

Sisekaitseakadeemia
Päästekolledž

Indrek Laanepõld
RK050

ASENDUSTÄITMISE RAKENDATAVUS
TULEOHUTUSJÄRELEVALVES
(LÄÄNE- EESTI PÄÄSTEKESKUSE NÄITEL)

Juhendaja: Sander
Põllumäe, MPA,
Sisekaitseakadeemia
õigusainete õppetooli
juhataja-lektor

Tallinn, 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž : Päästekolledž	Kuu ja aasta:
Töö pealkiri: Asendustäitmise rakendatavus tuleohutusjärelvalves (Lääne- Eesti Päästkeskuse näitel).	
Töö autor: Indrek Laanepõld	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. allkiri:
<p>Käesolev lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning võõrkeelne kokkuvõte on vene keeles. Töö maht on 38 lehekülge. Töö vormistamisel on tuginetud Sisekaitseakadeemia rektori 23.02.2009. aastal käskkirjaga nr 6.1-5/58 kinnitatud üliõpilastööde koostamise ja vormistamise juhendile.</p> <p>Lõputöö koosneb kolmest peatükist, mis koosnevad omakorda alapeatükkidest. Esimeses peatükis antakse ülevaade asendustäitmise ja sunniraha seaduse instituudi kujunemisest asendustäitmisest mõistest kui haldussunni vahendist. Samuti antakse ülevaade Lääne- Eesti Päästkeskusest ning asutuse praktikast haldussunni rakendamisel.</p> <p>Teine peatükk sisaldab töö uurimusliku osa. Antakse ülevaade Lihula kultuurimajast, läbi viidud haldusmenetlusest ja haldusmenetluse käigus teostatud asendustäitmisest. Autor analüüsib kehtivast seadusandlusest tulenevaid võimalusi täitetegevuse lihtsustamiseks ning otsib lahendusi haldusorgani töö lihtsustamiseks ning asendustäitmise protsessi kiirendamiseks.</p> <p>Kolmas peatükk sisaldab järeldusi ja ettepanekuid haldusmenetluse raames teostatava asendustäitmise lihtsustamiseks Käesolev töö järeldused ja ettepanekud esitatakse päästkeskuste juhtkondadele. Autori hinnangul on läbiviidud analüüsist abi päästkeskustes tuleohutusjärelvalve poolt koostatud ettekirjutuste täitmise parema tulemuslikkuse saavutamiseks.</p>	
Võtmesõnad : Asendustäitmine, haldusmenetlus, haldusorgan, eesmärgipärasus, efektiivsus	
Keywords : administrative law, act of administration, addressee, adapted to purpose, compulsory measure	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledzi direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	3
MÕISTED JA LÜHENDID	4
SISSEJUHATUS	5
1. ÜLEVAADE KEHTIVAST ÕIGUSEST JA PRAKTIKAST	7
1.1. Asendustäitmise mõiste ja eristamine	7
1.1.1. Asendustäitmise instituudi kujunemine	8
1.1.2. Asendustäitmise rakendamise menetlus	9
1.1.3. Proportsionaalsus ja kaalutlemine	12
1.1.4. Haldusakti vaidlustamine	13
1.1.5. Asendustäitmise korraldamine ja kulud	13
1.1.6. Asendustäitmise kulude sissenõudmine	15
1.2. Lääne-Eesti Päästkeskuse korraldus	16
1.2.1. Lääne-Eesti Päästkeskus	16
1.2.2. Päästkeskuste praktika haldussunni kohaldamisel	16
1.2.4. Asendustäitmise rakendamise praktika Eestis	18
2. LIHULA KULTUURIMAJA JUHTUMIANALÜÜS	19
2.1. Juhtumi kirjeldus	19
2.1.1. Lihula Kultuurimaja taust	19
2.1.2. Ülevaade haldusmenetlusest	19
2.1.3. Ülevaade asendustäitmisest	21
2.2. Juhtumi analüüs	23
2.2.1. Koostööpartnerite eelnev väljavalimine	23
2.2.2. Asendustäitmise kulude sissenõudmine	25
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	27
KOKKUVÕTE	30
SUMMARY	32
VIIDATUD ALLIKAD	34

MÕISTED JA LÜHENDID

Automaatne tulekahju- signalisatsioonisüsteem	ATS
Asendustäitmise ja sunniraha seadus	ATSS
Haldusmenetluse seadus	HMS
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	KOKS
Lääne-Eesti Päästkeskuse põhimäärus	LäPK Pm
Lääne- Eesti Päästkeskus	LäPK
Pankrotiseadus	PankrS
Päästeseadus	PäästeS
Raamatupidamise seadus	RPS
Riigihangete seadus	RHS
Tulumaksuseadus	TuMS

SISSEJUHATUS

Asendustäitmise ja sunniraha (ATSS) seadus sätestab järgneva: „Kui adressaat hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust, mis ei ole temaga lahutamatult seotud, võib pädev haldusorgan selle adressaadi kulul täita ise või korraldada selle täitmise kolmanda isiku poolt (asendustäitmine)“ (ATSS § 11 lg 1). Selline sunnivahendi rakendamise võimalus tekkis Eesti seadusruumi 01. jaanuaril 2002.a. Kuni antud ajahetkeni oli küll Päästeseadusesse sissekirjutatud haldussunni rakendamine tuleohutusnõuete rikkumise korral, st. ettekirjutuse mittetähtaegse täitmise puhul võidi määrata juriidilisele isikule rahaträhv kuni 50 000 krooni. Sellisel juhul koostas haldusõigusrikkumise protokollile tuleohutusjärelvalve ametnik, kuid karistuse selle alusel määras halduskohtus. Seetõttu oli ettekirjutuste täitmise protsent madal, rikkumiste kõrvaldamine sõltus sageli asutuse- ettevõtte juhi seadusekuulekusest ja südametunnistusest. Samuti ei olnud veel korralikult välja arenenud päästeasutuste halduspraktika ning Eesti Vabariigi seadusandlus.

ATSS rakendumine lõi kõik eeldused, et koostatud ettekirjutused saavad etteantud tähtajaks täidetud. Kuid uue seaduse kõikide võimaluste rakendamist täies mahus haldusasutuse poolt ei ole veel tänase päeva seisuga kasutatud. Alles regionaalsete päästekeskuste loomisega aastal 2006 muutus tuleohutusjärelvalve tegevus kordineeritumaks ning ühtlasemaks, mis on igati positiivne päästeasutuste haldussuutlikkuse ühtlustamisel, kui ka maine kujundamisel. Kuid arenguruumi veel on, seda just ettekirjutusega pandava tegevuse või teost hoidumise kohustusega kaasneva sunnivahendi valikul ja sunnivahendite suuruse ja valiku ühtlustamisel.

Oma töös kasutab autor näitena Lääne- Eesti Päästkeskuse poolt läbi viidud asendustäitmist kohalikule omavalitsusele kuuluvas Lihula Kultuurimajas. Tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamist antud hoones oli ettekirjutustega nõutud juba aastast 2004, sel hetkel veel Läänemaa Päästeteenistuse tuleohutusjärelvalve ametniku poolt.

Autor käsitleb töös võimalusi kasutada asendustäitmist tuleohutuse tagamisel tulemuslikult ja tõhusalt. Autor analüüsib asendustäitmist reguleerivaid õigusakte ning käsitleb tuleohutusjärelvalve kontekstis asendustäitmise eeldusi ja menetlust. Autor keskendub asendus-

täitmisele üldjuhtudel, kuna asendustäitmise erijuhtude käsitlemine väljuks lõputöö piiress. Lisaks õiguslikele küsimustele käsitleb autor ka asendustäitmise rahastamist ja kulude sissenõudmist.

Lõputöö uuringu lähtekohaks (hüpotees) on väide, et **asendustäitmine on lihtsalt teostatav ja tõhus vahend tuleohutusosalase ettekirjutuse täitmise tagamiseks. Samuti on asendustäitmine adressaadi suhtes kõige eesmärgipärasem haldussunni vahend.** Hüpoteesi kontrollimiseks annab autor ülevaate kehtivast õigusest, asendustäitmise instituudi kujunemisest ja eesmärgist, asendustäitmise kohaldamise menetlusest ja praktikast Lääne-Eesti Päästkeskuses. Lõputöö uuringu osas analüüsib autor asendustäitmise rakendamist Lihula vallale Lihula kultuurimaja tuleohutusnõuetega vastavusse viimiseks tehtud ettekirjutuse täitmisel. Juhtumisanalüüsi raames toob autor välja asendustäitmise korraldamise ja rakendamisega seotud probleemid ja parima praktika. Eelneva põhjal sõnastab autor soovitusel asendustäitmise rakendamiseks ning asendustäitmise korraldamiseks vajalikud eeltegevused. Lõputöö normatiivne seis on 01. aprill 2009. a.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis annab autor ülevaate kehtivast õigusest asendustäitmise rakendamisel, asendustäitmise ja sunniraha seaduse kujunemisest ning menetlusetappidest. Teises peatükis analüüsitakse teostatud asendustäitmise menetlust Lihula Kultuurimajas. Antakse ülevaade haldusmenetluse käigust ning asendustäitmise praktikast. Kolmandas peatükis analüüsib autor asendustäitmise menetluse tulemusi ja pakub välja lahendused, kuidas on võimalik kehtivat seadusandlust järgides teostada tulevikus asendustäitmist nii, et protsess koormaks võimalikult vähe haldusorganit.

1. ÜLEVAADE KEHTIVAST ÕIGUSEST JA PRAKTIKAST

1.1. Asendustäitmise mõiste ja eristamine

Kui Haldusmenetluse (HMS) seadus käsitleb haldusaktide andmise menetlust, siis Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) eesmärk on haldusaktide täitmise tagamine, menetlus ning kord. Asendustäitmine on üheks võimalikuks kohustuse täitmise vahendiks, mille rakendamise eeldusteks on:

- kohustus ei ole lahutamatult seotud adressaadiga;
- kohustus on isikule pandud ettekirjutusega;
- adressaat pole kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul täitnud;
- kohustuse täitmist asendustäitmise teel teostab pädev haldusorgan või halduslepingu alusel selleks volitatud kolmas isik (ATSS seletuskiri).

