, lk 967.

¹¹²RKTKo 3-2-1-181-14

kindlaks teha, tuleb lepingut tõlgendada nii, nagu lepingupooltega sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel pidi mõistma (VÕS § 29 lg 4). Riigikohus on Edelaraudtee lahendis öelnud, et isegi kui pooled on kokku leppinud lepingu lõpetamise alused lepingus endas, siis ei saa jätta tähelepanuta poolte tahet ning see tuleb välja selgitada. Antud juhul analüüsis Riigikohus ATL-s sätestatud klauslit, mis lubas lepingu lõpetada seadusest tulenevate erisustega. Riigikohus hindas, kas sellise klausli eesmärk oli välistada kokkuleppega seaduses sätestatud lepingu lõpetamise aluste kohaldamist, või oli eesmärgiks hoopis täiendada seadust lisaalustega. Riigikohus leidis, et sellist klauslit pole võimalik sisustada muul viisil kui viitena seadusjärgsetele ülesütlemissalustele ning pooled ei soovinud sellega piirata ülesütlemist kokkuleppel.¹¹³

Riigikohus on sedastanud, et ATL-iga võetav avaliku liiniveo korraldamise kohustus hõlmab tegutsemist (sh teenuse järjepidevuse tagamist), vedamist ja tariifide järgimist. Selline kohustus vastab VÕS-i eriosas reguleeritud lepinguliikidest kõige enam käsundile ning üldisema määratluse poolest on ATL kestvusleping (VÕS § 195 lg 3).¹¹⁴ Sõltuvalt lepingu liigist määratakse, millised VÕS lõpetamise alused on kohaldatavad. See tähendab, et VÕS-s võib leida lõpetamise aluseid erinevate lepinguliikide korral, ning vastavalt tuleb neid aluseid rakendada sõltuvalt konkreetsest lepingu liigist.

Edelaraudtee lahendis nentis kohus, et lisaks erinormidele laienevad ATL-le ka üldnormid ning seega VÕS-i sätted. Täpsemalt on Riigikohus selgitanud, et ATL ei kvalifitseeru veolepinguna ega reisijaveo lepinguna ühistranspordis (VÕS § 847 jj), kuna see ei too kaasa vedaja kohustust vedada konkreetset reisijat kindlasse sihtkohta (VÕS § 824 lg 1; määruse 1371/2007 art 3 p 8). Avaliku teenindamise lepingut ei saa üldiselt defineerida töövõtulepinguna, kuna see ei ole suunatud konkreetse tulemuse saavutamisele. ATL kohustus sarnaneb kõige rohkem käsundile, nagu on reguleeritud VÕS-i eriosas (VÕS § 619). Üldises mõttes võib ATL-i pidada kestvuslepinguks (VÕS § 195 lg 3).

Sõlmides ATL tsiviilõigusliku lepinguna, tuleks erilist tähelepanu pöörata lepingu sisule ning pidades silmas lepingu lõpetamist, siis tuleks see väga täpselt lepingus kaardistada ning eriti lepingu tellija vaatevinklist lahti kirjutada. Pooled peaksid võimalikult täpselt lahti kirjutama võimalikud riskid (näiteks aktsiisitõus, poliitilised otsused, äririskid jms), mis võivad hiljem raskendada lepingu täitmist ja viia lepingu ülesütlemisseni. Ühtlasi tuleks pooltel lepingus sätestada lepingu muutmise võimalused, arvestades sagedasi vaidlusi, ning kaardistada ära mis

¹¹³RKHKo 3-13-481/183, p 22.

¹¹⁴RKHKo3-13-481/183, p 15.

mahus ja mis aja jooksul on seda võimalik teha. Eelduslikult tuleks lisada lepingusse klausel, et pooled nõustuvad, et tegemist on tsiviilõigusliku lepinguga (HKTS § 3 lg 4 teine lause).

Kui pooled otsustavad valida halduslepingu asemel tsiviilõigusliku lepingu vormi, siis peavad nad arvestama, et HMS ja HKTS ei kohaldu kõnealusele lepingule (HKTS § 1 lg 3).

Kokkuvõtvalt on võimalik väita, et eraõigusliku ATL-i lõpetamise seaduslikud alused tuginevad VÕS-le:

1. VÕS § 97 lg 5, mille kohaselt lepingu muutmiseks olemasolevad asjaolud esinevad, kuid muutmise ei oleks teise lepingupoole suhtes mõistlik ning aluseks on kohustuste vahekorra muutumise üldine suurusjärg
2. lepingu korraline ülesütlemine VÕS § 195 lg 1. VÕS § 195 kohaldamise eelduseks on ülesütleva poole poolt tahteavalduse tegemine teisele poolele (VÕS § 195 lg 1). Täpsemalt VÕS § 195 lõike 3 kohaselt kestvuslepingu, mis on sõlmitud tähtajatult, võib kumbki lepingupool mõistliku etteteatamistähtajaga korraliselt üles öelda, kui seadusest või lepingust ei tulene teisiti. VÕS § 195 lg 2 kohaselt ei toimu tagasitäimise võlasuhet, siiski, võib tellijal tekkida õigus üleantu, kuid kasutamata vahendite tagastamiseks¹¹⁵.
3. kestvuslepingute erakorraliseks ülesütlemise aluseks olev VÕS § 196 lg. Sarnaselt VÕS § 195-le tuleb ka erakorralise ülesütlemise puhul esitada kirjalik ülesütlemisavaldus. VÕS § 196 lg 1 kohase õiguskaitsevahendi kohaldamiseks peab esinema eelkõige mõjuv põhjus ka ülesütleva poole osas ei saa mõistlikult oodata, et ta lepingut edasi täidaks;
4. käsunduslepingu erakorraline ülesütlemine (VÕS § 631 lg 1). VÕS § 631 lg 1 võimaldab erakorraliselt öelda üles nii tähtajalise kui ka tähtajatu lepingu. Kusjuures, käsunduslepingutele kohaldatav VÕS § 631 on samasisuline, mis VÕS § 196 lg.¹¹⁶;
5. tellija üldine ülesütlemisõigus, mida ei kohaldata vaid juhul, kui üleütlemine on tingitud töövõtja lepingu rikkumiset (VÕS § 655);
6. reisijaveolepingu teise lepingupoole ülesütlemisõigus (VÕS § 845). Tuleb aga siiski tõdeda, et kohtupraktikas eelistatakse VÕS § 97 lg 5-le lepingust taganemist lepingu muutmisele.

2.5. Kehtivate avaliku teenindamise lepingute analüüs

¹¹⁵TlnRnKo 2-21-131476, p 9.

¹¹⁶RKTKo 3-2-1-93-09. p 11.

Lepingu lõpetamise kord ja alused ning lõpetamisest etteteatamise tähtaeg sätestatakse lepingus, kui leping lõpetatakse ühepoolset (HKTS § 10 lg 8), siiski ei tule sellest sättest vajadust dubleerida lepingus ülesütleamise seadusjärgseid aluseid.¹¹⁷

Lepingu pooltel on võimalik sõlmida erinevaid kokkuleppeid seoses ülesütlemissõigusega, sealhulgas selle õiguse piiramise või laiendamisega. Nimetatud asjaolust lähtuvalt on esmatähtis välja selgitada, kas leping sisaldab selles osas erisusi. Oluline on märkida ka, et isik, kellel on õigus leping üles öelda, tohib seda teha üksnes mõistliku aja jooksul pärast seda, kui ta sai teada ülesütleamise aluseks olnud asjaoludest (VÕS § 196 lg 3).

Kehtiv ÜTS lubab ATL-i sõlmida kuni 10 aastaks (ÜTS § 20 lg 3), kuid Eestis välja kujunenud praktika kohaselt sõlmitakse enamasti ATL-d 8 aastaseks perioodiks, erandiks praegu kehtivatest ATL-st on sõlmitud 10 aastase tähtajaga lepingud Pärnumaal ja Saaremaal. Põhjus sõlmida leping väiksemaks ajaks kui 10 aastat võib peituda autori arvates asjaolus, et riigihankes osaledes võib pakkuja saada punkte pakkumuse hindamiskriteeriumides ka busside vanuse osas.

Järgnevalt analüüsib autor kolme eelnevalt nimetatud kehtivat ATL-i, keskendudes lepingu lõpetamise aspektidele ning nende erinevustele eraõiguslike ja avalik-õiguslike lepingute vahel. Sealjuures vaadeldakse ka mõningaid teisi lepingukohaseid õiguskaitsevahendeid nagu näiteks leppetrahv. Eraõigusliku ja avalik-õigusliku lepingu lõpetamise aluste võrdlemisel on oluline analüüsida lepingu punkte, mis puudutavad lõpetamist, ning neid võrrelda vastavalt seadusega. Tuleb välja selgitada, kas lepingus käsitletud lõpetamise alused ja kord vastavad seadusele või on neid lepinguga muudetud. Kui muudatusi on tehtud, hinnatakse, kas lepingus täpsustatud tingimused on mõistlikud ning kas need kaitsevad mõlema poole õigusi ja huve. Samuti vaadeldakse, kas lepingus on täiesti uusi aluseid lõpetamiseks või on need pigem seotud juba olemasolevate alustega. Ühtlasi analüüsib autor lisaks lõpetamise ka tähtaegu ning muid "korruga" seotud sätteid, nagu teavitamisviisid ja -kohustused. Oluline on välja tuua, milliseid nõudeid leping seab etteteatamistähtaegasele ning kuidas tuleb teavitada lõpetamisest. Kokkuvõtvalt vastatakse küsimusele, kuidas erinevad eraõiguslikud ja avalik-õiguslikud lepingud lõpetamise osas ning milliseid tingimusi ja korda need hõlmavad, võrreldes neid vastavate seadustega ning arvestades nii lepingupoolte õigusi kui ka kohustusi.

Kohtupraktikas on tekitanud probleeme leppetrahvi kohaldamise nõue, seetõttu on oluline antud peatükis käsitleda ka leppetrahviga seonduvat käesolevate ATL-de raames.

¹¹⁷RKHKo 3-13-481, p 19.

Rahandusministeeriumi koostatud juhiseist tulenevalt tuleb hankijal hankelepingus määrata leppetrahvi määrad, mis on mõistlikud ja proportsionaalsed ning mida hankija on valmis nõudma juhul, kui lepinguga seotud kohustusi ei täideta. Hankelepingut täites peab hankija järgima lepingus sätestatud. Ettevõtja otsus tegevus lõpetada või mitte osaleda hankijate riigihangetel ei mõjuta leppetrahvi kohaldamist. Kõik pakkumuse esitanud ettevõtjad olid teadlikud hankelepingu tingimustest, sealhulgas leppetrahvi kohaldamise tingimustest, ning hankijal tuleb lepingut neist tingimustest lähtuvalt täita. Teistsugune seisukoht riikuks võrdse kohtlemise põhimõtet ja asetaks ebasoodsasse olukorda ettevõtjad, kes võisid pakkumuse esitamisest loobuda, kuna kartisid hankelepingu tingimuste täitmist või ei peetud proportsionaalseks kaasnevat leppetrahvi riski.¹¹⁸

2.5.1. Tartu Maavalitsuse ning AS GoBus vahel sõlmitud Tartu maakonna bussiliinide avaliku teenindamise leping nr 2-8189-1

Kõnealune ATL on sõlmitud poolte kokkuleppel halduslepinguna.

Lepingu preambulas on sätestatud, et lepinguga lepatakse kokku avaliku bussiliiniveo tingimused, tuginedes määrusele 1370/2007, ühistranspordiseadusele, haldusmenetluse seadusele ja tellija läbiviidud riigihanke "Avalik bussiliinivedu Tartu maakonnas" tingimustele ning vedaja edukaks tunnustatud pakkumusele. Samuti sätestab leping avaliku bussiliiniveo liinikilomeetri maksumuse arvestamise põhimõtted ning tellija poolt vedajale sihtotstarbelise toetuse maksmise alused ja korra.

Lepingus on kokku lepitud, et lepingus ettenähtud maksetega viivitamisel on tellija kohustatud maksma vedajale viivist 0,1% päevas viivitatud summast, välja arvatud ATL punktis 2.7 nimetatud juhul. Riigikohus on viivise nõudes seoses ATL-st tuleneva kohustusega öelnud, et viivis on materiaalsoiguslikult käsitatav eriliigilise kahjuhüvitisena, kuid selle nõudmiseks pole alati otstarbekas esitada hüvitamiskaebus. Riigikohus sedastas, et kaebaja ei nõudnud viivist RVastS § 7 lg 2 ega ka mitte VÕS § 113 lg 1 alusel, vaid tugines lepingus kokku lepitule ja esitas viivisenõude ATL-i p 8.9 alusel. Seetõttu oli kohaseks kaebuse liigiks kohustamiskaebus.¹¹⁹

Lepingu lõpetamine ja muutmine on sätestatud lepingu 12-ndas peatükis.

