

## SISUKORD

<b>1. HALDUSÕIGUSE PÕHIKÜSIMUSED.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Haldusõiguse mõiste ja süsteem.....</b>	<b>5</b>
1.1.1. Haldus ja avalik haldus.....	5
1.1.2. Halduse piiritlemine teistest riigi funktsioonidest.....	7
1.1.3. Avaliku halduse liigid.....	9
1.1.4. Haldusõigus.....	13
<b>1.2. Halduse seaduslikkuse põhimõte.....</b>	<b>18</b>
1.2.1. Üldist.....	18
1.2.2. Seaduse ülimuslikkus.....	18
1.2.3. Seadusliku aluse põhimõte.....	19
<b>1.3. Subjektiiivne avalik õigus ja haldusõigussuhe.....</b>	<b>20</b>
1.3.1. Subjektiiivne avalik õigus.....	20
1.3.2. Haldusõigussuhe.....	22
<b>1.4. Diskretsioon ehk kaalutusõigus.....</b>	<b>22</b>
1.4.1. Mõiste; piiritlemine seotud haldusest.....	22
1.4.2. Kaalutusõiguse teostamise õiguslikud piirid ja kaalutusvead.....	25
1.4.3. Diskretsiooni redutseerumine nullini.....	26
<b>1.5. Määratlemata õigusmõiste ja hindamisruum.....</b>	<b>27</b>
1.5.1. Määratlemata õigusmõiste.....	27
1.5.2. Õpetus hindamisruumist.....	27
<b>2. HALDUSE KORRALDUS.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1. Avaliku halduse kandjad.....</b>	<b>29</b>
2.1.1. Mõiste.....	29
2.1.2. Avalik-õiguslik korporatsioon.....	31
2.1.3. Riik kui juriidilisest isikust avalik-õiguslik korporatsioon.....	32
2.1.4. Avalik-õiguslik juriidilisest isikust asutus.....	32
2.1.5. Avalik-õigusliku korporatsiooni ja juriidilisest isikust asutuse erisused.....	32
2.1.6. Avalik-õigusliku asutuse organisatoorsed põhialused.....	33
2.1.7. Avalik-õiguslik sihtasutus.....	34
2.1.8. Eraõiguslik halduse kandja.....	35

<b>2.2. Haldusorgan</b> .....	<b>36</b>
2.2.1. Haldusorgani mõiste ja tunnused.....	36
2.2.2. Haldusorganite liigid .....	37
2.2.3. Haldusorganid kui mitte juriidilised isikud .....	38
2.2.4. Mõistete "asutus" ja "ametiasutus" kasutamine haldusorgani ja avalik-õigusliku asutuse puhul .....	38
2.2.5. Organisatsioon .....	39
<b>2.3. Pädevus</b> .....	<b>39</b>
<b>2.4. Halduse organisatsioonilised süsteemid</b> .....	<b>40</b>
2.4.1. Tsentralisatsiooni- ja detsentralisatsioonisüsteem.....	40
2.4.2. Kontsentratsiooni ja dekontsentratsioonisüsteem.....	41
2.4.3. Monokraatne ja kollegiaalsüsteem .....	41
2.4.4. Territoriaal- ja realsüsteem .....	41
<b>3. HALDUSTOIMINGUD</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1. Mõiste ja liigid</b> .....	<b>42</b>
3.1.1. Avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud haldustoimingud .....	42
3.1.2. Ülevaade avalik-õiguslikest haldustoimingutest .....	42
<b>4. HALDUSMENETLUS</b> .....	<b>44</b>
<b>4.1. Mõiste ja rakendusala</b> .....	<b>44</b>
4.1.1. Üldiselt .....	44
<b>4.2. Haldusmenetluse läbiviimise põhimõtted</b> .....	<b>47</b>
4.2.1. Seadusliku aluse põhimõte .....	47
4.2.2. Proportsionaalsuse põhimõte.....	47
4.2.3. Kaalutusõigus .....	48
4.2.4. Vormivabadus ja eesmärgipärasus .....	48
4.2.5. Urimis põhimõte.....	48
4.2.6. Avalikkus ja andmekaitse.....	49
4.2.7. Objektivsus.....	50
<b>4.3. Haldusmenetluse läbiviimine</b> .....	<b>50</b>
4.3.1. Menetluse algatamine.....	50
4.3.2. Menetlusosalise õigused ja kohustused .....	53
4.3.3. Menetlustähtajad .....	56
4.3.4. Menetluse lõppemine .....	57
<b>5. HALDUSAKT</b> .....	<b>58</b>
<b>5.1. Mis on haldusakt?</b> .....	<b>58</b>
5.1.1. Haldusorgan.....	58
5.1.2. Haldusülesannete täitmine.....	59
5.1.3. Avalik-õiguslik suhe.....	59
5.1.4. Üksikjuhtum .....	59
5.1.5. Isik.....	60
5.1.6. Õiguste või kohustuste tekitamine, muutmine või lõpetamine.....	60
<b>5.2. Mis on üldkorraldus?</b> .....	<b>62</b>
5.2.1. Adressaadiga seotud üldkorraldus .....	62
5.2.2. Asjaga seotud üldkorraldus .....	62
<b>5.3. Mis on haldusakti funktsioonid?</b> .....	<b>63</b>
5.3.1. Haldusakt reguleerib.....	63
5.3.2. Haldusakt lõpetab haldusmenetluse .....	63
5.3.3. Haldusakt annab õiguse esitada õiguskaitsevahendi .....	63
5.3.4. Haldusärite funktsioon.....	63
<b>5.4. Haldusaktide liigid</b> .....	<b>64</b>
5.4.1. Soodustavad, koormavad haldusaktid, topeltmõjuga haldusaktid.....	64
5.4.2. Käskivad, keelavad ja õigust kujundavad haldusaktid .....	65