Asendustäitmine, nagu ka sunniraha ei ole karistusvahendid, vaid sunnimeetmed. Haldus-
sunniviiside vahendeid võib rakendada ettekirjutusega adressaadile pandud kohustuste täitmiseks. Eesmärgiks on adressaadi kohustuste täitmisele sundimine või asendustäitmise puhul vajadusel kohustuse täitmist kohustatud isiku kulul tema eest. Siinkohal tuleb selgelt eristada sunniraha rahatrahvist - rahatrahv on karistusliku iseloomuga, rahatrahvi ülesandeks on karistada isikut talle pandud kohustuse täitmata jätmise eest. Sunniraha eesmärgiks on kallutada isikut toime panema ettekirjutuses sisalduvat tegu või hoiduma ettekirjutuses ära-
toodud keelatud teost, olles oma olemuselt mittekaristusliku iseloomuga. Kui isik täidab kohustuse ettekirjutuses näidatud tähtajaks, siis ei pöörata sunniraha ka täitmisele. Teise olulise erinevusena võib esile tuua sunniraha ja rahatrahvi kohaldamise skeemi, kuna juhul, kui isik täidab talle ettekirjutusega pandud kohustuse tähtaegselt, ei pöörata sunniraha täitmisele (ATSS eelnõu seletuskiri).

1.1.1. Asendustäitmise instituudi kujunemine

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS) eelnõu ja seaduse enda vastuvõtmise tingis vajadus viia Eestis kehtiv ettekirjutuste täitmise süsteem vastavusse põhiseadusest tuleneva õigusriiginõudega. Enne seaduse jõustumist reguleerisid asendustäitmise ja sunnirahaga seonduvaid küsimusi kümned eriseadused (halduskohtumenetluse seadus, keskkonnajärelevalve seadus jne), kuid sunni kohaldamise põhimõtteid ja vahendeid ning menetlust reguleeriv üldseadus puudus.

ATSS-i eelnõu väljatöötamise teine põhjus tulenes Eestis kehtiva halduskaristuste süsteemi reformist. Karistusõiguse reformiga seoses oli väljatöötamisel väärtemenetluse seadustik, mis hakkas reguleerima väärtegade (sellel ajahetkel halduskaristused) menetlemist. Samas oli karistuslike mõjutusvahendite osa Eesti õiguses ebaproportsionaalselt suur (ATSS eelnõu seletuskiri).

ATSS eelnõu väljatöötamise valmistas ette Justiitsministeerium. Eelnõu autorid olid Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna referent Anno Aedmaa (töörühma juht), Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja Ülle Madise ja vandeadvokaat prof. Indrek Koolmeister. Kooskõlastamisringi ajal läbis eelnõu keelelise ekspertiisi, eelnõu keeleteoimetaja oli Justiitsministeeriumi õigusloome meetodika osakonna terminoloogia talituse juhataja Kaia-Helle Alasi (ATSS eelnõu seletuskiri).

ATSS eelnõu kronoloogia:

- Esimene lugemine Riigikogus 20.09.2000.a. Eelnõud tutvustas ja Riigikogu saadikute küsimustele vastas Justiitsminister Märt Rask (Riigikogu stenogramm¹).
- Teine lugemine Riigikogus 14.03.2001.a. Esitati muudatusettepanekute loetelu ATSS eelnõu muutmiseks. Üks olulisemaid ettepanekuid oli, et viiakse sisse § 2 lg 3 muudatus järgnevalt: „Sunnivahendit ei rakendata: 1) kohtulahendite täitmise pu-

¹ http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/09/t00092002-19.html#P1391_310197.

hul; 2) riigiorgani suhtes teenistusliku järelevalve läbiviimisel." (Muudatusettepanekute tabel²). Eelnõu lugemine katkestati.

- Teine lugemine jätkus 09.05.2001.a. muudatusettepanekute hääletustega ja seaduse vastuvõtmise hääletusega. Seaduse vastuvõtmise poolt hääletas 32 Riigikogu liiget, vastu oli 3 liiget.
- Seadus allkirjastati riigikogus 14.05.2001.a. ja saadeti Vabariigi presidendile.
- President tegi otsuse seaduse väljakuulutamise kohta 28.05.2001. a.
- Seadus avaldati Riigi Teatajas 01.06.2001.a.
- Seadus jõustus 01.01.2002.a.

ATSS on muudetud kolmel korral:

- 01.01.2001.a. tunnistati kehtetuks seaduse § 19 (seoses Keskkonnajärelevalve seaduse muutmise)
- 01.01.2006.a. Muudatused tulenesid Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusest.
- 01.01.2008.a. muudeti seadust seoses Isikuandmete kaitse seaduse vastu võtmisega. Muudatuse käigus lisati seadusesse sõnastus: „Sunnivahendit ei rakendata riigiasutuse suhtes“ (ATSS § 5 lg 1).

1.1.2. Asendustäitmise rakendamise menetlus

„Riikliku tuleohutusjärelevalve ametnik võib teha isikule, kes oma tegevusega põhjustas tuleohtu või kelle omandist tuleoht lähtub, ettekirjutuse tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks“ Päästeseadus (PäästeS) § 28⁵ lg 1 p 1. „Ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendab ettekirjutuse teinud haldusorgan asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär käesoleva paragraafi lõikes 1 nimetatud ettekirjutuse täitmiseks on 25 000 krooni. Sunniraha ülemmäär käesoleva paragraafi lõikes 2 nimetatud ettekirjutuse täitmiseks on 50 000 krooni“ (PäästeS § 28⁵ lg 4).

2

<http://web.riigikogu.ee/ems/sarosbin/mgetdoc?itemid=010720039&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>.

Tulenevalt eelpool toodud Päästeseaduses sätestatud paragraafidest teeb riiklik tuleohutusjärelvalve ametnik isikule ettekirjutuse (ATSS § 4 lg 1) tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks. Selleks, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral saaks rakendada sunnivahendit, peab eelnema kas koos ettekirjutusega või eraldi tehtud kirjalik sunnivahendi rakendamise hoiatus (ATSS § 7 lg 2). Lääne- Eesti Päästkeskus kasutab oma halduspraktikas mõlemat varianti - sunnivahendi rakendamise hoiatus antakse koos haldusaktiga või eraldi seisva sunnivahendi rakendamise hoiatusena. Seda eelkõige juhtudel, kui eelnevalt ilma sunnivahendi rakendamise hoiatuseta antud haldusakt on avalikõigusliku juriidilise isiku poolt tähtajaks täitmata jäetud. „Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti“ (HMS §61 lg 2).

Eraldi tehtud sunnivahendi rakendamise hoiatuses tuleb kohaldada haldusmenetluse seaduse sätteid (ATSS § 3 lg 1). Haldusorgani poolt eraldi tehtav sunnivahendi rakendamise hoiatus on samuti haldusakt, mis peab vastama haldusakti vormile (HMS § 55 lg 1- 4; § 56 lg 1-3) ning kindlasti sisaldama (ATSS § 7 lg 1):

- 1) adresaadi ees- ja perekonnanimi ning aadress või juriidilise isiku nimi ja postiaadress;
- 2) viide ettekirjutusele, mille täitmist taotletakse;
- 3) kuupäev, milleni on aega ettekirjutus vabatahtlikult täita (kui ettekirjutus sisaldab kohustust teatud teost hoiduda, ei ole kuupäeva vaja märkida);
- 4) sunnivahend, mida rakendatakse ettekirjutuse täitmata jätmise korral;
- 5) hoiatuse teinud haldusorgani nimetus;
- 6) hoiatuse teinud haldusorgani volitatud ametiisiku allkiri;
- 7) hoiatuse koostamise kuupäev

Antud hoiatusega ei pea kaasnema vaidlustamisviidet (HMS § 57 lg 1), mis haldusakti mõistes oleks 30 päeva (HMS § 75). „ATSS-i väljatöötamisel oli üheks probleemseimaks küsimuseks hoiatuse vaidlustamise võimalikkus. Reeglina näevad haldustäitemenetlust reguleerivad seadused teistes riikides ette hoiatuse vaidlustamise võimalikkuse (nt. Saksa „Haldustäite seadus“). ATSS on selles osas läinud mõnevõrra teist teed, sätestades § 5 lg 7, et hoiatuse vaidlustamine ei peata sunnivahendi rakendamist, kui halduskohus ei otsusta teisiti.

Sunnimenetluse efektiivsuse eelduseks on menetluse kiire ning sujuv läbiviimine. Kui seadus näeks ette, et sundi saab rakendada alles pärast hoiatuse vaidlustamise tähtaja möödumist, siis võib menetlus venida ajaliselt üleliia pikaks ning ebaefektiivseks. Hoiatuse vaidlustamise võimatus ei tähenda aga seda, et üksikisikul kaoks sunnimenetluse käigus kaebuse esitamise võimalikkus. Adressaadil on võimalik enne ettekirjutuse jõustumist vaidlustada ettekirjutus halduskohtus, kui ta aga seda ei tee, siis tuleb eeldada, et tal ei ole vastuväiteid ettekirjutuse sisu ning vormi kohta ja ta aktsepteerib ettekirjutuses esitatud nõuet. Kui aga adressaat soovib sunnivahendi rakendamist peatada pärast sunnivahendi rakendamise menetluse algatamist (s.t. pärast ettekirjutuse jõustumist), siis on tal võimalus ennetava õiguskaitse korras pöörduda halduskohtu poole, kes sunnivahendi kohaldamise menetluse kaebuse põhjendatuse korral võib peatada“ (ATSS eelnõu seletuskiri).

Tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks (PäästeS § 28⁵ lg 1 p 1) tehtava ettekirjutusega kaasneva sunniraha ülemmäär on 25 000 krooni (PäästeS § 28⁵ lg 4). Tuleohutusnõuete rikkumise korral, andes haldusakti nõuete rikkumise lõpetamiseks, peab antud haldusakt olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes (HMS § 3 lg 2).