¹¹⁸Hankelepingute muutmine kriisiolukorras. Rahandusministeerium 2022. Arvutivõrgus: [RM juhiseid: kuidas saab kriisiolukorras hankelepinguid muuta | Rahandusministeerium \(fin.ee\)](#)

¹¹⁹RKHKo 3-17-98/49, p-d 30 ja 34.

Lepingu kohaselt on pooltel õigus lepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud tellijal või vedajal võimalik lepingu sõlmimise ajal ette näha ja lepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu lepinguga taotletud eesmärgi saavutamisele. Antud lepingu klausel on sõna-sõnalt eelmisest RHS-i redaktsiooni paragrahvist 69 lõikest 3, mis sätestas hankelepingu muutmist lubavad tingimused. Niisiis nimetatud klausli tingimusteks on objektiivsus, ettenägematus ja ka ohukriteerium.

Lepingu punkt 12.5 sätestab üldise hädaklausli iseloomuga sätte (HMS § 102 lg 2). Kõnealuses lepingus on sättepunkt sõna-sõnalt sätestatud. Sama paragrahvi teisi lõikeid lisatud ei ole.

Lisaks on Tellijal lepingu kohaselt õigus leping üles öelda järgmistel põhjustel:

1. kui vedaja on ükskõik millist lepingust tulenevat kohustust rikkunud korduvalt või oluliselt või see on põhjustanud olulise kahju kolmandale isikule või tema varale;
2. kui vedaja ei täida talle seaduse ja lepinguga pandud kohustusi nõuetekohaselt, sealhulgas jätab esitamata punktis 4.2 nimetatud korras uue ühistranspordiloa või ühenduse tegevusloa ja vedaja ei ole ühe kuu jooksul tellija vastavasisulisest nõudest asunud seadusest ja lepingust tulenevaid kohustusi täitma;
3. kui tellija on tuvastanud vedajapoolsed korduvad tahtlikud rikkumised tööle mittevastavate andmete esitamisel piletitulu laekumise kohta ja kui tahtlikult tööle mittevastavate andmete esitamine tõi kaasa või oleks toonud kaasa vedajale põhjendamatu suure liiniveo toetuse maksmise;
4. kui vedaja ei ole esitanud lepingu punktide 10.1-10.3 kohaselt ja tähtaegadeks garantiid lepingus ettenähtud kohustuste täitmise tagamiseks.

Eelnevalt loetletud lepingus sätestatud ülesütlemise punktides on teatav seos HKTS § 11-ga. Täpsemalt vastab punktis 1 nimetatud otsesõnu HKTS-i §-le 11 lg 1 p-le 1. Punktis kaks nimetatud on autori hinnangul sõnastatud liiga rangelt, võrreldes seadusega ning sellest johtuvalt problemaatiline. Täpsemalt on analoog HKTS § 11 lg-s 1 p 2, mis sätestab, et haldusülesande täitmiseks sõlmitud lepingu võib lõpetada ühepoolset juhul, kui haldusülesande täitmise üle järelevalvava organi ettekirjutus on jäetud korduvalt täitmata. Lepingu kohaselt võib haldusorgan lepingu lõpetada juba juhul, kui vedaja ei täida nõuetekohaselt lepingut, jätab esitamata ühistranspordi- või ühenduse tegevusloa ja vedaja ei hakka 1 kuu jooksul vastavasisulisest nõudest või seadusest tulenevaid kohustusi täitma. Seega, erinevus seisneb juba selles, et seaduse säte ütleb selgelt, et vedaja peab olema korduvalt jätnud ettekirjutusele reageerimata, kuid lepingu kohaselt võib mööduda kuu ning tekib võimalus ülesütlemiseks.

Selline lepingu klausel on vedajale väga suur risk, piisab ettekirjutuse mingil põhjusel ühe kuu jooksul mitte nägemisest ja leping öeldakse üles.

Vedajal on õigus leping ennetähtaegselt ühepoolselt lõpetada juhul, kui tellija ei ole kolme kalendrikuu vältel vedajale maksnud lepingus ettenähtud korras ja alustel toetust.

Lepingu kohaselt vabastatakse lepingupool oma lepinguliste kohustuste mittetäitmise ja kahju tekkimisega seotud vastutusest üksnes *forcemajeure* (vääramatu jõud) tingimuste esinemisel.

2.5.2. MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskus ning Eesti Bussiliinid OÜ vahel sõlmitud bussiliiniveo avaliku teenindamise leping nr 1

MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskuse ning Eesti Bussiliinid OÜ vahel on sõlmitud ATL 8 aastaks. Pooled on lepinguskokku leppinud, et antud leping on sõlmitud halduslepinguna.

Lepingu rikkumine on seotud lepingu lõpetamisega seetõttu, et lepingu rikkumine võib olla aluseks lepingu lõpetamiseks vastavalt asjakohastele õiguslikele normidele. Kui üks lepingu pool rikub lepingut, võib see teine pool pidada lepingut rikutuks ning võib olla õigustatud lepingu lõpetamiseks või muude õiguslike meetmete võtmiseks lepingurikkumise tagajärgede lahendamiseks.

Kõnealuses lepingus on eraldi toodud välja peatükk sanktsioonidest, millega kohaldatakse lepinguliste kohustuste rikkumiste puhul lisaks Eestis kehtivale seadusandlusele ATL-s sätestatud. Lepingus eristatakse väheolulisi ja olulisi lepingu rikkumisi. Väheoluliseks rikkumiseks on näiteks mistahes bussidele või bussijuhtidele esitatavate nõuete mittetäitmine. Iga väheolulise lepingurikkumise korral võib Tellija esitada leppetrahvinõude või vähendada toetust Vedajale kuni 150 euro võrra.

Seevastu oluliste rikkumiste loetellu kuuluvad mh mistahes muudatuste tegemine busside liikluses: kinnitatud sõiduplaanis sätestatud bussiliini marsruudi mittejärgimine, peatuse mitteteenindamine, hilinemised jms. Lepingus on kokku lepitud ka leppetrahvi kohaldamises, millega iga olulise lepingurikkumise korral võib Tellija esitada leppetrahvinõude või vähendada toetust Vedajale kuni 1500 euro võrra.

Leppetrahvi saab HMS § 105 lg 1 koosmõjus VÕS § 158 lg 1 alusel nõuda, kuid täidetud peavad olemaselleks vajalikud eeldused. Et nõuda leppetrahvi, peab olema kehtiv leping (sh

kehtiv leppetrahvi kokkulepe), lepingu rikkumine (VÕS § 100), vastutus lepingu rikkumise eest, v.a juhul, kui lepinguga on kokku lepitud võlgniku teistsugune vastutusstandard (VÕS §-d 103 ja 160) ning võlausaldaja peab leppetrahvi nõudmisest võlgnikule mõistliku aja jooksul pärast rikkumise avastamist teatama (VÕS § 159 lg 2).¹²⁰

Riigikohus on leppetrahvi osas sedastanud, et sarnaselt halduselepingu lõpetamisele on ka leppetrahvi määramine haldusorgani, mitte kohtu kaalutusotsus ja kohus saab sellesse sekkuda vaid HKMS § 158 lg-st 3 tulenevalt.¹²¹

ATL järgi on Tellijal õigus lõpetada ATL ühepoolset ennetähtaegselt, arvestades õigusaktides sätestatud erisusi, teatades selle ette kirjalikult 30 päeva, kui esineb vähemalt 2 Vedaja-poolset ATL olulist lepingurikkumist 12 kalendrikuu jooksul; Vedaja või mõne tema alltöövõtja suhtes ilmneb kasvõi üks ÜTS § 48 lõikes 1 nimetatud asjaoludest; Vedaja-poolsed ATL rikkumised on tingitud Vedaja toetuse vähendamise ühes kalendrikuus vähemalt 10% ulatuses selles kuus Vedajale ilma rikkumiseta maksmisele kuulunud toetusest ja seda vähemalt kahel kuul ülesütlemisele eelneva 15 kuu jooksul; Vedaja suhtes on algatatud pankroti- või likvideerimismenetlus või saneerimine jms. Seega saab järeldada, et ka selles ATL-s on lõpetamise klauslis seos HKTS-i § 11 lg 1 punktiga 1. Nimelt viitab asjaolu, et lepingus sätestatu kohaselt võib lepingu ühepoolset lõpetada, kui esineb vähemalt 2 vedaja poolset olulist lepingurikkumist 12 kuu jooksul, seega on tegemist alusega, mille eelduseks on korduv rikkumine.

Riigikohtu praktika kohaselt saab tugineda seisukohale, et lepingus sätestatud *''arvestades õigusaktides sätestatud erisusi''* ei piira ülesütlemist kokkuleppel ning seda pole võimalik sisustada muul mõistlikul viisil kui viitena seadusjärgsetele ülesütlemisalustele. Kohus ei pea usutavaks, et pooled soovisid selle klausliga piirata lepingu ülesütlemist kokkuleppel. Mõnede lepingu lõpetamise aluste täiendav rõhutamine ei kitsenda kõnealuse üldise viite ulatust. Kohus märgib ka, et suurema õiguskindluse tagamiseks esinevad sellised erisuste rõhutamised lepingutes sageli.¹²²

Leping sätestab, et ATL erakorralisel ülesütlemisel Tellija poolt Vedajast tingitud asjaoludel on Tellijal õigus nõuda Vedajalt leppetrahvi kuni ATL täitmistagatise summa ulatuses.

¹²⁰RKTKo3-2-1-36-17, p 11

¹²¹RKHKo 3-17-1329, p 17.

¹²²RKHKo 3-13-481, p 18.

Nimetatud leppetrahv muutub sissenõutavaks alates Tellija poolt Vedajale ATL ülesütleamise teate esitamisest. Eeltoodu ei välista Tellija õigust kasutada muid seadusega ette nähtud õiguskaitsevahendeid, samuti esitada muid nõudeid, eelkõige nõuda ATL ennetähtaegsest lõpetamisest tekkivate kahjude hüvitamist. Riigikohtu praktika kohaselt on sellise leppetrahvi näol, millega realiseeritakse lepingu täitmistagatis, tegemist eriliigilise kõrvalkohustusega, mis riskide maandamiseks tagab põhikohustust. Seega ei ole niisugusel puhul kokku lepitud klassikalises leppetrahvis VÕS § 158 lg 1 mõttes, sest selle sätte järgi on leppetrahv lepingu rikkumisega kaasnev kõrvalkohustus.¹²³

2.5.3. Põhja-Eesti Ühistranspordikeskus ning AS Sebe vahel sõlmitud Harju maakonna lääne 2 suuna avaliku teenindamise leping nr 2-8/19020

Antud lepingus, erinevalt eelnevast kahest ATL-st, ei ole sõnaselgelt kokku lepitud, kas leping on sõlmitud halduslepinguna või tsiviilõigusliku lepinguna. Ühtlasi ei ole ka lepingu lõppsätetes määratud kindlaks kohtuvalikut, vaid on lepitud kokku, et erimeelsused lahendatakse Eesti Vabariigi seadusandlusega ettenähtud korras.

Lepingus on sätestatud leppetrahvi nõudmise võimalus, mille kohaselt iga väheolulise lepingurikkumise korral võib Tellija esitada leppetrahvinõude või vähendada Vedaja tasusummat kuni 150 euro võrra. Olulise lepingurikkumise korral võib Tellija esitada leppetrahvinõude või vähendada Vedaja tasusummat kuni 1500 euro võrra. Kui Lepingus on konkreetse rikkumise puhuks sätestatud erinev leppetrahv, on Tellijal õigus nõuda konkreetse rikkumise suhtes sätestatud leppetrahvi.

Samuti on lepingus kokku lepitud Tellija õigus lisaks leppetrahvile nõuda alati ka kahju hüvitamist kooskõlas Eesti Vabariigi õigusaktidega.

Lepingu kohaselt lepingus sätestatu ei välista täiendavate õiguskaitsevahendite kasutamist, mis tulenevad kohaldatavatest õigusaktidest.

Edelaraudtee lahendis on Riigikohus öelnud, et kui pooled on lepingus ammendavalt leppinud kokku hüvitamiskorra, siis ei saa nõuda kahju hüvitamist RVastS § 16 alusel, mille kohaselt võib isik nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi eriliselt piirava haldusakti või

¹²³RKHKo 3-18-1946, p 20.

halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglasel ulatuses¹²⁴. Seega, saab järeldada, et kohtu mõtte sellega oli, et kui lepingus on ettenähtud mingi muu hüvitamise mehhanism, mis katab RVasT § 16 sätestatu, siis ei saa minna lepingu järgselt kahju hüvitamist küsima lisaks lepingule veel ka RVastS-i alusel. Oluline on see, et lepingus kokkulepitu kataks ära olukorrad mis on sätestatud RVastS-is.