5.4.3. Ühepoolsed, kaasmõju vajavad ja mitmeastmelised haldusaktid .....	66
5.4.4. Ühekordsed ja kestvad regulatsioonid .....	66
5.4.5. Osa- ja eelhaldusakt .....	67
<b>5.5. Millised haldusakti kõrvaltingimused? .....</b>	<b>67</b>
5.5.1. Haldusakti kehtivusaja piiramine kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes .....	67
5.5.2. Haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus .....	68
5.5.3. Lisatingimus haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks .....	68
5.5.4. Haldusakti hilisema muutmise või kehtetuks tunnistamise võimaluse jätmine või kõrvaltingimuste kehtestamise võimaluse jätmine .....	69
<b>5.6. Millal on kõrvaltingimus lubatav? .....</b>	<b>69</b>
<b>5.7. Millal hakkab haldusakt kehtima? .....</b>	<b>69</b>
5.7.1. Teatavaks tegemine kui haldusakti andmine .....	69
5.7.2. Kuidas teavitatakse isikut haldusaktist? .....	70
<b>5.8. Millal on haldusakt õiguspärane? .....</b>	<b>71</b>
5.8.1. Haldusakti õiguspärasus .....	71
5.8.2. Formaalse õiguspärasuse nõuded .....	71
5.8.3. Materiaalne õiguspärasus .....	74
<b>5.9. Vigane haldusakt .....</b>	<b>77</b>
5.9.1. Millised vead võivad haldusaktil olla? .....	77
<b>5.10. .... Kuidas haldusakti muuta ja kehtetuks tunnistada? .....</b>	<b>80</b>
5.10.1. Üldiselt .....	80
5.10.2. Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine .....	82
5.10.3. Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine .....	83
5.10.4. Kehtetuks tunnistamise tagajärjed .....	84
<b>6. HALDUSTÄITEMENETLUS .....</b>	<b>86</b>
<b>6.1. Üldiselt .....</b>	<b>86</b>
6.1.1. Sunniraha .....	87
6.1.2. Asendustäitmine .....	87
6.1.3. Kohene asendustäitmine .....	88
<b>6.2. Sunnivahendi valik .....</b>	<b>88</b>
6.2.1. Eeltingimused ja menetlus .....	89
<b>6.3. Haldussunnimenetluse kulud .....</b>	<b>90</b>
<b>7. ÕIGUSKAITSE JA RIIGIVASTUTUS .....</b>	<b>91</b>
<b>7.1. Ülevaade haldustegevuse kontrollist .....</b>	<b>91</b>
7.1.1. Haldustegevuse kontrolli vajalikkusest .....	91
7.1.2. Haldustegevuse kontrolli vahendid .....	91
<b>7.2. Vorminõuetega seotud õiguskaitsevahendid .....</b>	<b>95</b>
7.2.1. Ülevaade: halduskohtumenetlus ja vaidemenetlus .....	95
7.2.2. Vorminõuetega seotud õiguskaitsevahendite liigid .....	95
<b>8. AVALIK ASJAÕIGUS .....</b>	<b>103</b>
<b>8.1. Mõiste ja liigid .....</b>	<b>103</b>
<b>8.2. Tekkimine ja lõppemine .....</b>	<b>104</b>
8.2.1. Tekkimine .....	104
8.2.2. Lõppemine .....	105
<b>8.3. Avalike asjade kasutamine .....</b>	<b>105</b>
8.3.1. Avalikus kasutuses olevate asjade kasutamine .....	105
8.3.2. Riigivara hulka kuuluvate asjade kasutamine .....	108

## 6. HALDUSTÄITEMENETLUS

### 6.1. Üldiselt

Kui haldus tegutseb fiskaalselt, eraõiguse reeglite järgi, võib ta sundi kohaldada sama vähe kui igatüks. Ta peab hoopis pöörduma oma nõude rahuldamiseks maa- või linnakohtu poole ning pärast kohtulahendit kohtutäituri poole.