Koos ettekirjutusega antud sunniraha hoiatuses peab arvestama ettekirjutuse adressaadil ettekirjutusega nõutud tegevusega või tegemata jätmisega kaasnevate kulutuste suurus, ehk proportsionaalsuse põhimõtet. Näiteks kohustades adressaati paigaldama hoonesse lisaks üks 6 kg laenguga esmane tulekustutusvahend, ei ole proportsionaalne teha 3000 krooni suurus sunniraha hoiatust, kui kustuti tegelik maksumus on suurusjärgus 600 krooni. Sunniraha suurus peab olema adressaadi suhtes motiveeriv. See tähendab, et valiku korral kas maksta ettekirjutuse mittetäitmisel sunniraha riigi tuludesse või soetada sama raha eest vajaminev esmane tulekustutusvahend, mis tõstab ka adressaadi enda turvatunnet, langetatakse valik viimase kasuks.

Kuna PäästeS määrab sunniraha ülemmääraks 25 000 krooni, kerkib suuremahulisi investeeringuid nõudvate tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamiseks antud ettekirjutuste puhul sunniraha hoiatuste andmisel küsimuseks sunniraha suurus. Eeldades, et tehnilise tuleohutuspaigaldise projekteerimise ja hoonesse paigaldamise maksumus võib varieeruda suurusjärgus 100 000 kuni mitu miljonit, siis kas sunniraha ülemmäär summas 25 000 krooni on proportsionaalne ja kas see sunnib adressaati ettekirjutust täitma. Suure kasum-

likkusega ettevõttel on lihtsam maksta sunniraha, kui investeerida 500 000 krooni maksvasse tuleohutuspaigaldisse.

Asendustäitmise ja sunniraha seadus (ATSS) sätestab sunnivahendi adressaadi: „Sunnivahendi adressaat on füüsiline isik või eraõiguslik või avalik- õiguslik juriidiline isik, keda on ettekirjutusega kohustatud nõutavat tegu tegema või keelatud teost hoiduma. Sunnivahendi adressaat on ka isik, kelle suhtes rakendatakse käesoleva seaduse §-s 12 sätestatud ettekirjutuseta asendustäitmist. Sunnivahendit ei rakendata riigiasutuse suhtes.“ (ATSS § 5 lg 1). Käesolevas töös käsitletav Lihula Vallavalitsus kohaliku omavalitsusena on antud paragraafi mõistes avalik- õiguslik juriidiline isik, kelle suhtes on lubatud rakendada sunnivahendit.

1.1.3. Proportsionaalsus ja kaalutlemine

„Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel“ (HMS § 4 lg 1). Päästeasutus peab haldusakti andmisel silmas pidama kõiki olulisi poolt- ja vastuargumente ning kaalutusotsus peab tagama alusnormi eesmärgi saavutamise. „Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele“ (HMS § 5 lg 2).

Halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes (HMS § 3 lg 2). Haldusakti andmisel tuleb kontrollida, kas eksisteerib eesmärk, mida soovitakse saavutada ja kas rakendatav meede aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. „Meetme ja eesmärgi saavutamise vahel peab olema põhjuslik seos“ (HMkr lk 287). Töös käsitletava juhtumi puhul oli eesmärgiks tagada Lihula kultuurimajas viibivate inimeste ohutu evakuatsioon, võttes aluseks Vabariigi Valitsuse määrusest nr 315 „Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded“ § 40 lg 1 sätestatud nõuded. Rakendatavatest meetmetest, ehk siis sunnivahenditest, ei täitnud ettekirjutusega kaasnenud sunniraha hoiatus eesmärki ning adressaat ei asunud ettekirjutust täitma.

„Kohustuse täitmise tagamiseks kasutatakse leebeimat sunnivahendit ja -määra, mis eelduste kohaselt on tõhusaimad. Haldusorgan peab valima sunnivahendi, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust“ (ATSS § 3

lg 3). Seega ei olnud sunniraha piisav sunnimeede ning kaaludes erinevaid järgnevat võimalusi ja arvestades lõppeesmärgi saavutamise vajadust asendas päästkeskus sunniraha asendustäitmisega.

1.1.4. Haldusakti vaidlustamine

Sunnivahendi rakendamisel antavatele haldusaktidele ja tehtavatele toimingutele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi (ATSS § 3 lg 1) Seega: „Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta“ (HMS § 57 lg 1) ning „Vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama“ § 75).

Kokkuvõtvalt eelneva kohta saab öelda, et kui haldusorgan järgib kõiki õigusnorme, saab vaidlustada haldusorgani poolt antud haldusakti või eraldi antud sunnivahendi hoiatuse 30 päeva jooksul. Kui seda ei tehta etteantud aja jooksul, on vaide esitamise tähtaeg mööda lastud ning seega läbivaatamisele ei kuulu (HMS § 79 lg 1 p 3).

1.1.5. Asendustäitmise korraldamine ja kulud

Kui adressaat hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust, mis ei ole temaga lahutamatu seotud, võib pädev haldusorgan selle adressaadi kulul täita ise või korraldada selle täitmise kolmanda isiku poolt (asendustäitmine) (ATSS § 11 lg 1).

Adressaadiga lahutamatu mitteseotud kohustuseks võib lugeda iga tegu, mille kõrvaline isik võib täita kohustatud isiku asemel ning kui ettekirjutuse andnud haldusorganile pole sealjuures oluline, kas nõutava teo teeb adressaat või mõni muu isik, s.t. kohustuse täitmiseks on võimelised nii adressaat, pädev haldusorgan kui ka haldusorgani ning kolmanda isiku vahel sõlmitud halduslepinguga asendustäitmiseks volitatud kolmas isik.

Kui asendustäitmise läbiviimine haldusorgani poolt on võimatu või ebaefektiivne (liialt kulukas, haldusorgan ei oma vastava väljaõppe ning varustusega töötajaid), siis võib ette-

kirjutuse andnud haldusorgan sõlmida täitmiseks sobiva kolmanda isikuga lepingu. Kõrvaliseks isikuks võib siinkohal olla nii füüsilisest isikust ettevõtja kui ka mõni äriühing (akt-siaselts, osaühing). Sõlmitav leping kujutab endast avalik - õiguslike funktsioonide ülekandmist eraõiguslikule isikule, lepingu alusel tekib kolmandal isikul õigus adressaadile pandud kohustus iseseisvalt täita.

Kõrvalise isiku kaasamine haldustäitemenetlusse võib toimuda ka muul viisil kui asendustäitmise korras. Asendustäitmisele iseloomulikuks jooneks on just asendustäitmise läbiviimisega kaasnev vastutuse panemine kõrvalisele isikule. Kui haldusorgan kõrvalist isikut kaasates jääb siiski ise menetluse läbiviimist juhendavaks ning menetluse õiguspärase kulgemise eest vastutavaks haldusorganiks, siis on tegemist asendustäitmise, seda isegi juhul, kui haldusorgan kaasab asendustäitmise läbiviimisele haldusorgani koosseisu mittekuuluvaid isikuid.

Eraõiguslike isikute kaasamisel sunnivahendi rakendamise menetlusse on oluline eristada järgmiseid õigussuhteid:

- õigussuhe sunni teostamiseks pädeva haldusorgani ning adressaadi vahel - avalik-õiguslik õigussuhe, reguleeritud käesolevas seaduses sisalduvate normidega;
- sunnivahendit rakendav ettevõtja ning ettekirjutuse teinud haldusorgan – haldus- või tsiviilõiguslik leping, sõltuvalt asendustäitmise sisust;
- sunnivahendit rakendav ettevõtja ning adressaat - õigussuhe puudub, kuid ettevõtja volitatud kohustust täide viima ning adressaat on kohustatud seda taluma.

Asendustäitmine viiakse läbi adressaadi kulul ja vastutusel ning sellega kaasnevad kulud võib jaotada kaheks:

- asendustäitmist läbi viinud haldusorgani kantud kulud;
- asendustäitmist realselt läbi viinud kolmandale isikule makstav tasu (ATSS eelnõu seletuskiri).

Kui asendustäitmise tegelikud kulud oluliselt ületavad asendustäitmise rakendamise hoia-tuses märgitud kulusid, peab sunnivahendit rakendav haldusorgan sellest kulude suurene-mise selgumisel viivitamatult adressaadile teatama (ATSS § 14 lg 2).

1.1.6. Asendustäitmise kulude sissenõudmine

Sunnivahendi rakendamine (asendustäitmine) on tihti seotud erinevate kulutustega. Menetluse käigus tekkinud kulud on kohustatud katma sunnivahendi adressaat. Asendustäitmise kulude hüvitamise nõude eelduseks on asendustäitmise õiguspärasus ning kulude tekkimine ja nende tõendatus

Asendustäitmise kulude juures on mõeldavad kaks kulude tekkimise viisi:

- asendustäitmise viis realselt läbi sunnivahendi rakendamiseks pädev haldusorgan
- asendustäitmise läbiviijaks oli lepingu alusel kolmas isik

Esimesel juhul on haldusorganil pärast asendustäitmise lõpetamist õigus esitada adressaadile nõue asendustäitmise kulude tasumiseks. Teisel juhul hüvitab haldusorgan esmalt talle asendustäitmise läbiviimisega tekkinud kulud, seejärel aga esitab nõude adressaadi vastu asendustäitmise kulude tasumiseks.

Asendustäitmise kulud ja sunniraha nõutakse sisse täitemenetluse seadustikus sätestatud korras nagu kohtuotsusest tulenev rahaline nõue. Võlgnikuks on adressaat ja sissenõudjaks sunnivahendit rakendanud haldusorgan (ATSS § 15 lg 1). Ettekirjutuse andnud haldusorgan koostab vastavasisulise täitedokumendi ning edastab selle täiteosakonnale (Täitemenetluse seadustik § 23 lg 1). Menetluse kulude määratud tähtajaks mittetasumisel või kulude osalisel tasumisel pöörab täitur sissenõude võlgniku varale või asjadele (Täitemenetluse seadustik § 52 lg 3). **Siinjuures peab autor oluliseks, et adressaadile jäetaks kulude vabatahtliku tasumise võimalus, enne rahalise nõude esitamist kohtutäiturile, näiteks kümne päeva jooksul.** Vabatahtliku kulude tasumisega hoiaks haldusorgan ära adressaadile üleliigsete kulutuste tekkimise (HMS § 5 lg 2).