Kui võrrelda MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskuse ning Põhja-Eesti ÜTK ATL-e, siis mõlemas lepingus on klausel, et tellija võib vedajaga ühepoolset lepingu lõpetada sarnasel tingimusel. Selleks on tasu vähendamise ulatus seoses vedaja poolt lepingu rikkumisega ning lähtealuseks on võetud kuutasu, mis kuulus maksmisele rikkumisele eelnenud kuudel. Erinevused lepingutes on rikkumistest tingitud tasude vähendamise ulatuses, mis annavad võimaluse leping üles öelda. MTÜ Jõgevamaa Ühistranspordikeskuse lepingu puhul on lepingu ülesütlemise kriteeriumiks vajadus rikkumiste tõttu tasu vähendamine 50% , Põhja-Eesti ÜTK puhul aga 10 % ulatuses. Seega on ühes lepingus sätestatu kohaselt risk lepingu ülesütlemiseks oluliselt suurem.

Käesolevat alapeatükki silmas pidades, saab asuda seisukohale, et kuivõrd käesolevale magistr tööle on seatud eesmärgiks leida ATL-de lõpetamise või ülesütlemise materiaalõiguslikud ning menetlusõiguslikud erinevused, siis on oluline analüüsida kehtivaid ATL-e just lõpetamise ja ülesütlemise vaates, et hinnata, kas ja kuivõrd era- ja avalik-õiguslikud lepingud selles osas erinevad. See annab mh võimaluse hinnata neid nüansse, mis võivad olla aluseks hilisematele vaidlustele. Erinevuste võrdlemine aitab omakorda kaardistada nende lõpetamise õiguslikke tagajärgi ja vaadelda milliseid võimalikke lõpetamise aluseid on pooled kõnealustes ATL-des kokku leppinud.

¹²⁴RKHKo 3-13-481, p 37.

3. MENETLUSÕIGUSLIKUD ERINEVUSED

3.1. Kohtualluvus

HKMS sätestab, et haldusasju lahendab esimeses astmes halduskohus, apellatsiooniasemes ringkonnakohus ja kassatsiooniasemes Riigikohus (HKMS § 3). Tsiviilõiguslike asju lahendavad maakohtud, ringkonnakohtud ja Riigikohus (TsÜS § 9 lg 1). Halduskohtuid on eestis 2. Juhul kui tegemist on avalik-õigusliku vaidlusega, siis see allub halduskohtule. Halduskohtute pädevus, nendesse pöördumise tingimused ning menetluskorra määrab halduskohtumenetluse seadustik. Kui tegemist on eraõigusliku vaidlusega, siis allub see maakohtule. Maakohtuid on Eestis 4 ning esimese astme kohtutena arutavad nad kõiki tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju.

Haldusmenetluse üheks oluliseks lähtekohaks on uurimispõhimõte. HMS § 6-s on sätestatud uurimispõhimõte, mille eelduseks haldusmenetluses on avaliku võimu huvi õige ning seadusliku otsuse tegemiseks, kuna ta esindab menetluses avalikku huvi. Haldusmenetluses on uurimispõhimõttel otsustav tähtsus selles plaanis, et otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud korrektselt ning nõuetele vastavalt. Uurimisprintsipiibist tulenevalt on haldusorganil kohustus välja selgitada ka tsiviilõiguslikud asjaolud juhul kui need asja lahendamisel tähtsust omavad. Haldusmenetluses on selle põhimõtte kohaselt haldusorgani kohustuseks vajadusel koguda omal alagatusel tõendeid ning välja selgitada olulisimad asjaolud. Kohustus on ka kontrollida, kas õiguslikud ning faktilised eeldused haldusakti andmiseks on täidetud. Sellest, kui korrektselt on kogutud tõendid ja välja selgitatud kõik olulised asjaolud, sõltub lõpuks tehtava otsuse seaduslikkus. Uurimispõhimõtte rakendamine ja tõendite kogumine on sõltuvuses ka sellest, kas haldusorgan peab õiguse rakendamisel määratlemata õigusmõisteid sisustama juhul kui norm neid sisaldab. Menetluses tähtsust omavad asjaolud aga sõltuvad teatud määral sellest, kuidas määratlemata õigusmõiste on sisustatud.

Kui HMS § 2 lõike 2 tähenduses ei ole tegemist haldusmenetlusega, isegi kui tegu on avalik-õigusliku menetlusega, ei ole uurimispõhimõtte asjakohane.¹²⁵

Kohtualluvuse aspekti on ATL ülesütlemise kontekstis käsitletud Riigikohus. Täpsemalt oli ATL-s kokku lepitud kohtualluvuseks Harju Maakohus. Kaebus esitatigi lepingu järgselt Harju

¹²⁵R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – Juridica 2008/7, lk 499-500.

Maakohtule rahalise kohustuse ja viivise nõudes. Harju Maakohus jättis määrusega hagi läbi vaatamata, viidates TsMS § 423 lg 1 p 13. Maakohus leidis, et vaidlus tuleb lahendada halduskohtus ning pareeris seda juba varem sedastatud seisukohaga, (vt asjas nr 3-3-1-64-03, p 12) tuues välja, et ühistranspordi korraldamine on avalik ülesanne, mis kvalifitseerub halduslepinguks juhul, kui sellega antakse eraõiguslikule isikule avaliku võimu volitusi või sellega reguleeritakse kolmandate isikute õigusi.

Samuti sedastas Harju Maakohus, et juba asjaolu, et tasu makstakse omavalitsusüksuse eelarvest, näitab, et tegemist on halduslepinguga. Kohus väitis ka, et kuigi pooled on lepingus kokku leppinud vaidluste lahendamise Harju Maakohtus, ei ole kohus TsMS § 436 lg 7 järgi seotud poolte õiguslike väidetega ega õigussuhte kvalifikatsiooniga.¹²⁶

Riigikohtu erikogu võttis kõnealuses lahendis seisukoha, et vaidlus kuulub lahendamiseks Halduskohtu pädevusse ja selgitas, et kohtu pädevus sõltub vaidluse esemeks oleva õigussuhte iseloomust. Samuti ei saa pooled kokku leppida, kas vaidlus kuulub haldus- või maakohtu pädevusse. Erandiks on aga see, kui seadus näeb mõnel juhul ette pooltele õiguse valida, kas kujundada pooltevaheline õigussuhe era- või avalikõiguslikel alustel.¹²⁷

Riigikohtu erikogu viitas Ringkonnakohtus öeldule, et vaidlusalusel lepingul ei ole selliseid tunnuseid, mis vältimatult tingiksid vajaduse liigitada ATL halduslepinguks. Sellises olukorras tuleb lepingu liigitamisel lähtuda poolte tahtest. VÕS § 29 lg 1 alusel on lepingu tõlgendamisel määrav poolte ühine tegelik tahe. Seda toetab ka HKTS § 3 lg 4, mis sõnaselgelt ütleb, et kui lepingust ei nähtu poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga. Kuigi pooled leppisid kokku erimeelsuste lahendamises Harju Maakohtus ja kaudselt võiks sellest tuletada poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping, on Tallinna linn nii Maakohtus kui ka erikogu menetluses asunud seisukohale, et tegemist on halduslepinguga ning viide vaidluste lahendamisele maakohtus oli ekslik. Praegusel juhul ei ole erikogu hinnangul HKTS § 3 lg 4 eeldus ümber lükatud ning vaidlusalune ATL on haldusleping ja vaidluse lahendamine kuulub halduskohtu pädevusse.¹²⁸

Eelneva seisukohaga saab nõustuda ning liigitada eelpool mainitud ATL halduslepinguks. Kui vaadata kohtupraktikas sõnastatud ATL halduslepinguks liigitamise tingimusi, siis ei olnud kõnealuses lahendis kõik need tingimused täidetud. Näiteks sätestab ÜTS § 13 omavalitsusorgani ülesanded ja sama § lg 1 punkti 8 alusel omavalitsusorgan kehtestab valla- või linnaliinide avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifid või sõidupiletihinnad ning lg 9 sätestab

¹²⁶RKEKm 3-19-2347, p 5.

¹²⁷RKEKm 3-19-2347, p 16.

¹²⁸RKEKm 3-19-2347, p 19.

omavalitsusorgani kohustuse korraldada liiniveo rahastamist oma eelarvest või muudest vahenditest.

Tallinna Halduskohus on eraõigusliku lepingu osas sedastanud, et kui nõuded tulenevad võlaõiguslikust lepingust, lepinguga ei ole antud mingeid avaliku võimu volitusi ning see ei reguleeri kuidagi kolmandate isikute avalikke subjektiivseid õigusi, siis puudub õigus, mida oleks võimalik halduskohtus kaitsta. Seega oli alus algatada tsiviilasi Harju maakohtus.¹²⁹

Käesoleva töö autor peab oluliseks eraldi käsitleda ATL kontekstis HKTS § 3 lg-st 4 tulevat mõistet *poolte tahe*, millele Riigikohus osundab lepingu liigitamise kontekstis.

Poolte tahe on oluline mõiste, sest võib olla määravaks lepingu õiguslikul liigitamisel eraõiguslikuks või avalik-õiguslikuks ning sellest sõltub kohtu alluvus. Ometi võib poolte tahte kindlaks tegemine tekitada mõningal juhul teatud ebamäärasust ning ei ole ka välistatud olukord, mil mõlemad pooled saavad üksteisest valesti aru. Ebaselgust poolte tahtes on käsitletud ka Riigikohtu praktikas, kus kohus on tõlgendanud HKTS § 3 lg 4 kohaldamist ka olukorras, mil ei ole selgelt arusaadav, mis on lepingu sõlmimise hetkel poolte ühine tahe. Kohus väitis, et HKTS § 3 lg-s 4 sätestatud tingimustel ei ole tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine vältimatu ning haldusorgan saab valida, kuidas ta soovib haldusülesande täitmise üle anda. Poolte tahte ebaselguse korral eeldatakse, et sõlmitud on haldusleping. Seda kinnitab ka HKTS § 3 lg 4 sõnastus, kus sättes on sõna *selgelt*. Seega - kui lepingust ei ole võimalik välja lugeda selget tahtet ja see jääb ebamääraseks, on tegemist halduslepinguga.

Riigikohtu erikogu on 23.09.2003 asjas nr 3-3-4-1-03 väljendanud ka seisukohta, et pooltevahelise õigussuhte liigitamisel ei ole otsustava tähtsusega ka mitte lepingu nimetus. Kohus peab lepingu liigitamiseks tuvastama õigussuhte iseloomu ning vastavalt selle iseloomule lahendama vaidluse. Riigikohus rõhutas, et pelgalt mõne fakti põhjal ei saa anda hagiavalduse staadiumis õigussuhte osas hinnangut, vaid see selgub vaidluse lahendamisel.¹³⁰

Kokkuvõtvalt, halduskohtud tegelevad peamiselt avalik-õiguslike vaidluste ja haldusasjadega, kus üks osapool on avalik-õiguslik. Maakohtud aga lahendavad tsiviil- ja kriminaalasju ning võivad hõlmata ka muid valdkondi. Erinevus on ka halduskohtumenetluses menetlusreeglites, mis on sätestatud HKMS-is. Tsiviilkohtumenetlusel on omad reeglid, mis on kirjeldatud TsMS-is.

¹²⁹TlnHKm 3-11-3039, p 8.

¹³⁰RKEKm 3-3-4-1-03, p 9.

3.2. Kaebetähtaeg

Sõltuvalt lepingu õiguslikust liigitusest erinevad kaebetähtajad. Halduskohtumenetlus algab kohtule kaebuse esitamisega (HKMS § 37), mille § 2 sätestab tühistamiskaebuse, kohustamiskaebuse, keelamiskaebuse, hüvitamiskaebuse, heastamiskaebuse ja tuvastamiskaebuse. Nagu varasemalt mainitud, siis halduskohtus sõltub kaebetähtaeg kaebuse liigist, seega eristame tühistamiskaebust ja kohustamiskaebust ning mõlemad tuleb esitada 30 päeva jooksul. Hüvitamiskaebus ja heastamiskaebus, samuti tuvastuskaebus tuleb esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust. Tuvastuskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul õigusvastutuse kindlakstegemisest või toimingu tegemisest arvates.