Asendustäitmise eesmärgiks on eelkõige kohustatud isiku sundimine ettekirjutuses sisalduva teo täitmisele. Seetõttu on tal kuni asendustäitmise lõpetamiseni alati võimalus nimetatud tegu ise teostada. Sellisel juhul arvestatakse asendustäitmise kulude hulka vaid kulutused, mis haldusorgan kuni adressaadi sekkumiseni ning nõutud teo tegemiseni pidi kandma (ATSS seletuskiri).

1.2. Lääne-Eesti Päästkeskuse korraldus

1.2.1. Lääne-Eesti Päästkeskus

Lääne- Eesti Päästkeskus (LäPK) kui regionaalne päästkeskus loodi 1.märtsil 2006. a. Lääne- Eesti Päästkeskuse põhimääruse (LäPK Pm) §1 lg 1 järgselt on päästkeskus „...Siseministeeriumi valitsemisalas asuva Päästeameti kohalik täidesaatva riigivõimu volitusi omav asutus, mis täidab oma tegevuspiirkonnas talle seadusega ja seaduse alusel antud õigusaktidega pandud ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses“.

LäPK tegevusvaldkonnad on: 1) päästetööd; 2) **riiklik tuleohutusjärelevalve**; 3) päästetööalane ennetustöö; 4) kriisireguleerimine.(LäPK Pm § 5).

Päästkeskuse struktuuriüksused on: 1) **tuleohutusbüroo**; 2) **insenertehniline büroo**; 3) **menetlusbüroo**; 4) kriisireguleerimisbüroo; 5) ennetustöö büroo 6) rahandusbüroo; 7) avalike suhete büroo; 8) haldusbüroo; 9) tehnikabüroo; 10) personali- ja asjaajamisbüroo; 11) planeerimisbüroo; 12) korrapidamisbüroo; 13) koolitusbüroo; 14) Pärnumaa päästeosakond; 15) Läänemaa päästeosakond; 16) Raplamaa päästeosakond; 17) Hiiumaa päästeosakond; 18) Saaremaa päästeosakond; 19) Järvamaa päästeosakond.(LäPK Pm § 11 lg 2).

Lääne-Eesti Päästkeskuse (LäPK) juhindub Päästeseaduse (PäästeS) § 26 lg 1 p 2, mis annab volitusnormi teostada riikliku tuleohutusjärelevalvet asutuse tegevuspiirkonnas. Sama seadus sätestab ka riikliku tuleohutusjärelevalve kohustused, milleks muu hulgas on haldussunni rakendamine tuleohutusnõuete rikkumise korral (PäästeS § 27 lg 1 p 3).

1.2.2. Päästkeskuste praktika haldussunni kohaldamisel

Lääne-Eesti Päästkeskuse riikliku tuleohutusjärelevalve teostamise arengu ja tõhustumise võib jagada kolme etappi - selgitamine, hoiatamine, sunnivahendite rakendamine:

1. Alates 01.03.2006 toimus regionaalse päästkeskuse haldusterritooriumil paikneva- te objektide kaardistamine, mille üle teostatakse riiklikku tuleohutusjärelvalvet. Samuti tegeleti üle regiooni ühtse dokumentatsiooni ja põhimõtete välja töötamise- ga, ametnike taseme ühtlustamisega läbi koolituste, töötulemuste kontrolli ning jooksvalt ametnike konsulteerimisega ning aktiivselt kohtumiste organiseerimisega kohalike omavalitsusjuhtidega, ehitusettevõtjate ja arhidektidega. Tuleohutusins- pektorite ülesandeks lisaks põhitööle, tuleohutusülevaatuste läbiviimisele ja tule- ohutusnõuete selgitamisele, ka päästkeskuse visiooni ning tegevuspõhimõtete tut- vustamine.
2. Aastal 2007 alustati aktiivselt haldussunni ja sunnivahendite ühtlustamise raken- damist regiooni inspektorite töös. Vastavalt ATSS § 7 lg 2 kaasnesid iga uue antud ettekirjutusega ka sunniraha hoiatus. Tulenevalt HMS § 61 lg 2 hakkas päästkes- kus eelnevalt kehtivatele, täitmata ettekirjutustele eraldi juurde tegema sunniraha hoiatusi (ATSS § 7 lg 2). Samuti hakati eelnevalt koos sunniraha hoiatusega tehtud täitmata ettekirjutuste puhul sunniraha realselt sisse nõudma (ATSS § 8 lg 1).
3. Aastal 2008 rakendati sunnivahendeid iga täitmata jäänud sunniraha hoiatusega et- tekirjutuse puhul. Motiveeritud põhjenduste korral aadressadi poolt pikendati ette- kirjutuse ja sunnivahendi rakendamist (ATSS § 8 lg 2) kuni kaks kuud. Samuti alustas päästkeskus vastavalt Vabariigi Valitsuse 01.01.2005. a. määrusele nr 315 Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded § 2 lg 1 p 5 ja 6 alusel oluliste tuleohutusnõuete rikkumise korral väärteomenetlust, rakendades üle regiooni üht- lustatud trahvisanktsioone.

2004. a. ei olnud Eesti riiklikus tuleohutusjärelvalves ühtset õiguslikku seisukohta sunni- vahendi hoiatuse tegemiseks avalik- õiguslike juriidiliste isikute suhtes. Praktikas rakendati sunniraha eraõiguslike juriidiliste isikutele ja sedagi osaliselt.

Aastal 2008 teostasid LÄPK tuleohutusjärelvalve ametnikud esimene asendustäitmise ra- kendamise Eesti Vabariigis. Ettekirjutuse täitmise tähtaega, milles nõuti Lihula Kultuuri- maja hoonesse automaatse tulekahju- signalisatsioonisüsteemi (ATS) paigaldamist, oli ju- ba eelnevalt pikendatud, kuid kohalik omavalitsus ei näidanud üles huvi ega initsiatiivi et-

tekirjutuse täitmiseks. Seega jäi päästekeskusel kasutada veel Eesti päästeala halduspraktikas kasutamata sunnivahend - asendustäitmine.

1.2.4 Asendustäitmise rakendamise praktika Eestis

Alates Asendustäitmise ja sunniraha seaduse jõustumisest 2002.a on Eesti Vabariigis teostatud haldusorgani poolt asendustäitmist kahel korral. Pretsedendi lõi 2008.a. Pärnu Linnavalitsus, kes lammutas asendustäitmise korras hotell „Delfine“ ebaseaduslikult ehitatud hoone kolmanda korruse. Teine asendustäitmise rakendamine toimus samuti aastal 2008 Lääne-Eesti Päästkeskuse poolt, kes paigaldas Lihula Kultuurimaja hoonesse automaatse tulekahju- signalisatsioonisüsteemi, evakuatsioonivalgustuse ning ustele evakuatsioonisulused.

Lõputöö raames autor intervjuu Põhja- Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse juhi Ants Agurajuja, Lõuna- Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse juhi Viljar Schmidt`i ja Ida- Eesti Päästkeskuste järelevalveteenistuse juhi Rivo Neuhaus`iga, esitades neile küsimuse: “Miks ei ole Teie regionaalses päästkeskuses rakendatud asendustäitmist?” Vastustest jäi kõlama kolm põhiargumenti:

1. ei ole olnud otsest vajadust, kuna sunniraha ressurss sunnivahendina on täielikult ära kasutamata. Ei ole ka selge, millistel puhkudel kasutada;
2. päästkeskusel puudub asendustäitmiseks vastav eelarve ja rahalised vahendid;
3. puudub kogemus.

2. LIHULA KULTUURIMAJA JUHTUMIANALÜÜS

2.1. Juhtumi kirjeldus

2.1.1. Lihula Kultuurimaja taust

Lihula Kultuurimaja on ehitatud 20. sajandi lõpukümnendil, ehitus oli planeeritud kahes järjus: I ehitusjärg kultuurimaja, II järg administratiivosa koos raamatukoguga. Eesti iseseisvuse taastamisega saabusid majanduslikult rasked ajad ning seoses sellega valmis ehitise I osa- kultuurimaja.

Valminud hoonesse paigaldati toleaegetele normidele vastav tulekahju- signalisatsioonisüsteem ning lava osas ka sprinklersüsteem ning kogu hoonesse tuletõrje sisevesikute süsteem, mis on ajajooksul amortiseerunud ning ei täida enam oma eesmärki.

Hoone on tervikuna aktiivses kasutuses, seda nii päevasel ajal kui ka õhtuti. Kuus toimuvad mitmed teatrietendused, kontserdid, päeval tegutsevad hoones mitmed huviringid. Hoone on ette nähtud kuni 400 inimese kogunemiseks.

Kultuurimaja hoone on kolme korruseline, paljude väikeste ruumidega ning keeruline oma tehnilise lahenduse poolest (fotod Lisa 1; 2; 3).

2.1.2. Ülevaade haldusmenetlusest

Lääne-Eesti Päästkeskuse arhiivis on säilinud ettekirjutus (12.10.2004.a nr 4-1 102 /76) , mis on antud Läänemaa Päästeteenistuse (Päästkeskuse õiguseellane) planeerimis- ja järelvalveosakonna peainspektor Endel Viilma poolt 12.10. 2004. a. Lihula vallale, kui Lihula Kultuurimaja hoone ja territooriumi omanikule. Ettekirjutusega on pandud omanikule muuhulgas ka kohustus „korraldada automaatse tulekahju- signalisatsioonisüsteemi korrasolek, paigaldada nõuetekohane turvalgustussüsteem ning evakuaatsiooniteele jäävad uksed varustada lukkudega, mis on seestpoolt ilma võtmeta avatavad“. Ettekirjutuse täitmi-

se tähtajaks oli määratud 01.09.2006.a. Antud haldusaktiga ei kaasnenud sunnivahendi hoiatust.

Aastal 2007 andis Lääne- Eesti Päästkeskus uue ettekirjutuse (7-6/952-4) tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks. Muuhulgas kohustati hoone omaniku paigaldama hoonesse automaatne tulekahju- signalisatsioonisüsteem ja evakuatsioonivalgustus, paigaldama evakuatsiooniteele jäävatele ustele seestpoolt kergesti avatavad (ilma võtmeta) lukud ja korraldama kultuurimaja töötajatele tuleohutuslane koolitus. Antud ettekirjutusega kaasnes ka iga kohustuse kohta konkreetse summas sunniraha hoiatus.

Uus tuleohutusülevaatus toimus 01.04.2008.a. Selle käigus tuvastati ja fikseeriti paikvaatlusprotokollis (nr. 7.3-1/391-2), et ülalnimetatud ettekirjutuse punktid olid tähtajaks täitmata. Seoses sellega andis Lääne- Eesti Päästkeskus ettekirjutuse punkti nr 2 pandud kohustuse, s.o personali koolituse läbiviimise kohta, täitekorralduse sunniraha tasumiseks (04.04.2008.a. nr. 7-6/952-6) summas 1000 krooni. Samal kuupäeval anti uus, 6 ettekirjutuse punktist koosnev haldusakt, täitmise tähtajaga 23.06.2008.a (nr 7.3-1/391-3).

Uus paikvaatlus teostati 06.09.2008.a, milles fikseeriti, et ettekirjutuse nr. 7.3-1/391-3 nõuded on täidetud kuid hoones puudub ATS, evakuatsioonivalgustus ning lihtsalt avatavad ukse sulused.

03.10.2008.a. teostati uus paikvaatlus haldusmenetluse nr. 7-6/952 raames ja fikseeriti kohapealne olemasolev olukord paikvaatlusprotokolliga.

Teavitati asendustäitmise raames hinnapakumiste võtmise korraldamisest Lihula Vallavalitsust.

31.10.2008.a saatis LäPK Lihula Vallavalitsusele teatise asendustäitmise teostamise ja kulude kohta (7-6/952-7).

30.10.2008.a sõlmis LäPK töövõtu lepingu Hotronic Lääne-ga asendustäitmise läbi kuuluvate tööde teostamiseks (automaatse tulekahju- signalisatsioonisüsteemi paigaldamine, evakuatsioonivalgustuse paigaldamine Lihula kultuurimaja hoonesse).

03.11.2008.a sõlmis LäPK töövõtu lepingu Lukuexpert OÜ-ga evakuatsioonisuluste paigaldamiseks Lihula kultuurimaja hoonesse.

05.11.2008.a. andis LÄPK täitekorralduse Hotronic Lääne-le (7-7/952-9) ja Lukuexpert OÜ-le (7-7/952-8) asendustäitmise teostamiseks Lihula kultuurimaja hoones ajavahemikul 10.11.2008.a kuni 10.12.2008.a.

02.02.2009.a. andis LÄPK Lihula vallavalitsusele täitekorralduse asendustäitmise kulude tasumiseks, millele vastuseks palus Lihula Vallavalitsus võimaldada kanda kulud üle LÄPK arveldusarvele ositi, mis ka rahuldati.

25.03.2009.a. edastati täitemenetlus (7-5/952-14) kohtutäitur Tarvi Söömer`ile, kuna Lihula vallavalitsus ei pidanud kinni endale võetud maksekohustustest.

2.1.3. Ülevaade asendustäitmisest

Päästkeskuse korraldusel adressaadile maksta riigi tuludesse ettekirjutuse hoiatustes määratud sunnirahad, oleks Lihula vald pidanud loovutama oma eelarvest 20 000 krooni riigi tuludesse. Lihula valla näol on tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga (KOKS § 10), kelle eelarve koosneb tuludest, kuludest ja finantseerimistingutest (KOKS § 38 lg 1). Kohaliku omavalitsuse üheks tuluks on residendist füüsilise isiku tulumaks, millest laekub 11,4 % tema elukohajärgse kohaliku omavalitsuse eelarvesse (TuMS § 5 lg 1 p 1). Seega oleks päästkeskus nõudnud riigituludesse kaudselt Lihula valla territooriumil elavate inimeste raha, mis ei oleks olnud otstarbekas, kuna haldusakti eesmärk oleks jäänud ikkagi saavutamata. Seetõttu anti uus sunnivahendi hoiatus, s.t asendati sunniraha hoiatus asendustäitmise hoiatusega (03.04.2008.a nr 7-7/952-5). Asendustäitmise hoiatusega kaasnes veelkord vabatahtliku täitmise aeg üks kuu, mis oli igati piisav tööde alustamiseks.

„Kohustuse täitmise tagamiseks kasutatakse leebeimat sunnivahendit ja -määra, mis eelduste kohaselt on tõhusaimad. Haldusorgan peab valima sunnivahendi, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust“ (ATSS § 3 lg 3). Lähtudes eelnevast, muutis (ATSS § 2 lg 2) Lääne- Eesti Päästkeskus ettekirjutusega antud sunniraha hoiatused ning andis adressaadile asendustäitmise hoiatuse ohutu evakuatsiooniga seotud punktides: paigaldada hoonesse automaatne tulekahju- signalisatsioonisüsteem, paigaldada hoonesse evakuatsioonivalgustus ning varustada evakuatsiooniteele

jäävad uksed seestpoolt ilma võtmeta avatavate lukkudega. Vabatahtlikuks täitmise tähtaajaks määrati üks kuu (mai 2008). Üks kuu nii suuremahuliste tööde teostamiseks võib tunduda lühike ja mittetäidetav. Päästkeskus eeldas, et Lihula Vallavalitsus suudab ühe kuu jooksul alustada nimetatud tööde teostamise ettevalmistusi, seda just projektstaadiumiga ning hinnapakkumiste võtmisega. Järgmine paikvaatlus (nr. 7.3-1/952-10) toimus viis kuud peale hoiatuses märgitud tähtaja saabumist (oktoobris). Paikvaatluse käigus fikseeriti, et Lihula Vallavalitsus ei ole alustanud ettekirjutuse punktide täitmisega, seda nii ettevalmistuse kui ka paigalduse mõistes, samuti ei olnud adressaat antud haldusakti vaidlustanud.

Viimases paikvaatluses fikseeritud olukorrapõhjal saatis Lääne- Eesti Päästkeskus adressaadile teatise, et on alustatud asendustäitmise teostamiseks hinnapakkumiste võtmist (e-mail vallavalitsus@lihula.ee). Eelnevalt oli adressaadilt välja nõutud hoone projekt, mille alusel saadeti erinevatele firmadele hinnapäring. Kuna ATSS ei sätesta asendustäitmise teostamisel kolmanda isiku leidmise kriteeriume, lähtus päästkeskus üleliigsete kulutuste mittetekitamisest adressaadi suhtes (HMS § 5 lg 2). Selleks edastati hinnapäringud kolmele nõrkvoolupaigaldistega ning kolmele lukusüsteemidega Eesti turul tegutsevatele firmadele. Hinnapäringute tulemusel valiti välja kaks firmat, kelle pakkumised oli kõige soodsamad. Märkimisväärne on, et kolmest lukupaigaldusfirmast kaks ei olnud nõus nii suuremahulist tööd ette võtma.

Hinnapakkumised automaatse tulekahju-signalisatsioonisüsteemi ning evakuatsioonivalgustuse paigaldamiseks jäid vahemikku 168 516 krooni kuni 351 401 krooni. Lukufirmadest esitati ainult üks pakkumine hinnaga 76 627. 90 krooni. Autor pöörab siinkohal tähelepanu ettevalmistavate tööde mahule, mis lisaks põhitööle nõudsid suure hulga energiat ja ajakulu.

Hinnapakkumiste laekumisel valiti välja kõige soodsama pakkuja tegija, kelleks osutus Hotronic Lääne hinnaga 168 516 krooni (hinnapakkumine nr. 333). Lukupaigaldusfirmadest tegi ainukesena reaalse hinnapakkumise Lukuekspert maksumusega 76 627.90 krooni (hinnapakkumine nr. 801472).

Asendustäitmise rakendamise hoiatuses oli haldusorgan adressaadile teatanud teostatavate tööde eeldavaks maksumuseks 150 000 krooni, kuid hinnapakkumiste tulemusel selgus, et

antud tööde maksumus kujuneb oluliselt suuremaks. Tulenevalt seadusest teavitas haldusorgan kulude suurenemisest koheselt adreassaati (ATSS § 14 lg 2). Samuti tehti adreassaadile teatavaks töid teostama hakkavate firmade andmed, tööde täpne maksumus ning paigaldustööde alguskuupäev (31.10.2008 nr. 7-7/952-7)). Paigaldustööde teostamine pidi algselt jääma ajavahemiku 10. november 2008 kuni 01. detsember 2008. a. Tingituna asjaoludest, et tegemist oli kultuurimaja hoonega ning lähenemas olid jõulud, oli päästkeskuse poolne soov töid teostavatele firmadele, et oma paigaldustegevusega häiritakse võimalikult vähe asutuse igapäevast tööd. Seetõttu viibis ka tööde lõpetamise tähtaeg- nõrkvoolu paigaldiste paigaldustööd lõpetati 10.12.2008. aastal.

2.2. Juhtumi analüüs

2.2.1. Koostööpartnerite eelnev väljavalimine

Asendustäitmine kui protsess ei ole päästeasutuse töös igapäevane sunnivahend. Samas, kui tekib selleks vajadus on asendustäitmise seaduslike normide täitmine ametnikule töömahukas ja koormav protseduur.

Riigihangete seadus (RHS) kohustub korraldama hankemenetluse, kui hangitav teenus ületab 40 000 euro piiri või ehitustööde korral 250 000 euro piirmäära (RHS § 15 lg 1p 2).

Siinkohal tuleb juhtida tähelepanu, et hankemenetlust ei saa läbi viia järelevalveteenistuse töötajad, vaid selle peab organiseerima ja ette valmistama päästkeskuse haldusteenistus. Samuti ei ole otstarbekas hanget korraldada iga asendustäitmise juhtumi korral eraldi. Haldusorgan saab koostada analüüsi eelseisval perioodil (aasta või kaks) eeldatavate asendustäitmise juhtude prognoosimiseks. Analüüsi saab põhjal saab välja selgitada asendustäitmist juhtumite eeldatava üldarvu ja maksumuse. Selle põhjal saab otsustada, kas otstarbekam on iga täitemenetluse puhul leida tööde teostaja personaalselt, või kui tööde eeldatav maht on suurem, kuulutada välja hankemenetlus.