Tühistamiskaebus ning kohustamiskaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul alates kaebajale haldusakti või kohustamiskaebuse osas toimingu tegemisest keeldumise teatavakstegemisest (HKMS § 46 lg 1-2). Kusjuures HKMS § 46 lg 2 laused 2 ja 3 teevad selles üldises tähtajas erandi: kui tegemist on haldusorgani viivituse või tegevusetusega, siis võib kohustamiskaebuse esitada 1 aasta jooksul haldusakti andmiseks või toimingu tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Kolmanda lause kohaselt võib kohustamiskaebuse esitada kahe aasta jooksul haldusakti või toimingu taotlemisest alates, kui sellist tähtaega ei ole sätestatud. Tähtaegsuse probleem võib tekkida olukorras, mil kaebuse esitaja või tema esindaja on tähtaja mingil põhjusel mööda lasknud ning võib tekkida vajadus tähtaja ennistamiseks. Näiteks on halduslepingu lõpetamine haldusakt ning see on ühepoolne riigi poolt kujundatav seisukoht, mida tuleb teisel poolel vaidlustada 30 päeva jooksul (HMS § 75). Juhul kui 30 päeva jooksul pole seda vaidlustatud, saab lugeda lepingu lõppenuks.

Menetlustähtaja ennistamist reguleerib HMS § 34, samas ei kohaldata seda tähtajale, mis on haldusorgani enda poolt kehtestatud (HMS § 33 lg 5). Menetlustähtaja ennistamise kohaldamist iseloomustab mõjuva põhjuse olemasolu, kuivõrd ennistamine mõjuva põhjuse puudumisel on seadusevastane. Samas ei ava HMS mõjuva põhjuse mõiste sisu ning millised on mõjuvad põhjused, jääb haldusorgani enda otsustada, lähtudes igast konkreetsest asjaolust.

Menetlustähtaja ennistamise eeldusteks on põhjendatud taotluse esitamine ning menetlustoimingu tegemiseks antud tähtaja möödumine.¹³¹

Kaebetähtaja ennistamise küsimust ning kohustamisnõuet on Riigikohus lahendanud 8. juuni 2021 asjas nr 3-19-143, kus kohus sedastas, et tasu maksmata jätmisel, kui halduslepingu alusel avalikku teenust osutanud isikul on saamata jäänud tulu, ei ole halduslepingu rikkumise korral menetluslikult välistatud ka hüvitamisnõude esitamine (HKMS § 37 lg 2 p 4). Selline kahjunõue võib aga jääda rahuldamata, kui on jäetud esitamata kohustamisnõue (RVastS § 7 lg 1).¹³²

Samuti sedastas Riigikohus, et kaebetähtaeg ei ole sõltuvuses sellega, kas avalik-õiguslik suhtes on tasunõude aluseks leping, seadus, arve või mõni kolmas dokument. HMS § 106 lg 1 ja HKMS § 6 lg 2 mõttes on haldusorgani poolt halduslepingu täitmise eest tasu maksmine toiming ning kui maksmisega viivitatakse või sellest keeldutakse, saab tasu nõudja esitada kohustamisnõude. Kohus ütleb antud lahendis, et nõue halduslepingut täita on kohustamisnõude erijuhtum ning kui maksmisest keeldutakse on asjakohane esitada kohustamisnõue (RVastS § 6 lg 1, HKMS § 37 lg 2 p 2).¹³³ Riigikohus on nõustunud eelnevaga ka 18.09.2023 asjas nr 3-23-301 kus Riigikohus ütles, et seadus ei sätesta, et halduslepingu täitmisest keeldumiseks tuleb väljastada haldusakt ning toimingu tegemisest keeldumine ei ole haldusakt, vaid toiming (nt Tallinna Ringkonnakohtu 11.03.2022 otsus nr 3-20-1973, p 11). Toimingu tegemisest keeldumise peale ei ole võimalik esitada tühistamisnõuet, vaid tuleb esitada kohustamiskaebus.¹³⁴

Samas vaidluses viitas Kaebaja, et Vastustaja maksekohustus on olemuselt tsiviilõiguslik lepinguline kohustus, sest kohustus maksta tasu reisijateveo teenuse eest on tsiviilõiguslik lepingutingimus (lepingul on veolepingu tunnused) ja kohaldada tuleb tsiviilõiguslikku aegumise regulatsiooni sest oleks absurdne kohustamiskaebust esitada iga kuu.¹³⁵

Riigikohus on väljendanud seisukohta, et RVastS § 7 lg 3 seostab kahjunõude esitamiseks kehtestatud kolmeaastase tähtaja kulgema hakkamise kaebaja subjektiivse arusaamaga kahju

¹³¹A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 119.

¹³²RKHKm 3-19-143, p 14.

¹³³RKHKm 3-19-143, p 14.

¹³⁴TlnRKm 3-23-301, p 12

¹³⁵RKHKm 3-19-143, p 9.

tekkimisest.¹³⁶ Niisiis, tuleb kaebajatel esitada kahjunõue kolme aasta jooksul arvates ajast, mil nad tajuvad, et neile on tekitatud kahju. Liigitades ATL eraõiguslikuks lepinguks tuleks lepingu õigusvastase lõpetamise puhul rakendada RVastS sätteid.

Riigikohus aga ei nõustunud Kaebaja väitega ja märkis, et tasu maksmise kohustust vaidlusaluse avaliku teenindamise lepingu alusel ei saa käsitada tsiviilõiguslikuna. Haldusorgani tegevust avalik-õigusliku lepingu alusel ei muuda eraõiguslikuks ei selle majanduslik sisu ega ka asjaolu, et sarnaseid toiminguid võidakse tavaliselt teha eraõiguslikes suhetes. Tasu maksmine on iseloomulik nii era- kui ka avalik-õiguslikele suhetele. Oluline on kvalifitseerida tasunõue vastavalt sellele, kas see tuleneb avaliku- või eraõiguslikust suhtest. Ehkki pole välistatud, et pooled võiksid olla vaidlusaluse lepingu sõlminud ka tsiviilõiguslikuna, kuna antud juhul kasutati avalik-õiguslikku lepinguvormi, loetakse ka selle täitmine vastustaja poolt avalik-õiguslikuks tegevuseks.¹³⁷

Riigikohus selgitas, et HKMS § 46 lg 2 esimesest lausest tulenevalt ei ole selle kohaldamisel määrav võla sissenõutavaks muutumine ega ka mitte arve esitamine, vaid oluline on haldusorgani keeldumine tasu täielikult või osalisest maksimisest. Ühtlasi, kui haldusorgan ei ole keeldunud tasu maksmast, siis tuleb kaebus esitada HKMS § 46 lg 2 teisest ja kolmandast lausest tulenevalt. HKMS § 46 lg 2 ei jäta ruumi TsÜS §-de 146 ja 147 kohaldamiseks. Ei ole võimalik keeldumisega võrdustada haldusorgani viivitust või tegevusetust.¹³⁸

Seega, praegusel juhul ei olnud Riigikohtu hinnangul tegemist otsesõnu keeldumisega tasu maksimisest, vaid tegevusetuse ja viivitusega sest puudus igasugune ühistranspordikeskuse seisukoht ning polnud võimalik leida isegi vihjet, kas ühistranspordikeskus oli arvete tasumise küsimuses Maanteeametiga sama meelt.¹³⁹

Selgesõnalise keeldumise olulisusele on viidanud ka Einar Vene 2007. aasta Juridica artiklis, kus autor ütleb, et sellisel juhul kui haldusorgan on keeldunud haldusakti väljaandmisest või toimingu sooritamise, võib HKMS § 9 lõige 2 alusel 30 päeva jooksul kohtusse esitada kaebus toimingu sooritamiseks või haldusakti andmiseks. Seda juhul kui seadus teisit ei sätesta ning

¹³⁶RKHKo3-3-1-15-17, p 11.

¹³⁷RKHKm 3-19-143, p 15.

¹³⁸RKHMm 3-19-143, p 16

¹³⁹RKHKm 3-19-143, p 20.

lähtepunktiks on keeldumisest teada saamise päev. Niisugust nn kohustamiskaebuse tähtaja regulatsiooni saab kasutada juhul kui haldusorgan selgelt on isiku kaebuse rahuldamisest keeldunud. Antud olukorras saab kaebust käsitleda kui kaebust viivitamise või tegevusetuse peale. Artikli autor väidab, et HKMS niisuguste olukordade puhuks ei anna tähtaega kaebuse esitamiseks.¹⁴⁰

3.3. Haldusorgani kaebus eraõigusliku isiku vastu

Kuigi haldusorgani poolt esitatavaid kaebusi eraõigusliku isiku vastu esineb vähem kui vastupidist olukorda, on see siiski käesoleva töö teemat silmas pidades oluline. Kohtupraktikast on näiteid, kus seoses ATL lõpetamisega on haldusorgan pidanud vajalikuks esitada kaebus eraõigusliku isiku vastu. Haldusorgani kaebust eraõigusliku isiku vastu reguleerib HKMS-i 26. peatükk. Halduslepingu pooleks olev või teda esindav haldusorgan võib nõuda füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu esitatud kaebuses eelkõige halduslepingust tuleneva kohustuse täitmist ning halduslepingu rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist (HKMS § 260 lg 1).

Riigikohtu praktikas on lahendatud 22. juuni 2021 asjas nr 3-20-1834 käsitletud haldusorgani esitatud kaebust eraõigusliku isiku vastu. Kõnealune leping oli sõlmitud halduslepinguna. Haldusorgan ütles ATL-i üles lepingu oluliste rikkumiste tõttu ja leidis uue vedaja läbi hankemenetluse. Kaebaja esitas vastustajale kahjunõude mille kohaselt pidi kaebaja tasuma uuele vedajale osutatava teenuse eest kõrgema liinikilomeetri hinna tõttu vastustajaga sõlmitud ATL-is kokkulepitust rohkem.

Kaebuse võib eraisiku vastu esitada HKMS § 262 lg 2 tulenevalt kolme kuu jooksul arvates nõude aluseks olevast kohustuse rikkumisest teadasaamisest, kuid mitte hiljem kui kolme aasta möödumisel arvates kohustuse rikkumisest. Riigikohus sedastas, et eelnevalt mainitud säte ei kohaldu kahju hüvitamise kaebuse esitamise tähtajale sest ei seosta kahju kaebetähtajaga. Riigikohus ütles, et see säte seab kaebetähtaja alguse sõltuvusse mitte kahjust, vaid hetkest, mil haldusorgan sai teada nõude aluseks olevast kohustuse rikkumisest.

Riigikohtu hinnangul reguleerib eraõigusliku isiku vastu esitatud kahju hüvitamise kaebuse kaebetähtaega HKMS § 260 lg 3 kaudu HKMS § 46 lg 4. Eraisiku vastu esitatud kaebuse ja

¹⁴⁰E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/5, lk 307.

sellega algatatud halduskohtumenetluse suhtes kohaldatakse sama seadustiku I osa sätteid, kui seaduse 26. peatükis pole sätestatud teisiti.

HKMS § 46 lg 4 sätestab, et hüvitamiskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust. Siiski seab sama paragrahvi teine lause hüvitamis- ja heastamiskaebusele piiranguks 10 aastat.¹⁴¹

Tulenevalt VÕS § 128 lg 3 võib otsene varaline kahju hõlmata ka tulevikus tekkivat kahju, kuid tulevikus tekkiva kahju hüvitamist saab nõuda vaid siis, kui kahju tekkimine on kindel (vrd Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus tsiviilasjas nr 2-13-31650/81, p 11).¹⁴²

Halduskohtumenetluses on praktikas tihti kasutatud ka VÕS-i üldosast tulenevat VÕS § 108, mille alusel saab nõuda lepingu täitmist. Korrates eelnevalt välja toodut, kohaldatakse HMS § 105 lg 1 alusel halduslepingutele tsiviilõiguslike sätteid, arvestades HMS-ga kehtestatud erisusi. Riigikohus on sedastanud, et lepingu rikkumisel on teisel lepingupoolel õigus kasutada VÕS § 101 lg-s 1 sätestatud õiguskaitsevahendeid. Antud juhul oli kaebaja esitanud taotluse kohustamiseks vastustajat lepingut jätkama, täpsemalt sooviti, et vastustaja menetleks edasi tema poolt koostatud detailplaneeringu projekti ning selle aluse näeb ette VÕS § 108 lg 2. Kohustamiskaebuse esitamist halduskohtusse võimaldab HKMS, mille kohaselt võib kaebusega taotleda peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist ning peatatud või sooritamata toimingute sooritamist (HKMS § 6 lg 1 p 2). Riigikohus ütles, et selletõttu on kaebuses kasutatud õiguskaitsevahend halduskohtumenetluses lubatav.¹⁴³

Seevastu tsiviilõigusliku ATL puhul ei reguleeri VÕS eraõigusliku poole vastu esitatavat kaebust eraldi. Lepingu rikkumine ei vabasta lepingupoole täitmisest, ning analoogselt HKMS § 260 lg-st 1 p-st 1 tuleneva õigusega nõuda halduslepingust tuleneva kohustuse täitmist saab tsiviilõigusliku lepingu puhul välja tuua VÕS § 108. Lisaks on VÕS-is ka § 114, mille alusel on võlausaldajal õigus kohustuse rikkumisel täiendav tähtaeg kohustuse täitmiseks. Koos kohustuse täitmisega saab nõuda ka kahju hüvitamist VÕS § 115 alusel. Ükski neist sätetest ei ole selline, mida ei saaks kohaldada kestvuslepingutele. Nõude saab siiski esitada vaid nende kohustuste osas, mis selleks hetkeks on muutunud sissenõutavaks.

¹⁴¹RKHKm 3-20-1834, p-d 15-16.

¹⁴²RKHKm 3-20-1834, p 17.

¹⁴³RKHKo 3-3-1-13-07, p 10-11.

Näitlikult - kui buss ei väljunud teatud kuupäeval liinile, siis on rikutud ATL just selle konkreetse kuupäeva ja väljumise osas, mis ei välista, et ülejäänud osas on vedaja oma kohustused täitnud või täidab nõuetekohaselt. Kui buss ei välju ka järgmisel päeval, siis see on omakorda uus lepingu rikkumine.

Teine aspekt, mida tuleb arvestada, sõltuvalt lepingulise kohustuse sisust, on see, et võib olla tegemist niisuguse kohustusega, mida ei ole võimalik tagantjärele enam heastada st mille puhul ei ole võimalik anda täiendavat tähtaega. Selliste kohustuste alla võiks paigutada minu toodud näites liinile mitteväljumise, hilinemise jms. Küll aga on täiendava tähtaja andmine asjakohane, kui vedaja saab midagi nõ parandada – nt kui buss ei vasta tehnilistele nõuetele, siis saab anda tähtaja, milleks puudused tuleb kõrvaldada.

VÕS § 108 lg 3 sätestab, et võlausaldaja võib nõuda käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kohustuse täitmist üksnes mõistliku aja jooksul pärast seda, kui ta sai kohustuse rikkumisest teada või pidi sellest teada saama. VÕS § 196 lg-s 3 on samuti viidatud mõistlikule ajale seoses lepingu ülesütlemisega. Sellest tulenevalt jookseb lepingu õiguslikust liigitusest sõltuvalt erinevus kaebatähtaja osas. Selle osas on oluline aspekt õiguskaitse vahendi kohaldamise valik ning nõude üldine aegumis tähtaeg, samuti tõusetub mõistliku tähtaja sisustamisel tõlgendamise küsimus.

3.4. Halduskohtu roll ja kontrolli ulatus ATL lõpetamise korral

Antud alapeatükis tuleb käsitleda halduskohtu roll ja ulatus ATL lepingute lõpetamise ja ülesütlemise korral. Selleks uurib töö autor seadustest tulenevaid võimalusi kõrvuti kohtulahenditega. Halduskohtu ülesanne on haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimine. Kõik muu, mis võib tekkida seoses haldustegevusega, ei kuulu nimetatud valdkonda. Näiteks ei kuulu halduskohtu pädevusse lahendada küsimus, kas haldusorgan võis tekitada enda tegevusega kahju, selline probleem kuulub tsiviilkohtu pädevusse. Halduskohtus on õigusemõistmise keskmises küsimus, kas haldustoiming on teostatud vastavalt kehtivale õigusele ja selle vastavatele sätetele. Kohtuliku halduskontrolli läbiviimine eeldab, et on toimunud haldustoiming, mille seaduslikkust vaidlustatakse.¹⁴⁴

¹⁴⁴K. Merusk. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel – Juridica 1994/2, lk 47.

HKMS § 4 lg 4 ütleb, et kohus tuvastab haldusasja raames iseseisvalt tähtsust omavad asjaolud. Uurimispõhimõtte väljendub kohtumenetluses asja ettevalmistamise, kohtu eelmenetluse, sisulise arutamise ja ka otsuse tegemise staadiumis.¹⁴⁵ Kusjuures siiski ei saa asuda seisukohale, et tõendite kogumine on vaid kohtu ülesanne, sellele viitavad mh HKMS § 28 lg 4 ja HKMS § 2 lg 4. Sellele osundas ka Riigikohtu Üldkogu sedastades, et haldusmenetlus on eeldatavasti kiirem, lihtsam ja odavam viis hüvitamise õiguse kasutamise täitmise eelduse tuvastamiseks. Eelistatav on olukord, kus vaidlus lahendatakse ühes kohtuharus, mis toetab HKMS § 4 lg 4 eesmärki. Seega võiks halduskohtumenetlus olla efektiivsem kui nõusoleku taotlemine maakohtult kohtulahendiga.¹⁴⁶

Iseloomulikuks näiteks, mis toob selgelt esile menetlusõiguslikud erinevused halduslepingu ja eraõigusliku lepingu lõpetamisel, on varasemalt välja toodud Edelarudtee lahend.¹⁴⁷ Nagu eespool osutatud (vt ptk 3.2) on halduslepingu lõpetamine haldusakt. Kui mingil põhjusel jäetakse vaie tähtaegselt esitamata, ongi leping lõpetatud. Sellise asjaolu märkamata jätmine võib kujutada ettevõtjale võrdlemisi suurt riski. Seega antud magistritöös korduvalt viidatud Edelaraudtee lahendis selgitas Riigikohus ka lõpetamise otsuse kui haldusakti kohtuliku kontrolli eripärasid. Nimelt Edelaraudtee lahendistjoonistub väljaasjaolu, et tegemist on haldusaktiga ning lepingu lõpetamine on haldusorgani, mitte aga kohtu kaalutusotsus. Seega eeldab lepingu lõpetamine kaalutusõiguse teostamist ja halduskohus saab sellist otsust kontrollida piiratult, st kas esineb kaalutusvigu ning ei tegele lepingu ülesütlemise otstarbekuse küsimusega.

Riigikohus on kaalumise õiguspärasuse kontrollimise võimalust rõhutanud ka asjas, kus lepingu punkt andis vastustajale kaalutusõiguse toetussumma otsistamiseks ja vähendamiseks. Tulenevalt HKMS § 158 lg 3, kontrollib kohus kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Kohus aga ei asu hindama kaalutusotsuse otstarbekust ning haldusakti või toimingu õiguspärasust haldusorgani eest. Niisiis haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse eripära ei võimalda lähtuda leppetrahvi nõude esitamisel ja selle õiguspärasuse kontrollimisel VÕS regulatsioonist. Ühtlasi sedastas kohus,

¹⁴⁵Parrest jt Haldusmenetluse käsiraamat, lk 179.

¹⁴⁶RKÜK 3-18-1672, p 32.

¹⁴⁷RKHKo 3-13-481, p 28.

et arvestades PS § 4 tulenevalt võimude lahususe põhimõttest ei saa kohus haldusorgani asemel poolte huve kaaluda vaid kohus kontrollib kaalumise õiguspärasust.

Halduskohus kontrollib kaalutusotsuseid mõõdukalt intensiivse ratsionaalsuse testi abil ning see seisneb kaalutusreeglite järgimise kontrollis. Õiguste piiramise korral kontrollitakse ka kolmeastmelise proportsionaalsuse testi kohaldamises tulenevalt HMS § 4 lg 2 ja HKMS § 158 lg 3 esimene lause mis ütleb järgmist: „Erakordselt avara kaalutusõiguse ja väheintensiivsete õigusriivete korral võib kaalutusotsuse sisuline kontroll piirduda ilmselgete vigade testiga.”¹⁴⁸

Hindamisotsuste puhul tähendab ratsionaalsuse test, analoogselt HMS § 4 lg-ga 2, ennekõike seda, et tuleb välja selgitada, kas haldusorgan on võtnud arvesse õigusnormi eesmärki ja õiguse üldpõhimõtteid ning arvestanud kõigi ainult asjakohaste faktidega. Ilmselgete vigade test aga tähendab, (aluseks võttes kolleegiumi otsust asjas nr 3-3-1-51-16, p 17.2) seda, et ilmselgelt, on haldusorgan tegutsenud meelevaldselt või vastuolus õigusnormidega.¹⁴⁹

Halduskohtul on õigus lõpetada õigusvastane haldusleping. HMS § 104 lg 1 ei sea keeldu halduskohtule õigusvastase halduslepingu tühistamiseks. Võimalus selleks tuleneb HKMS § 5 lg 1 p 1 ja § 6 lg 1 koostoimest. HMS § 104 määratleb õigusvastase halduslepingu täitmise ja lõpetamise juhtumeid, kui lepingut ei ole lepingu poolte poolt vaidlustatud ja tühistatud vastavalt ettenähtud korrale.¹⁵⁰

Näide sellest, et halduskohus ei saa leppetrahvi suurust hinnata ega seda vähendada, on leitav Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 6 aprilli 2018. aasta lahendist. Kohus sedastas lahendis, et ei saa kalduda kõrvale haldusaktis fikseeritud leppetrahvi suurusest ega asuda seda vähendama. Maakohtus aga saab, kaalunud poolte huve, teha seadusele tuginedes diskretsiooniotsuse. Kohtus ei tohi üksnes lepinguvabadusele tuginedes jätta rahuldamata leppetrahvi vähendamist.¹⁵¹

Kogu alapeatüki kokkuvõtteks on võimalik teha järeldus, et halduskohtu roll ATL lõpetamisel on haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimine ning seda ulatuses, milles halduskohus hindab lepingu lõpetamise otsuse vastavust seaduse nõuetele, haldusorgani pädevust lepingu lõpetamisel, haldusakti sisulist ja menetluslikku korrektsust. Põhimõttelised menetlusõiguslikud erinevused halduskohtus seoses ATL lõpetamise või ülesütlemisega on asjaoludes, et halduskohus keskendub üksnes haldusorganite tegevuse kontrollimisele, sh

¹⁴⁸RKHKo 3-20-1198, p 13.

¹⁴⁹RKHKo 3-20-1198, p 14.

¹⁵⁰TlnHKo 3-14-50157, p 16.

¹⁵¹RKTKo 2-15-3965, p 31.

lepingu lõpetamise otsuse õiguspärasusele, samas kui maakohus tegeleb tsiviilõiguslike vaidlustega, mis võivad hõlmata ka lepingu lõpetamise küsimusi, kuid vaadeldes neid ka tsiviilõiguslikust perspektiivist.

3.5. Maakohtu roll ja kontrolli ulatus ATL ülesütleamise korral

Tsiviilõiguslike vaidluste lahendamine esimeses astmes kuulub maakohtu pädevusse ning sellised kohtuasjad lahendatakse TsMS-s sätestatud korras. Maakohus hindab üksikasjalikult lepingutingimuste ja seaduste järgimist ja hindab tõendeid vastavalt TsMS-le. Ühtlasi kontrollib maakohus ülesütleamise aluseks olevaid fakte ja asjaolusid, et teha kindlaks, kas ülesütlemine oli nõuetekohane. Halduskohus kontrollib ülesütlemist käsitleva haldusakti seaduslikkust ja põhjendatust vastavalt HMS-le, sh haldusorganite pädevuse ja menetluslike nõuete õiguspärasust. Seega, vastavalt tsiviil- ja haldusõigusele, on erinevus maakohtu ja halduskohtu kontrolli osa seotud nende vastutusvaldkondade ja menetluslike protseduuride erinevustega. Erinevalt halduskohtust kontrollib maakohus ATL-i ülesütleamise õiguspärasust hinnates, kas selles esinevad VÕS-s sätestatud lõpetamise alused.

Käesolevas peatükis analüüsitakse maakohtu rolli, tuginedes kohtulahenditele. Samuti püütakse leida vastus küsimusele, kas maakohus asub sisuliselt n-ö haldusorgani rolli, teostades kaalutusõigust ning tegeledes otstarbekuse küsimusega. Üldiselt jääb lepingute ülesütleamise otstarbekuse hindamine sageli lepinguosaliste endi kanda ning see on seotud majanduslike, äriliste või muude praktiliste kaalutlustega.