Üheks töö lihtsustamise meetodiks näeb autor Päästeameti või Siseministeeriumi poolt väljakuulutatava hanke korraldamist kolmanda isiku leidmiseks, mille tulemusena sõlmitakse

võitjaga raamleping. Selle alusel saavad regionaalsed päästkeskused iseseisvalt sõlmida lepinguid asendustäitmise raames täitetegevuse läbiviimiseks.

Iga asendustäitmine tähendab päästeasutuse jaoks kolmanda isiku leidmist, kes asendustäitmise hoiatuses toodud kohustused omapoolselt teostaks. **Siinkohal rõhutan, et päästeasutuse jaoks ei saa olla eesmärk kõrvaldada asendustäitmise kaudu selliseid tuleohutussnõuete rikkumisi, mis on omaniku poolt lihtsalt, vähest ressursi nõudvalt teostatavad ning ei kujuta otsest ohu inimeste elule ja tervisele.** Tähelepanu tuleks fokusseerida tuleohutussnõuete rikkumistele, mis on seotud inimeste ohutu evakueerumise ning evakueerumisega hoonest (Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutussnõuded § 40 lg 1). See tähendab: hoones peab olema puhkenud tulekahjust või muust ohust teavitamise süsteem, evakuatsioonivalgustus ning väljapääsud peavad olema kergesti seestpoolt avatavad (ilma võtmeta).

Eeltoodud nõuete täitmine läbi haldussunni seab konkreetsemad piirid ka kolmandale isikule. Selline kolmanda isiku poolt osutatava teenuse kahe aasta maksumus Lääne- Eesti Päästkeskuse (LäPK) tegevuspiirkonnas ei ületaks (RHS) etteantud 250 000 euro piirmäära (RHS 15 lg 1 p 2) ning pakkuja leidmiseks ei ole vajadust riigihanke korraldamiseks. LäPK on võtnud eesmärgiks leida asendustäitmise tööde teostaja piiratud hankemenetluse raames (RHS § 25 lg 2). Selline lähenemine on aus kõigi turul olevate ettevõtjate suhtes ning väldib hilisemad komplikatsioonid pakkumist mitteväitnud osalejate poolt. Hankemenetluse tulemusena peaks päästkeskus leidma endale koostööpartneri, kes on võimeline iseseisvalt, haldusorgani poolt antud täitekorralduse alusel, teostama täitetegevust.

Parima pakkumise saab välja valida töid- või teenust pakkuva isiku paigaldustööde tunnitasu, paigaldatavate komponentide (automaatse tulekahju- signalisatsiooni- süsteemi andurid, keksseade, kaabel jne.) hinna alusel. Samuti peab kolmandal isikul olema tuleohutus paigaldiste projekteerimis- ja ehituspädevus, olema ettevõtja äriseadustiku tähenduses, omama majandustegevuse registri registreeringut või õigussuhet nimetatud pädeva isikuga (PäästeS § 25² lg 1 p1; 2). Samuti peab kolmas isik omama järelmaksu võimekust 500 000 krooni ulatuses kuni kolmeks kuuks. Krediitvõimekus on vajalik asendustäitmise kulude tagasinõudmiseks haldusorgani poolt adressaadilt, ilma endapoolselt kulutusi tegemata.

2.2.2. Asendustäitmise kulude sissenõudmine

Lääne- Eesti Päästkeskusel, kui Siseministeriumi valitsemisalas asuval Päästeameti kohalikul täidesaatva riigivõimu volitusi omaval asutusel on tekkepõhine raamatupidamine (RPS § 5 lg 2). Asendustäitmise teostanud kolmanda isiku poolt esitatud arve teostatud tööde kohta võetakse päästkeskuse raamatupidamises arvele kui kulu. Asendustäitmisest saadavate tulude laekumise aluseks on ATSS § 11. Asendustäitmise tulu võetakse arvele kulude tegemisega samal perioodil. Raamatupidamises kajastatakse sunniraha ja tulu asendustäitmisest kontol nr 388850 (Rahandusministri 11.detsember 2003.a määrus nr 105 „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“ lisa 1). Kulunõude esitamise aluseks raamatupidamises on täitekorraldus asendustäitmise kulude hüvitamiseks või kulude sissenõude dokumentatsioon, mis on esitatud kohtutäiturile täitmiseks.

Erandina võib sunnivahendit rakendav haldusorgan asendustäitmise eeldatavad kulud enne asendustäitmise tegelikku algust kindlaks määrata ning ettemaksuna sisse nõuda (ATSS § 15 lg 3). **Kuna päästeasutusel puudub eelarves asendustäitmiseks ettenähtud rahalised vahendid, võib eelpooltoodud paragraafi alusel tõlgendada asendustäitmist alati kui erandit.**

Siinkohal on kaks valikut: teostada kolmanda isiku poolt tööd, kolmas isik esitab arve, tekitades nii päästkeskusele kulu ja nõuda see kulu adressaadilt sisse. Teine võimalus, mis on sätestatud ATSS § 15 lg 3, on teha eelnevalt kindlaks teostatavate tööde eeldatav maksumus ja nõuda adressaadilt summa ettemaksuna sisse. Välja pakutud kahest võimalikust valikust on rakendatavad mõlemad, kuid esimese puhul on kolmanda isiku poolt teostatud tööde maksumus esitatud arve näol täpselt haldusorganile teada ja kulude sissenõudmine lihtsam.

Teisesena välja pakutud võimaluse puhul võib lisaks kalkuleeritud tööde maksumusele lisanduda ettenägematud kulutusi. Samuti on asendustäitmise rakendamise hoiatust andes raske prognoosida eeldatavaid kulutusi, kuna tööde maksumus võib suureneda ehitusturul toimuvate muutuste tõttu. Asendustäitmise tegelike kulude suurenemisel peab haldusorgan sellest adressaati viivitamatult teavitama (ATSS § 14 lg 2).

Siinkohal ei soovita autor suuri finantsvahendeid nõudva asendustäitmise teostamine eraõigusliku juriidilise isiku puhul, kuna eraõigusliku juriidilise isiku puhul võib ette tulla pankrot. Pankroti avaluse saab esitada eraõiguslik juriidiline isik, asendustäitmise aadressa, enda kohta, kui asendustäitmise kulud ületavad isiku maksejõulisust ning varasid (Pankrotiseadus § 1).

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Lõputöös analüüsitud seaduste ning Lääne- Eesti Päästkeskuse(LäPK) poolt läbi viidud asendustäitmise juhtumianalüüsi põhjal jõudis lõputöö autor järeldusele, et asendustäitmine on tuleohutusjärelvalves lihtsalt rakendatav ning eesmärgipärane sunnivahend.

Kuigi Asendustäitmise ja sunniraha seadus võeti vastu 2001.a on Eestis antud seadusest tulenevalt teostatud ainult kaks asendustäitmise juhtu. Samuti ei ole haldusaktiga antud haldussunni vahendina asendustäitmise hoiatust. Ainsana päästkeskustest kasutab oma halduspraktikas sellist sunnivahendi hoiatust Lääne- Eesti Päästkeskus.

Haldusaktiga kaasnevat sunniraha hoiatust kasutavad ja ka rakendavad haldussunni meetmena kõik neli regionaalset päästkeskust üle Eesti. Samas on sunniraha hoiatuse kui sunnivahendi proportsioonid keskuste vahel ühtlustamata ja puuduvad suunised haldussunni meetmete valikul. Sunnivahendi valik ja suurus on ametniku kaalutusõigus. Nii on reaalne, et samaliigiliste tuleohutusnõuete rikkumiste puhul ei kasutata üle Eesti ühtset sunnivahendite rakendamise poliitikat. Samuti võib tekkida olukord, kus LäPK, kes ainukesena sunnivahendi hoiatusena kasutab asendustäitmise hoiatust ja realselt seda ka rakendab, riivab haldusorganina adreassaadi õiglustunnet, kui lähtuda võrdse kohtlemise printsiibist, sest teised regionaalsed päästkeskused ei ole nii resoluutsed. Siinkohal on diskussiooni küsimus, kumb riivab rohkem adreassaadi huve: kas sunniraha rakendamine või jätta sunniraha rakendamata ning anda asendustäitmise hoiatus, ning asendustäitmise korras tõsta hoone turvalisust? Siinkohal teeb autor ettepaneku ühtlustada üle Eestiliselt haldusmenetluses rakendatavate sunnivahendi põhimõtted, et taga adreassaadi võrdne kohtlemine haldusmenetluses üle Eesti.

Autor rõhutab asendustäitmise kui sunnivahendi hoiatuse efektiivsust. Haldusmenetlus päästeasutuses on pikaajaline protsess, kuna tihti antakse suuremahulisi investeeringuid nõudva haldusakti täitmiseks aega üks aasta. Lääne- Eesti Päästkeskuse halduspraktika on näidanud, et sageli ei suuda adreasaat ühe aastaga ettekirjutusega pandud kohustust täita ning palub ettekirjutuse täitmise tähtaja pikendamist. Mittetäitmise põhjuseid võib olla mitmeid: majanduslik olukord, tehnilised iseärasused, eelseisvad renoveerimistööd jne. Autori kogemustele tuginedes esineb haldusaktide mittetäitmisel ka inimlikku faktorit: hal-

dusakti täitmistähtaja unustamine ja pahatahtlikku, ehk haldusorgani seadusliku korralduse eiramist. Siinkohal pöörab autor tähelepanu sellele, et haldusorganil on tulenevalt Asendustäitmise ja sunniraha seadusest õigus sunnivahendi rakendamist adressaadi põhjendatud taotlusel edasi lükata (ATSS § 8 lg 2) kuni kaks kuud. Sellisel juhul on eesmärgipärasem koos ettekirjutuse tähtaja pikendamisega muuta ka sunnivahendi hoiatust- sunniraha hoiatuse asemel anda asendustäitmise hoiatus. Päästkeskuse kui haldusorgani eesmärk on tuleohutusnõuete rikkumiste likvideerimine. Samuti on kaks kuud igati piisav aeg, et adressaat saaks alustada puuduste kõrvaldamisega.