Riigikohus on sedastanud asjaolu, et kohus peab hindama ülesütleamise õiguspärasust, kontrollides mõjuva põhjuse olemasolu. Selgitades, et asja uuesti läbivaatamisel peab ringkonnakohus võtma arvesse kõiki põhjendusi, sealhulgas seda, kas kostjal oli mõjuv põhjus lepingu punkti 4.1.3 alusel ülesütleamiseks, sõltuvalt sellest, mida pooled olid kokku leppinud nimetatud lepingupunktis, ning kui oli, siis kas kostja tegi lepingu üles mõistliku aja jooksul pärast mõjuva põhjuse teadasaamist.¹⁵² Analüüsides ülesütleamise aluseks olevaid eeldusi ja mõjuva põhjuse olemasolu, hõlmas kontrollimine ka kaalutusõiguse hindamist, et otsustada, kas ülesütlemine oli õiglane või põhjendatud antud olukorras.

¹⁵²RKTKo 3-2-1-143-09, p 15.

Maakohus on hinnanud VÕS § 97 lg 5 kohaldamise eelduseidja selle esinemise aluseid (formaalsed ja sisulised), mis võimaldab erandlikult lepingust taganeda, kui on alus lepingu muutmiseks, kuid muutmise ei oleks võimalik või ei oleks teise poole suhtes mõistlik on eeskätt:

1. lepingu sõlmimise aluseks olevateasjaolude muutuminepeale lepingu sõlmimist (VÕS § 97 lg 1; vt RKTko3-2-1-76-10, p 11);
2. poolte kohustuste vahekorra oluline muutumine, millest johtuvalt ühe poole täitmise kulud on suurenenud või teiselt poolelt lepinguga saadava väärtuse vähenemine (VÕS § 97 lg 1);
3. kahjustatud pool ei saanud lepingu sõlmimise ajal mõistlikult arvata, et asjaolud võivad muutuda (VÕS § 97 lg 2 p 1);
4. kahjustatud poolel ei olnud võimalik asjaolude muutumist mõjutada (VÕS § 97 lg 2 p 2);
5. asjaolude muutumise riisikot ei kannu seadusest või lepingust tulenevalt kahjustatud pool (VÕS § 97 lg 2 p 3);
6. kahjustatud pool ei oleks asjaolude muutumisest teades lepingut sõlminud või oleks seda teinud oluliselt teistsugustel tingimustel (VÕS § 97 lg 2 p 4);
7. asjaolude kohaselt ei oleks lepingu muutmise võimalik või ei oleks see teise poole suhtes mõistlik (VÕS § 97 lg 5).¹⁵³

Maakohus on seisukohal, et sellist olukorda tuleb hinnata VÕS § 97 lõike 1 alusel võimalikult kohtuotsuse tegemise seisuga, samas kui ringkonnakohus leiab, et hindamine tuleb teha müügilepingust taganemise hetke seisuga. Riigikohus märgib, et need seisukohad on ebatäpsed ning viitab vajadusele täpsustada ka Riigikohtu varasemas praktikas väljendatud seisukohti, mis on toodud tsiviilasjades nr 3-2-1-76-10 ja nr 3-2-1-99-10. Seega, võrreldes halduskohtuga, hindab maakohus tegelikult VÕS § 97 lõike 5 alusel taganemise aluseks olevaid tingimusi ning nende esinemist, ühtlasi hinnates põhjuse piisavat mõjuvust ülesütlemiseks.

Riigikohus on asjas, mille keskmes oli teeservituudi isiklikku kasutusõigust reguleeriva lepingu ülesütlemine, toonud välja, et vaidluse lahendamiseks tuleb kõige esimesena tuvastada, kas ja

¹⁵³RKTko 3-2-1-136-1, p 16.

mis alustel sai lepingu ühepoolse tahteavaldusega lõpetada. Lepingupool saab VÕS § 116 lg 1 järgi lepingust taganeda juhul, kui teine pool on lepingut oluliselt rikkunud. Kui rikutakse kestvuslepingut, saab kahjustatud pool selle üles öelda VÕS § 116 lg 6 alusel. Kui seadusest või lepingust ei tulene teisiti, võib kumbki lepingupool mõistliku etteteatamistähtajaga üles öelda püsiva kohustuse või korduvate kohustuste täitmisele suunatud lepingu, mis on sõlmitud tähtajatult (VÕS § 195 lg 3). Eeltoodust tulenevalt järeldub, et lepingu ülesütlemise alus sõltub sellest, kas tegemist on tähtjalise või tähtajatu kestvuslepinguga.¹⁵⁴

Kokkuvõttes saab asuda seisukohale, et maakohtu menetlusnormid ja -protseduurid erinevad halduskohtu omadest. Maakohtud järgivad tsiviilkohtumenetluse reegleid ja tavasid, mis võivad erineda halduskohtumenetlusest, sealhulgas tõendite kogumise, istungite läbiviimise ja otsuste langetamise osas. Maakohus võtab ülesütlemise hindamisel sarnase rolli nagu haldusorgan, kuid tsiviilõiguslikust perspektiivist. See tähendab, et maakohus kaalub ülesütlemise aluseks oleva sätte eelduste täidetust asjakohaste tsiviilõiguslike normide alusel. Maakohtu ülesanne on hinnata, kas lepingu lõpetamine vastab seaduse nõuetele ja kas selle aluseks olevad tingimused on täidetud. Maakohus analüüsib lepingu tingimusi, poolte kohustusi ja õigusi ning teisi asjakohaseid tsiviilõiguslikke aspekte, et otsustada, kas ülesütlemine on õiguspärane.

¹⁵⁴RKTKo 3-2-1-143-09, p 11.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös käsitleti ATL ülesülemise materiaal- ja menetlusõiguslikku erinevust sõltuvalt lepingu õiguslikust liigist. Senise Riigikohtu praktika kohaselt võib ATL- i sõlmida nii tsiviilõigusliku lepinguna kui ka avalik-õigusliku lepinguna. Töö eesmärgiks oli uurida, kumb leping, kas tsiviilõiguslik või avalik-õiguslik, oleks mõistlikum sõlmida eeskätt haldusorgani vaates, arvestades võimalikku lepingu ülesülemise vajadust. Sellest eesmärgist lähtudes püstitati hüpotees, et maismaatarnspordi ATL-i sõlmimisel oleks, võimalikku ülesütmist silmas pidades, ülesande üleandja seisukohalt eelistatum sõlmida haldusleping kui tsiviilõiguslik leping.

Töö esimene peatükk käsitles üldiselt halduslepingut, avaliku võimu osalemist eraõiguslikes suhetes, halduslepingu eristamist tsiviilõiguslikust lepingust, avaliku teenindamise lepingu olemust ja avaliku teenindamise lepingu sõlmimist. Magistritöö koostamist alustati halduslepingu olemuse avamisega, kuivõrd HKTS-i järgi eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga, kui lepingust ei ilmne selgelt poolte soovi sõlmida tsiviilõiguslik leping. Samuti on tähtis silmas pidada, et HKTS § 3 lõike 4 rakendamisel ei omandaks tsiviilõiguslik leping halduslepingu tunnuseid.

Tallinna Autobussikoondise AS ja Maardu linna lahendite näitel joonistusid välja olulisemad eeldused, mille alusel saab sõlmida ATL-i tsiviilõigusliku lepinguna:

1. seadus seda otseselt ei keela ega näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist;
2. lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi;
3. lepinguga ei anta eraõiguslikule isikule avaliku võimu kandja poolt ülekohustusi ega avaliku võimu volitusi.

ATL sõlmimisel on vaja erilist tähelepanu pöörata avalikule huvile kui määratlemata õigusmõistele, kuna teenuse eesmärk on avaliku teenindamise tagamine. Teenindamise delegeerimine erasektorile ei vabasta riiki vastutusest avaliku huvi tagamisel ning teenuse kvaliteedi jälgimisel. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb selles, et loobudes ühepoolsete haldusaktide andmisest ning asendades need mitmepoolse halduslepinguga, võivad haldusorganid luua, muuta ja lõpetada avalik-õiguslikke suhteid. Haldusmenetluses lepingu alusel õigussuhete tekitamise, muutmise ja lõpetamise eesmärgiks on üldjuhul tagada menetlusosaliste laiem kaasamine haldusmenetlusse.

Käesolevas töös on analüüsitud ATL-ereguleerivaid riigisiseseid ja Euroopa Liidu õigusakte. ATL reisijateveoksraudtee-, parvlaeva- ja teeliikluses sõlmitakse vastavalt määruse nr 1370/2007 eeskirjadele. Määruse tingimused puudutavad avaliku teenindamise kohustuste määramist, ATL ulatust ning sõlmimise korda. Määrus sätestab ATL ja üldeeskirjade kohustusliku sisu, näeb ette ülekompanseerimise keelu, mis kohaldub nii riigihankemenetluse teel sõlmitud avaliku teenindamise lepinguga kui ka otselepinguga või õigusaktiga (haldusaktiga) pandud avaliku teenindamise kohustusele. EL-i üleselt on avaliku teenindamise lepingute puhul ette nähtud eriregulatsioon, mis ühtaegu nii piirab kui kohati ka laiendab RHS-s sätestatud, määrates sektoripõhiseid lisatingimusi. Sellest tulenevalt ei ole võimalik sõlmida lepingut üksnes RHS § 12 alusel, jättes ÜTS ja määruse 1370/2007 sätted tähelepanuta. Kokkuvõtvalt on võimalik järeldada, et Euroopa Liidus võivad spetsiifikas haldus- ja võlaõiguse käsitlused riigiti erineda, kuid üldpõhimõtelt ei tohi need olla vastuolus EL õigusega. ATL-le ei seata muid piiranguid kui eelpool mainitud otsekohalduvus EÜ määruses sätestatuga ning kaasnevalt hankedirektiivides hankelepingutele kohalduvus.

Praktikast nähtub, et avalikke teenuseid, mille osutamisega ei kaasne võimu teostamist, osutatakse teadlikult tihti eraõiguslikus vormis, sest selle raamistik on paindlikum avaliku õiguse raamistikust. Sama põhimõtte kehtib ja kasutatakse ka ühistranspordi kui avaliku teenus korraldamisel ja osutamisel.

Eraõigusliku ATL-i ülesütleamise seaduslikud alused ja eeldused on järgnevad:

1. lepingu muutmiseks olemasolevad asjaolud esinevad, kuid muutmine ei oleks teise lepingupoole suhtes mõistlik (VÕS § 97 lg 5);
2. korralise ülesütlemine kohaldamise eelduseks on ülesütleva poole poolt tahteavalduse tegemine teisele poolelemõistliku etteteatamistähtajaga (VÕS § 195 lg 1. VÕS § 195);
3. kestvuslepingute erakorralise ülesütleamise eelduseks on mõjuv põhjus, ülesütleva poole osas ei saa mõistlikult oodatalepingu edasist täitmist, esitatud on kirjalik ülesütleamise avaldus (VÕS § 196 lg 1);
4. reisijaveolepingu teise lepingupoole ülesütleamisõigus (VÕS § 845);
5. tellija üldine ülesütleamisõigus, ei kohaldu kui üleütlemine on tingitud töövõtja poolt lepingu rikkumiset (VÕS § 655).

Halduslepingu muutmise ja lõpetamise üldised alused tulenevad HMS-st. Seaduse § 102 lg 1 alusel muudetakse ja lõpetatakse haldusleping tsiviilseadustes sätestatud alustel ja korras. Tsiviilseaduste all peetakse eelkõige silmas TsÜS-i ja VÕS-i. Erialused halduslepingu

muutmiseks ja lõpetamiseks tulenevad HMS §-st 102 ning need erinevad mitmeti tsiviilõiguses tuntud alustest.

Esimeskes erinevuseks, võrreldes eraõigusliku lepingu ülesütleamise alustega, on HMS § 102 lõikes 2 sätestatud asjaolud. Selle alusel võib haldusorgan halduslepingut ühepoolselt muuta või lõpetada juhtudel, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist.

Teine erinevus seisneb HMS § 102 lg-s 4 kus on sätestatud, et kui sõlmitud lepingu täitmine on muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool ehk antud juhul ettevõtja nõuda esmalt halduslepingu muutmist oludele vastavaks. Kui teine lepingupool sellest keeldub, on ettevõtjal õigus pöörduda kohtusse.

Kolmas alus halduslepingu võimalikuks lõpetamiseks tuleneb HMS §-st 104, mille lg 2 järgi võib haldusorgan lõpetada erinevatel põhjustel õigusvastaseks osutunud halduslepingu.