Regionaalsete päästkeskuste haldusvõimekuse tõstmiseks ja ühtlustamiseks teeb autor ettepaneku korraldada Päästeametil raamhange koostööpartneri leidmiseks asendustäitetegevuste läbiviija leidmiseks. Selline tegevus loob ühtsed eeldused asendustäitmise kui sunnivahendi rakendamiseks. Nii kaob päästkeskustel asendustäitmise menetluse käigus ära vajadus iseseisvalt otsida kolmandaid osapooli, mis on töö- ja ressursi kulukas protsess. Samuti näeb autor sellise raamlepingu sõlmimisel asendustäitmiste osakaalu suurenemist, kuna üks eeldus asendustäitmise läbiviimiseks on juba loodud. Samuti mitte vähetähtis sellise raamhanke korraldamisel on, et jäävad ära hilisemad pretensioonid ja võimalikud kohtuvaidlused adressaatide poolt, kuna läbi on viidud aus ja avatud konkurss tööde teostaja leidmiseks üleriigiliselt. Samuti loob selline hange eeldused, et osalevad suured ja jätkusuutlikud ettevõtted, kes on tegevad turul ka kolme või enam aasta pärast, et vältida nende poolt pakutavate tööde- toodete garantii katkemist ettevõtja lõppemise läbi.

Üheks suuremaks takistuseks asendustäitmise hoiatuse andmisel on kujunenud arusaam, et andes sellise sunnivahendi hoiatuse, peab päästkeskuse eelarves olema ka rahalised vahendid asendustäitmise läbiviimiseks juhul, kui adressaat ettekirjutust ei täida. Töö autor jõudis seadusandlust analüüsidest tulemuseni, et päästkeskusel ei pea olema enda eelarvelisi vahendeid, et asendustäitmist teostada. ATSS lubab asendustäitmise teostamise eeldatavad kulud eelnevalt haldusorganil ettemaksuna sisse nõuda, mis lihtsustab haldusorgani finantsolukorda. Töös käsitletakse rahaliste vahendite teemat peatükis 2.2.2.

Autor näeb tulevikus suuremat osakaalu tuleohutusjärelvalve ametnike koolitamisel. Tuleohutusjärelvalve on väga spetsiifiline valdkond, kus põimuvad tuleohutusnormatiivid ja riigi haldusõigus. See omakorda tähendab ametnikule jooksvalt kursisolekut muutuva seadusregulatsiooniga ning pidevat enesetäiendamist. Samuti tuleb oma haldusalased teadmisi rakendada praktikas.

KOKKUVÕTE

2008.a oli Lääne- Eesti Päästkeskuse poolt läbi viidud haldusmenetluste käigus antud ettekirjutuste tähtaegse täitmise protsent 88,6 %, mis näitab haldusmenetluste efektiivsust. Üheks ettekirjutuste vabatahtlikuks täitmise motivaatoriks on haldusaktiga kaasnev sunnivahendi hoiatus.

Analüüsidest Asendustäitmise ja sunniraha seadust ning Haldusmenetluse seadust, saab järeldada, et kõik eeltingimused asendustäitmise, kui sunnivahendi rakendamiseks haldusmenetluses on Eesti õigusruumis loodud. Autor leidis töö käigus, et asendustäitmine kui sunnivahend on kõige eesmärgipärasem ja leebeim sunnivahend, millega kahjustatakse kõige vähem isiku huve. Samuti on asendustäitmine haldusorganile lihtsasti teostatav, kui luua selleks haldusorgani tööd vähendavad eeltingimused. Haldusmenetluse raames saavutab haldusorgan eesmärgi, tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamine, kiirelt ja efektiivselt, sealjuures adressaadile põhjendamatuid kulusi tekitamata. Samuti ei koormata adressaati ettekirjutuse mittetäitmisel sunniraha maksmisega vaid isik saab raha eest, mis muidu oleks tulnud kanda riigi tuludesse, investeringu, mis on vajalik turvalise ning ohutu keskkonna loomiseks.

Seaduse vastuvõtmisega 2001.a. tekkis Eesti õigusruumi oluline seaduslik instrument tagamaks haldusorgani poolt antavate haldusaktide täitmist. Kui eelnevalt sai tuleohutusnõuete rikkujat halduskohtu seadustiku poolt sätestatud korras karistada, mis ei taganud alati tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamist ning eesmärgi täitmist, siis Asendustäitmise ja sunniraha seaduse raames on haldusorganil võimalik tuleohutusnõuete rikkujat sundida rikkumist kõrvaldama, ilma teda karistamata, valides selleks mõjuvaima sunnivahendi. Samas säilib haldusorganil võimalus rakendada paralleelselt haldusmenetlusega väärtemenetlust Väärtemenetluse seadustikus sätestatud korras.

Käesolev töö järeldused ja ettepanekud esitatakse päästkeskuste juhtkondadele. Autori hinnangul on läbiviidud analüüsist abi päästkeskustes tuleohutusjärelevalve poolt koostatud ettekirjutuste täitmise parema tulemuslikkuse saavutamiseks. Käesolev teema vajab siiski põhjalikumat analüüsi ning edasi arendamist, et tagada ühtlane haldusmenetlus nii regioniti kui ka kogu riigi tasandil.

РЕЗЮМЕ

Данная работа написана на эстонском языке, заключение выполнено на русском. Объем работы составляет 32 страницы. Основой для оформления работы является приказ ректора Академии МВД от 09.02.2007 №5-8/81, утверждающий инструкцию по составлению и оформлению работ студентов.

Работа состоит из трех разделов, делящихся на подразделы. В первом разделе дан обзор формирования института "Закона о субститутивном исполнении и о штрафах", раскрыто понятие субститутивного исполнения как о средстве принуждения, а также дается представление о Западно-Эстонском спасательном центре и практическом применении средств принуждения.

Вторая глава является исследовательской частью работы, в которой дан обзор Дома культуры в Лихула, проведенном в нем административном производстве, в ходе которого применено средство принуждения. Автор анализирует возможности, исходящие из действующего законодательства, которые упрощают исполнительные действия, и ищет решения для упрощения работы административных органов и ускорения процесса субститутивного исполнения.

Третья глава содержит выводы и предложения по упрощению проводимого в рамках субститутивного исполнения административного производства. Выводы и предложения, содержащиеся в работе, будут представлены руководству Спасательного центра. По оценке автора, проведенный анализ поможет достижению более эффективного исполнения предписаний чиновников Госнадзора за пожарной безопасностью.

С принятием закона в 2001 году в Эстонии возник существенный инструмент, позволяющий обеспечить исполнение актов, составленных административными органами. В ходе работы автор находит, что субститутивное исполнение как средство принуждения является самым целенаправленным и снисходительным, наносящим наименьший вред личностным интересам.

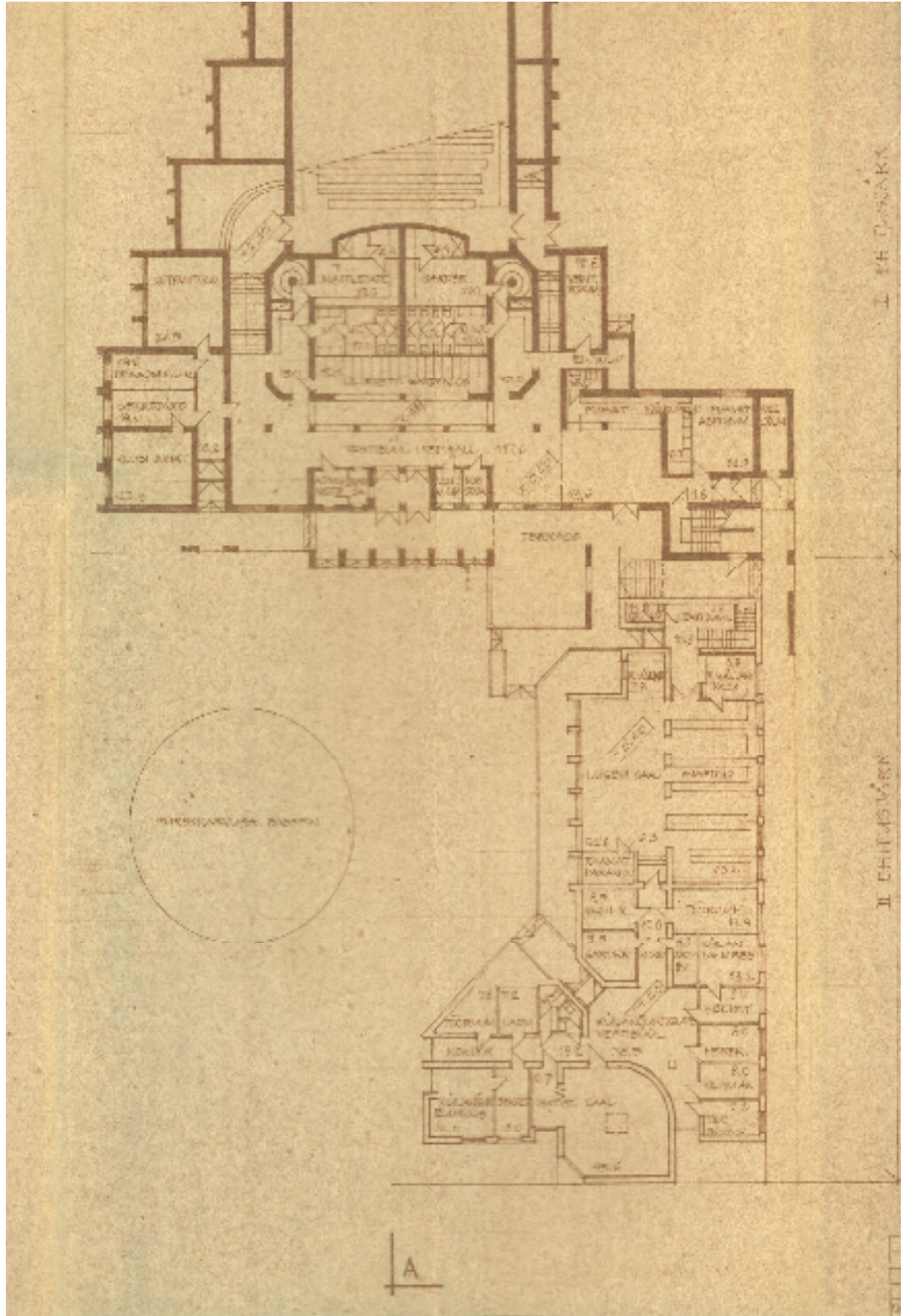
Субститутивное исполнение также является легко осуществимым, если для этого создать предпосылки, уменьшающие объем работы административного органа.