Neljas alus ning tingimused, millele tuginedes saab halduslepingu ühepoolselt üles öelda, on HKTS § 11 lg 1 punktid 1 ja 2. Punktis 1 on sätestatud, et riik või KOV saab halduslepingu üles öelda juriidilise või füüsilise isikuga, kui see on halduslepingut või haldusülesande täitmist reguleerivat muud õigusakti rikkunud korduvalt või oluliselt ja see on põhjastanud olulise kahju kolmandale isikule või tema varale ning haldusülesande täitmise üle järelevalvava asutuse või organi ettekirjutus on jäetud korduvalt täitmata. Punktis 2 on sätestatud, et otsuse halduslepingu ülesütleamiseks teeb lepingu sõlminud organ või ametiisik. Tähelepanu tuleks pöörata asjaolule, et haldusleping ei näe ette hüvitise maksmist füüsilisele või juriidilisele isikule lepingu ülesütlemisel p-des 1 või 2 nimetatud asjaoludel. Seda silmas pidades on mõistlik järeldada, et kui haldusleping sisaldab HKTS § 11 lg 1 punkte 1 ja 2, siis ei ole mingit vajadust kirjutada sinna hüvitise võimalust.

Viies alus haldusleping üles öelda on HKTS §-s 16, kus viitega sama seaduse § 12 lg 2 punktidele 1-3 sätestatakse, et haldusülesande täitmiseks sõlmitud haldusleping lõpetatakse, kui isik ei vasta vähemalt ühele järgnevatest usaldusväärstust käsitlevatest asjaoludest:

1. tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid ja omab nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muid eeldusi ja kogemusi volitatava haldusülesande täitmiseks;
2. tema suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust;
3. ei esine asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise.

Ühtlasi on oluline märkida, et need asjaolud ei pea viima lepingu ülesütlemiseni juhul, kui isik on ettenähtud tähtaja jooksul võimeline puudused kõrvaldama. Loetletud erinevused on iseloomulikud halduslepingu ülesütlemisel ning tsiviilõiguses need seadusest tulenevalt automaatselt ei kohaldu.

Käesolevas töös selgus, et avaliku teenuse hangetes osalejate eelnevad riskianalüüsid juhtudeks, kui neist mitteolenevatel asjaoludel teenuse osutamine osutub kallimaks kui algselt eeldatud, tagaks pikemas perspektiivis ühiskondliku ressursi optimaalsema kasutamise. EL direktiivid ei sea takistusi leppida kokku hüvitamise kord, mis lausaliselt ei kata teenuseosutaja kõiki kulusid, sh ka ettenägematutest asjaoludest tingitud hinnatõusude korral kuna see ei motiveeri säästlikkusele ega taga teenuse kõrgemat kvaliteeti. EK selgitas asjas C-421/22, et ATL puhul on liikmesriikide pädevatel asutustel kaalutusruum hüvitise mehhanismi kujundamisel ja riskide jaotus ei tohi olla ebaproportsionaalne. Nimetatud lahendis väljendatud seisukoht oleks alusmaterjal, millele tuginedes tuleb ka Eestis ATL-e kokku leppida sellistena, mis ei sisalda lausalise hüvitamise võimalust. Eelnev riskide analüüsimine aitaks vältida eeldatavasti lepingute ülesütlemisi, vähendada ressursikulu ja ohtu teenuse katkemiseks või kvaliteedi halvenemiseks. Tõenäoliselt väheneks ka halduskoormus.

Lepinguliigist tulenevalt esineb ka olulisi menetlusõiguslikult erinevusi. Halduslepingutega seonduvate vaidluste lahendamise kohtumenetluse kord on sätestatud HKMS-s. Haldusasju lahendab esimeses astmes halduskohus, apellatsiooniasemes ringkonnakohus ja kassatsiooniasemes Riigikohus (HKMS § 3). Tsiviilõiguslike asju lahendavad maakohtud, ringkonnakohtud ja Riigikohus (TsÜS § 9 lg 1). Halduskohtud tegelevad peamiselt avalikõiguslike vaidlustega. Maakohtud aga lahendavad peamiselt tsiviil- ja kriminaalasju. Sõltuvalt õigussuhte liigist – avalikõiguslik või eraõiguslik – kohalduvad erinevad menetlusreeglid. Halduskohtumenetluse menetluskord on sätestatud HKMS-is ning lähtekohaks on uurimispõhimõte. Tsiviilkohtumenetlust reguleerib TsMS ja üldstatult kohaldub dispositiivsuse põhimõte. Põhimõtteline menetlusõiguslik erinevus halduskohtus seoses ATL lõpetamise või ülesütlemisega on asjaolu, et halduskohus keskendub haldusorganite tegevuse kontrollimisele, sh lepingu lõpetamise otsuse õiguspärasusele. Maakohus tegeleb tsiviilõiguslike vaidlustega, mis võivad hõlmata ka lepingu lõpetamise küsimusi, kuid kohus vaatab neid tsiviilõiguslikust perspektiivist. Maakohtud järgivad tsiviilkohtumenetluse

reegleid ja tavasid, mis võivad erineda halduskohtumenetlusest, sealhulgas tõendite kogumise, istungite läbiviimise ja otsuste langetamise osas.

Võttes arvesse eeltoodud ülevaadet lepinguliikidest, silmas pidades seadusest tulenevaid aluseid nende ülesütlemiseks, selgitades kohtute pädevust ning olles analüüsinud kehtivaid lepinguid ja kohtulahendeid, on antud magistritöös kasutatud materjalidele ja allikatele tuginedes võimalik järeldada, et haldusorgani vaates oleks mõistlikum sõlmida ATL halduslepinguna. Sellise väite esimeseks põhjenduseks on asjaolu, et lepingu õiguslikust liigist sõltub kohtualluvus, kus vaidluse korral seda lahendama asutakse. Seadusest tulenevalt on halduslepingu puhul selleks halduskohus, kelle roll ATL-i lõpetamisel on haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimine, hinnata lepingu ülesütlemise otsuse vastavust seaduse nõuetele ja haldusorgani pädevust selleks ning haldusakti sisulist ja menetluslikku korrektust. Edelaraudtee lahendis on Riigikohus selgitanud, et lepingu lõpetamise otsus on haldusakt, mille andmisel on haldusorganil kaalutusõigus ning kohus saab sellesse sekkuda vaid HKMS § 158 lg-s 3 sätestatud silmas pidades. Kohus ei hinda eraldivõetuna kaalutusotsuse otstarbekust ega teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest. Seega ei saa halduskohus erinevalt maakohust, kaaluda lepingu lõpetamisega seonduvaid kaalutlusi nii intensiivselt. Kaalutusõiguse teostamine on haldusorgani ainuõigus.

Teise põhjusena eelistada halduslepingut on asjaolu, et kaebetähtaeg on vaid 30 päeva, kui selle aja jooksul ei ole vait alustatud, on ATL lõpetatud. Haldusorgani vaates on see pigem hea, kuna üldjuhul algatakse lepingu ülesütlemine mitte kergekäeliselt ning siiski oluliste mõjuvate põhjuste tõttu. Autori hinnangul on oluliseks põhjuseks ka see, et halduslepingu sõlmimisel on HMS-st ja HKTS-st tulenevad kaitseklauslid lisaks eraõiguse sätetele, kuid kõnealused avalik-õiguslikud sätted annavad pigem lisakaitse haldusorganile ehk tellijale. Antud magistritöös püsitatud hüpotees, et maismaatranspordi ATL sõlmimisel oleks võimalikku ülesütlemist silmas pidades ülesande üleandja seisukohalt eelistatum sõlmida haldusleping kui tsiviilõiguslik leping, leidis töös kasutatud allikate analüüsile ning võrdlusele tuginedes kinnitust. Mis küll ei välista, et suure tõenäosusega on võimalik muid allikaid ja meetodeid kasutades tulla teistsugusele järeldusele.

ABSTRACT

In this master's thesis, the differences in material and procedural rights regarding the transfer of public service contracts were examined depending on the legal nature of the contract. According to the previous practice of the Supreme Court, public service contract can be concluded both as a civil law contract and as a public law contract. The aim of the study was to investigate which type of contract, civil law or public law, would be more reasonable to conclude, especially from the perspective of the administrative authority, taking into account the possible need for termination of the contract.

Based on this aim, the hypothesis was formulated that in concluding an public service contract for land transport, it would be preferable from the standpoint of the contracting authority, considering possible termination, to conclude an administrative contract rather than a civil law contract. The first chapter of the thesis generally addressed administrative contracts, the participation of public authority in private law relations, distinguishing administrative contracts from civil law contracts, the nature of public service contracts, and the conclusion of public service contracts. The preparation of the master's thesis began with an examination of the nature of administrative contracts, as according to the Administrative Procedure Act, it is presumed that a contract is an administrative contract if it is not clearly evident from the contract that the parties intend to conclude a civil law contract. It is also important to bear in mind that the application of Section 3 (4) of the Administrative Procedure Act does not confer characteristics of an administrative contract on a civil law contract.

Based on the example of Tallinna Autobussikoondise AS and the solutions of Maardu city, the following key conditions emerged for concluding an public service contracts as a civil law contract: The law does not directly prohibit it or only provide for the conclusion of an administrative contract; The contract does not regulate the rights or obligations of the public service user or any other third party; The contract does not impose obligations on a private legal person by the authority carrying public power or grant public power authorizations.

When concluding an public service contract, special attention needs to be paid to the public interest as an undefined legal concept, since the purpose of the service is to ensure public service. Delegating service provision to the private sector does not absolve the state from its responsibility to ensure the public interest and monitor the quality of the service. The substantive significance of an administrative contract lies in the fact that by relinquishing unilateral administrative acts and replacing them with multi-party administrative contracts,

administrative authorities can establish, modify, and terminate public law relationships. The purpose of creating, modifying, and terminating legal relationships based on a contract in administrative proceedings is generally to ensure broader participation of parties in the administrative process. In this work, domestic and European Union regulations governing public service contract have been analyzed. Public service contract for passenger transport by rail, ferry, and road transport are concluded in accordance with Regulation No 1370/2007. The conditions of the regulation concern the definition of public service obligations, the scope of public service contract, and the procedure for concluding them. The regulation provides for the mandatory content of public service contract and general provisions, prohibits overcompensation, which applies to public service contracts concluded through procurement procedures as well as directly or through legal acts (administrative acts) imposing public service obligations. At the EU level, there is a special regulation for public service contracts, which both limits and sometimes extends what is provided for in the Public Procurement Act, by establishing sector-specific additional conditions. Consequently, it is not possible to conclude a contract solely on the basis of the Public Procurement Act, disregarding the provisions of the General Terms and Conditions and Regulation 1370/2007. In summary, it can be concluded that while the treatment of administrative and contract law specifics may vary from country to country within the European Union, they must not contradict EU law in principle. No other restrictions are imposed on public service contracts other than the direct applicability of the provisions laid down in the EU regulation and, consequently, the applicability of procurement directives to procurement contracts.

From practical experience, it is evident that public services, which do not involve the exercise of authority, are often deliberately provided in a private law form because its framework is more flexible than that of public law. The same principle applies and is also utilized in the organization and provision of public transport as a public service. The lawful grounds and prerequisites for terminating a private law public service contract are as follows: Existing circumstances warranting modification of the contract are present, but modification would not be reasonable towards the other party (An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code § 97 (5)); For ordinary termination to apply, the terminating party must make a declaration of intent to the other party with a reasonable notice period (An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code § 195 (1)); For extraordinary termination of continuous contracts, there must be a compelling reason, and it cannot reasonably be expected that the contract will continue to be fulfilled. A written notice of

termination must be provided (An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code § 196 (1)); The right of the other party to terminate the passenger transport contract (An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code § 845); The general right of termination for the client does not apply if the termination is due to a breach of contract by the contractor (An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code § 655). The general grounds for amending and terminating administrative contracts are derived from the Administrative Procedure Act. According to Section 102 (1) of the Act, administrative contracts are amended and terminated on the basis and in accordance with the procedures set forth in civil laws. Civil laws primarily refer to the Law of Obligations Act and the General Part of the An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code. Special provisions for amending and terminating administrative contracts are derived from Administrative Procedure Act Section 102 and differ in several ways from the grounds known in civil law. The first difference compared to the grounds for terminating private law contracts lies in the circumstances set out in Section 102 (2) of the Administrative Procedure Act . According to this provision, an administrative authority may unilaterally modify or terminate an administrative contract in cases where it is necessary to prevent significant harm to overriding public interest. The second difference is found in Section 102 (4) of the Administrative Procedure Act , which stipulates that if performance of the contract becomes significantly more difficult, the party facing difficulties, in this case the contractor, may demand first that the administrative contract be adjusted to the circumstances. If the other party refuses, the contractor has the right to appeal to the court.