В рамках субститутивного исполнения орган администрации быстро и эффективно достигает цели – устранения нарушений правил пожарной безопасности, не нанося необоснованных расходов адресату.

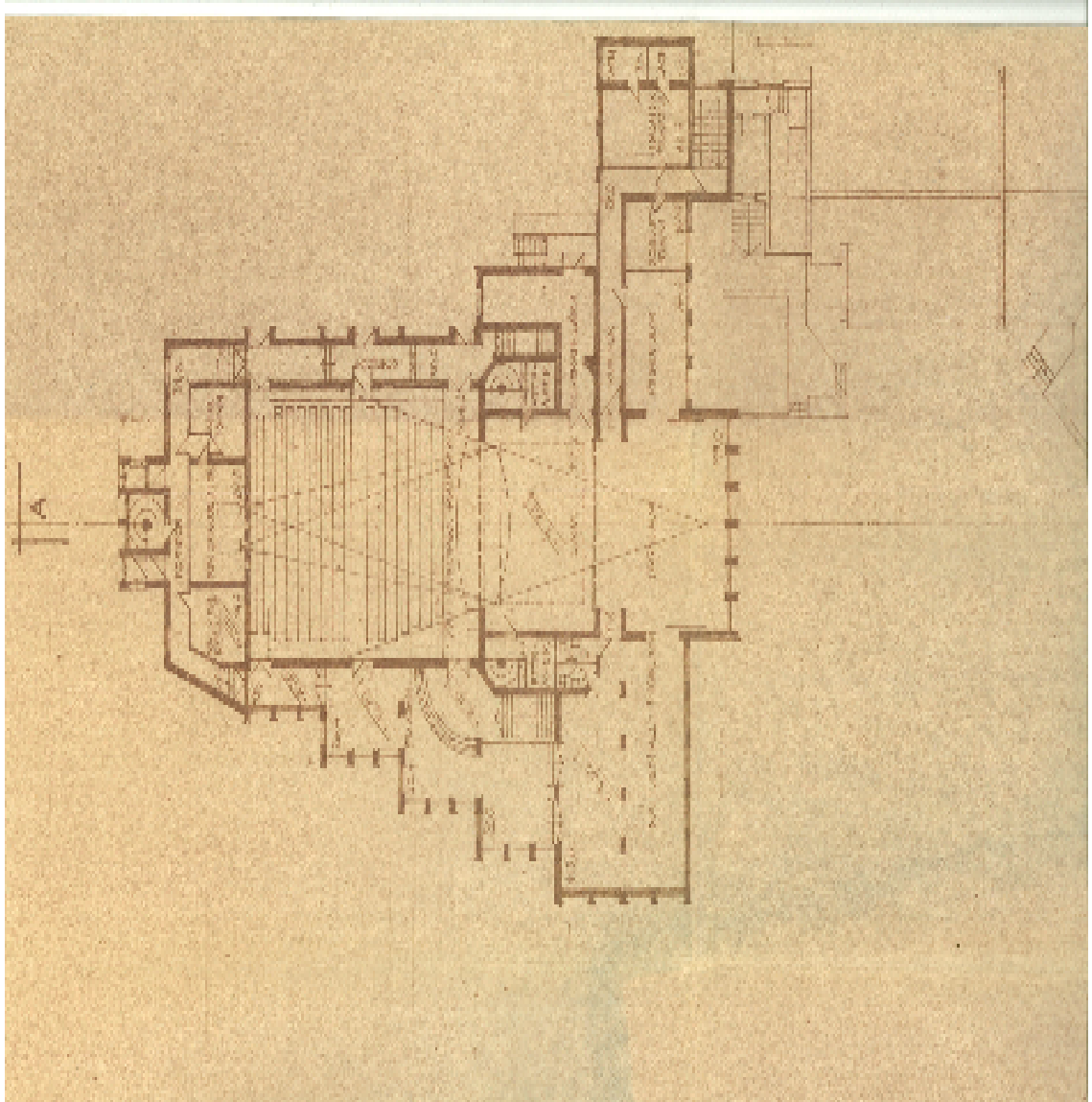
VIIDATUD ALLIKAD

- Aedma, A; Lopman, E; Parrest, N; Pilving, I; Vene, E.** (2004) Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus
- Asendustäitmise ja sunniraha seadus. (RT I 2001, 50, 283)
- Vabariigi Valitsuse 27.10.2004. a määrus nr. 315 "Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded" (RT I 2004, 75, 525)
- Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558)
- Kohtutäituriseadus.(RT I 2001, 16, 69)
- Lääne- Eesti Päästkeskuse põhimäärus (RT L 2006, 4, 69)
- Päästeseadus (RT I 1994, 28, 424)
- Pankrotiseadus. (RT I 2003, 17, 95)
- Raamatupidamise seadus. (RT I 2002, 102, 600)
- Riigihangete seadus (RT I 2007, 15, 76)
- Rahandusministri 11.12.2003.a määrus nr. 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" (RT L 2003, 130, 2103)
- Tulumaksuseadus (RT I 1999, 101, 903)

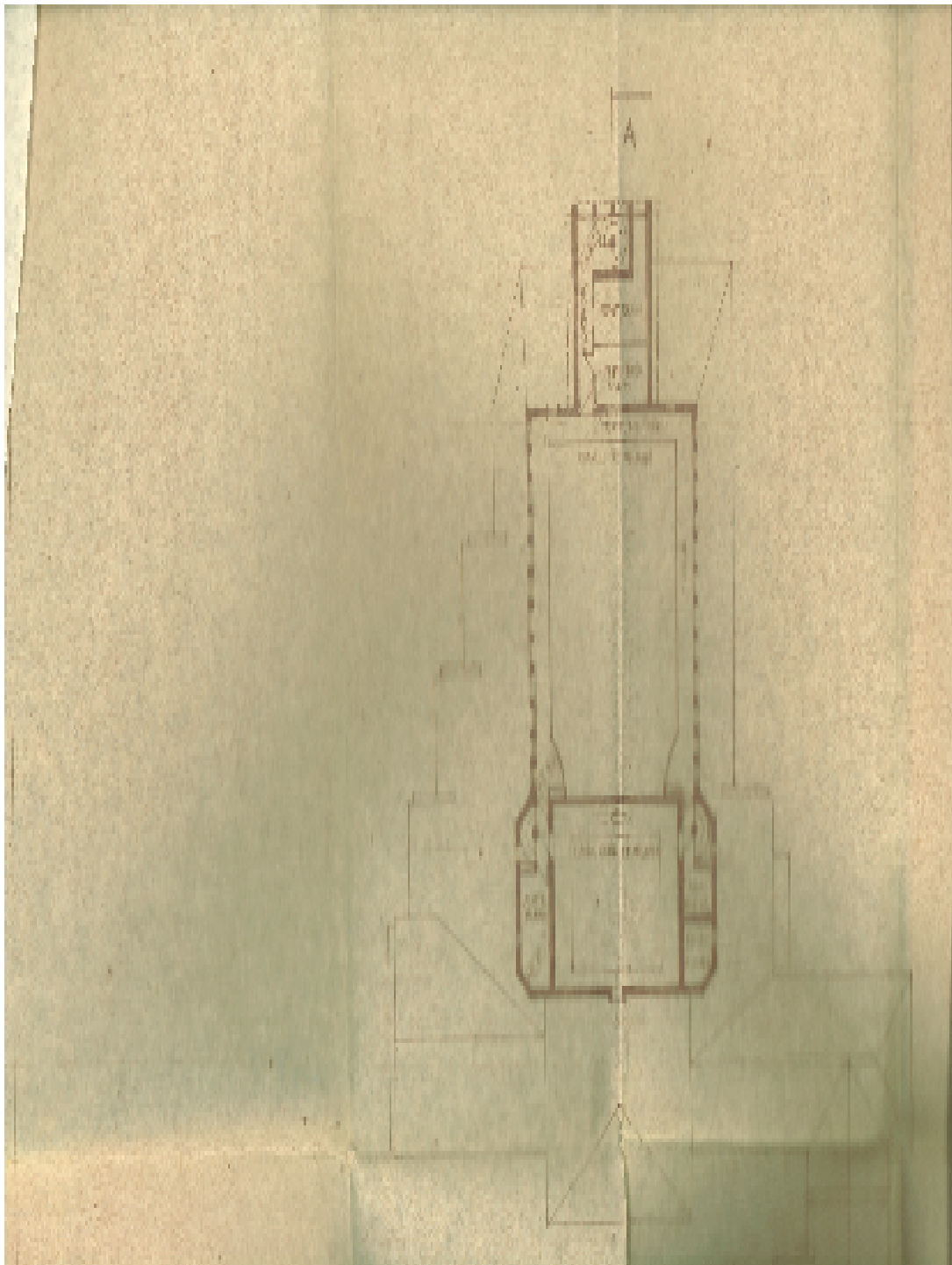
LISA 1:Lihula kultuurimaja 1. korruse plaan



LISA 2:Lihula kultuurimaja 2. korruse plaan



LISA 3: Lihula kultuurimaja 3. korruse plaan





SISEKAITSEAKADEEMIA

PÄÄSTEKOLLEDŽ

Mina, _____, päästekolledži päästeteenistuse eriala 4. kursuse üliõpilane tõendan, et kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjanduslikest allikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

_____ 2009 _____

(allkiri)

LÕPUTÖÖ VASTAB KEHTIVATELE NÕUETELE

Juhendaja _____

(ees- ja perekonnanimi)

(allkiri)

KAITSMISELE LUBATUD

Päästekolledži direktor:

(ees- ja perekonnanimi)

(allkiri)

_____ 2009