The third basis for potentially terminating an administrative contract arises from Section 104 of the Administrative Procedure Act , according to which the administrative authority may terminate an administrative contract that has been found unlawful for various reasons. The fourth basis and conditions for unilaterally terminating an administrative contract are based on Section 11 (1) points 1 and 2 of the Administrative Co-operation Act . Point 1 stipulates that the state or local government may terminate an administrative contract with a legal or natural person if they have repeatedly or significantly violated the administrative contract or another legal act regulating the performance of administrative tasks, resulting in significant damage to a third party or their property, and if the instructions of the supervisory authority or body overseeing the performance of administrative tasks have been repeatedly disregarded. Point 2 states that the decision to terminate the administrative contract is made by the authority or official who concluded the contract. It should be noted that no compensation is provided for a

natural or legal person upon termination of the contract under points 1 or 2. Bearing this in mind, it is reasonable to conclude that if an administrative contract includes points 1 and 2 of Section 11 (1) of the Administrative Co-operation Act, there is no need to include a provision for compensation. The fifth basis for terminating an administrative contract is specified in Section 16 of the Administrative Co-operation Act, with reference to the same law's Section 12 (2) points 1-3, which state that an administrative contract concluded for the performance of administrative tasks is terminated if the individual does not meet at least one of the following reliability-related conditions: They have the ability to use the technical means required for the performance of administrative tasks and have employees with the required knowledge, skills, and other prerequisites and experience for the performance of the authorized administrative task. No liquidation or bankruptcy proceedings have been initiated against them. There are no circumstances that may lead to their permanent insolvency or cessation of their activities. It is also important to note that these circumstances do not necessarily lead to the termination of the contract if the individual is able to rectify the deficiencies within the specified period. These listed differences are characteristic of the termination of administrative contracts, and they do not automatically apply in civil law.

In this study, it became clear that prior risk analyses by participants in public service tenders, for cases where circumstances beyond their control result in the service being more expensive than originally anticipated, would ensure more optimal use of societal resources in the longer term. EU directives do not hinder the agreement of a compensation mechanism that does not fully cover all costs incurred by the service provider, including price increases due to unforeseen circumstances, as this does not incentivize efficiency or guarantee higher service quality. The European Court clarified in Case C-421/22 that regarding public service contracts, member states' competent authorities have discretion in designing the compensation mechanism, and the allocation of risks must not be disproportionate. The stance expressed in the mentioned decision would be the basis on which public service contracts should be agreed upon in Estonia, excluding the possibility of full compensation. Prior risk analysis would help avoid expected terminations of contracts, reduce resource costs, and mitigate the risk of service interruption or deterioration in quality. It would likely also reduce administrative burden.

Due to the type of contract, significant procedural differences also arise. The procedure for resolving disputes related to administrative contracts is regulated by the Administrative Court Administrative Co-operation Act. Administrative matters are resolved in the first instance by administrative courts, in the appellate instance by circuit courts, and in the cassation instance

by the Supreme Court (Administrative Co-operation Act § 3). Civil matters are resolved by county courts, circuit courts, and the Supreme Court (An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the An Act on the General Part of the Civil Code § 9 (1)). Administrative courts mainly deal with public law disputes, while county courts primarily handle civil and criminal cases. Depending on the nature of the legal relationship – public law or private law – different procedural rules apply. The procedural rules for administrative court proceedings are established in the Code of Administrative Court Procedure , with the principle of inquiry as the starting point. Civil court proceedings are regulated by the Civil Procedure Code, and the principle of dispositivity generally applies. A fundamental procedural difference in administrative courts regarding the termination or termination of public service contract is that the administrative court focuses on reviewing the activities of administrative authorities, including the legality of the decision to terminate the contract. The county court deals with civil disputes, which may also include questions of contract termination, but the court examines them from a civil law perspective. County courts follow the rules and practices of civil court proceedings, which may differ from administrative court proceedings, including the collection of evidence, conducting hearings, and making decisions.

Based on the overview of contract types, considering the legal grounds for their termination, explaining the jurisdiction of courts, and analyzing current contracts and court decisions, it can be concluded in this master's thesis, based on the materials and sources used, that from the perspective of the administrative authority, it would be more reasonable to conclude an public service contract as an administrative contract. The first justification for this assertion is that the jurisdiction to resolve disputes depends on the legal type of the contract. According to the law, in the case of an administrative contract, the competent court is the administrative court, whose role in terminating public service contract is to review the legality of administrative actions, assess the conformity of the decision to terminate the contract with legal requirements, the competence of the administrative authority for this, and the substantive and procedural correctness of the administrative act. In the Edelaraudtee case, the Supreme Court clarified that the decision to terminate the contract is an administrative act, for which the administrative authority has discretionary power, and the court can intervene only within the limits set out in § 158 (3) of the Code of Administrative Court Procedure . Unlike a county court, the administrative court does not assess the reasonableness of the discretionary decision separately, nor does it exercise the discretion of the administrative authority when reviewing the legality of the administrative act or action. Therefore, unlike a county court, the administrative court

cannot consider the considerations related to contract termination as intensively. The exercise of discretionary power is solely the prerogative of the administrative authority.

Another reason to prefer an administrative contract is the fact that the deadline for lodging a complaint is only 30 days, and if no objection has been raised within that time, the public service contract is terminated. From the perspective of the administrative authority, this is generally seen as advantageous, as terminating the contract is not typically done lightly but rather due to significant and compelling reasons. The author also considers it significant that when entering into an administrative contract, there are protective clauses derived from the Administrative Procedure Act and the Administrative Co-operation Act , in addition to provisions of private law. However, these public law provisions generally provide additional protection to the administrative authority or the client. The hypothesis posed in this master's thesis, that it would be preferable from the perspective of the contracting authority to conclude an administrative contract rather than a civil law contract when entering into a road transport public service contracts , considering the possibility of termination, is confirmed based on the analysis and comparison of the sources used in the thesis. However, this does not exclude the possibility that, using other sources and methods, a different conclusion could be reached.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus:

1. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 434.
2. Aedmaa, A., Parrest, N. Haldusleping [Võrguteavik]. Tallinn: Riigikantselei 2004. -
Arvutivõrgus:
[file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KeM/49602254934/Downloads/700Haldusleping.pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KeM/49602254934/Downloads/700Haldusleping.pdf)
3. Artur-Tõeleid Kliimann. Administratiivakti teooria, Tartu. 1932, lk 206-208. -
Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:117294/111579>.
4. Ginter, N. Parrest, M. A. Simovart. Kontsessiooni vastuoluline regulatsioon Eesti õiguses. – Juridica 2012/4, lk 289.
5. E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/5, lk 307.
6. Eraõiguse normide rakendamine Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas. 2006, lk 22 .
–
Arvutivõrgus:
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2006/eraoiguse_normid_haldus.pdf
7. Hankelepingute muutmine kriisiolukorras. Rahandusministeerium 2022. Arvutivõrgus:
RM juhis: kuidas saab kriisiolukorras hankelepinguid muuta | Rahandusministeerium (fin.ee).
8. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste, lk 7.
9. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. Juridica VI/2003, lk 373.
10. K. Koit. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel.
– Juridica 1994/2;
11. L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2010. -
Arvutivõrgus:
http://www.riigikohus.ee/vfs/1014/Halduslepingu_analyys_L_Kanger.pdf
(10.10.2023)
12. Lahe, J. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum, Juridica, 2023/4-5.

13. Liiv, Maiga, Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine : [teadusmagistritöö]; Tartu Ülikool, õigusteaduskond
14. M. Liiv. Avaliku halduse kandja ja eraõigusliku isiku vahel sõlmitavate halduslepingute ja tsiviilõiguslike lepingute eristamine. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2013. - Arvutivõrgus: liiv_maiga.pdf (ut.ee).
15. Merusk, K. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – Juridica 1994/2;
16. Merusk, K. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 1999/9;
17. N. Parrest jt. Käsiraamat avalikule sektorile ja vabaühendustele. – 2011, lk 8. Arvutivõrgus.–
<https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/Vaba%C3%BChendused%20ja%20avalikud%20teenused%20-%20partnerlus%20avaliku%20sektoriga.pdf>.
18. P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, K. Sein. Võlaõigusseadus I, Kommenteeritud väljaanne, Tallinn, Juura, 2016, lk 967.
19. R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – Juridica 2008/7, lk 499-500.
20. Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035 . - Arvutivõrgus: [file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KeM/49602254934/Downloads/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035%20\(1\).pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KeM/49602254934/Downloads/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035%20(1).pdf)
21. Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035. Arvutivõrgus: [file:///sise.envir.ee/Kasutajad\\$/KeM/49602254934/Downloads/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035.pdf](file:///sise.envir.ee/Kasutajad$/KeM/49602254934/Downloads/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035.pdf)
22. Ühistranspordiseaduse eelnõu seletuskiri. 812 SE., lk 3. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/44d39212-790c-442f-894b-930c8e69d223>.
23. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. – 2013, lk 6. Arvutivõrgus. – http://www.mkm.ee/public/ATKRR_2013.pdf.
24. M. Kulp. Halduse kandja tsiviilõigusliku lepingu poolena: võrdlus halduslepingu instituudiga kohtupraktika näidetel. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.

Kasutatud õigusaktid:

25. Avaliku teenindamise lepingu aluses teostatava liiniveo sõidukilomeetri kõrgeima tariifi ja kõrgeima piletihinna kehtestamine raudteeliikluses korraldataval sõitjateveol – RT, I, 29.12.2021, 60
26. Avaliku Teabe seadus. – RT I, 22.03.2011, 10
27. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2
28. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 11.02.2023, 22
29. Halduskoostöö seadus. – RT I, 07.03.2023, 33
30. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 03.02.2023, 1, vastu võetud, jõustunud;
31. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 30.06.2023, 28
32. Riigihangete seadus. – RT I, 23.02.2023, 7
33. Riigivastutuse seadus. – RT, I 11.03.2023, 7
34. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 20.06.2022, 33
35. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.06.2023, 11
36. Võlaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 80, vastu võetud, jõustunud;
37. Ühistranspordiseadus. – RT I, 30.06.2023, 104

Euroopa Liidu õigusaktid:

38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu [määrus \(EÜ\) nr 1370/2007](#), 23. oktoober 2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/ (05.10.2023),
39. Komisjoni teatis määruse (EÜ) nr 1370/2007 (mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja maanteel) tõlgendamissuuniste kohta. Arvutivõrgugus: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2023.222.01.0001.01.EST&toc=OJ%3AC%3A2023%3A222%3AFULL.
40. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 181/2011, 16. veebruar 2011, mis

käsitleb bussisõitjate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004. –
ELT L 55, 28.2.2011.

Kasutatud kohtupraktika:

41. RKHKo 3-13-481/183
42. RKHKo 3-17-1329/36
43. RKHKm 3-19-2347
44. RKHKo 3-18-1946/70
45. RKHKm 3-19-143/30
46. RKTkm 3-20-1834/12
47. RKHKo 3-20-1150/47
48. RKHKo 3-18-198/24
49. RKHKo 3-19-312/25
50. TlnRko 3-19-1000
51. TlnRko 3-21-1697
52. RKHKo 3-3-1-64-03
53. RKTkm 3-2-1-49-04
54. RKKKo 3-1-1-98-15
55. RKEK m 3-3-1-8-01
56. RKPJKo 3-4-1-1-10
57. RKHko 3-3-1-43-15
58. TlnRko 3-20-120
59. RKTko 2-20-331
60. RKTko 2-21-7855
61. TlnHko 3-11-1822
62. RKHKo 3-3-1-13-07

63. RKHKm 3-17-2226
64. RKHKo 3-3-1-2-14
65. RKHKo 3-3-1-38-16
66. RKHKo 3-21-958
67. TlnHKo 3-14-50157
68. TlnRKO 3-16-1348
69. RKTko3-2-1-136-11
70. TlnHKo 3-19-516
71. RKTko 3-2-1-181-14
72. RKTko 3-2-1-143-09
73. TlnRnKo 2-21-131476
74. RKTko 3-2-1-93-09
75. RKHKo 3-17-98/49
76. RKTko3-2-1-36-17
77. TlnHKm 3-11-3039
78. TlnRKm 3-23-301
79. RKHKo 3-3-1-15-17
80. RKÜK 3-18-1672
81. RKHKo 3-20-1198
82. RKTko 2-15-3965
83. RKTko 3-2-1-136-1

Euroopa Liidu kohtupraktika:

84. EKO C-421/22, Dobeles Autobusu Parks.
85. EKO C-390/22, ObshtinaPromorie versus ANHIALO AVTO“ OOD,
ECLI:EU:C:2024:75.

Kasutatud lühendid:

1. ATL – Avaliku teenindamise leping
2. ELL – Euroopa Liidu leping
3. ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping
4. HKTS – halduskoostöö seadus
5. HMS – haldusmenetluse seadus
6. HOS – hädaolukorra seadus
7. PS – Eesti Vabariigi põhiseadus
8. RHS – Riigihangete seadus
9. TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik
10. VÕS – võlaõigusseadus.