**Näiteks:** Vald võõrandas kinnistu. Kui ostja ei maksa, peab vald esitama hagi üldkohtusse ja laskma kohtutäituritel kohtuotsuse sundtäita.

Seevastu on haldusorgani käsutuses, kui ta tegutseb **avaliku võimu** piires, sunnivõim.

Kui haldusorgan annab kohustava haldusakti, siis on selle adressaat kohustatud järgima haldusaktis sisalduvat korraldust (haldusakti reguleerimisfunktsioon). Kui adressaat ei täida vabatahtlikult talle peale pandud kohustust, peab haldusorgan selle täitmise sunniga saavutama, seega sundi rakendama. Erinevalt tsiviilvaidlustest, kus nõude täitmiseks kohtutäituri poolt on vajalik kohtuotsus, tuleneb siin õigus haldustäitemenetluseks **haldusaktist** endast.

Haldusorganipoolse sunni rakendamise võimaluse näeb ette asendustäitmise ja sunniraha seadus (AtSS), mille põhimõtetest alljärgnevalt juttu tuleb.

Milleks on neid seadusi vaja? Praegu on kehtivas õiguses põhirõhk hoopis karistuste määramisel ettekirjutuste täitmata jätmise korral. Kui haldusakti täitmise tagamise ainuke vahend on aga karistus, on haldus paratamatult ebatõhus. Asendustäitmise või sunniraha rakendamine tähendab **kohustuse täitmisele sundimist**, asendustäitmine vajadusel kohustuse täitmist kohustatud isiku eest. Ebaseaduslikult püstitatud ehitise lammutamise kohustuse või reostuse likvideerimise kohustuse puhul huvitab ju ühiskonda ennekõike see, et kohustus täidetakse, mitte see, kui suur on trahv.

Loomulikult on ka kehtiva õiguse järgi võimalik teatud juhtudel kasutada asendustäitmist, nagu näiteks autode sundteisaldamine. Kuid kõik sarnased juhtumid on reguleeritud erinevates õigusaktides. Asendustäitmise ja sunniraha seadus loob selles valdkonnas ühtse süsteemi, kasutusele võetakse ühtsed mõisted ning ühtne menetlus.

Kui haldustäitemenetluse eesmärgiks on saavutada haldusorgani poolt isiku sundimine teatud tegevuseks või tegevusest hoidumiseks, siis peavad tal olema selleks ka vastavad vahendid. Sunnivahendid on sunniraha ja asendustäitmine ja kohene asendustäitmine erijuhuna.

Sunnivahendite loetelu on põhimõtteliselt ammendav. Erandid on siiski võimalikud: (eri)seadusega võib haldussunni vahendite ja menetluse suhtes ette näha erandeid (AtSS § 1 lg 2).

Kehtivas õiguses on haldussunnile sarnanevateks vahenditeks haldusõigusrikkumiste seadustikus ning mitmetes teistes eriseadustes sisalduvaid karistusliku iseloomuga haldusõkendeid ja taastusvahendeid (HÕS § 18: *Halduskaristus on sunnivahend, mida kohaldatakse haldusõigusrikkumise eest ... uute haldusõigusrikkumiste ärahoidmiseks*).

Erinevus haldusõigusrikkumiste seadustiku ja haldussunni seaduseelnõu vahel seisneb eelkõige **haldussunni mittekaristuslikus iseloomus**: ettekirjutuse mittetäitmise korral võib ametiisik vastavalt HÕS-le määrata isikule trahvi, AtSS seevastu annab isikule enne sunnivahendi kohaldamist võimaluse kohustus iseseisvalt täita ning alles siis, kui sunni adressaat ei soovi ettekirjutust täita, võib kõne alla tulla haldussunni kohaldamine.

Sunnivahendeid võib kasutada paralleelselt rahatrahviga, hoolimata sellest, et haldussund on mittekaristuslik mõjutusvahend.

**Näiteks:** Äriühing X on põhjustanud keskkonnareostuse. Selle eest võidakse talle määrata nii rahatrahv keskkonnareostuse tekitamise eest kui ka ettekirjutus ja hoiatus – kohustus kõrvaldada reostus teatud aja jooksul.

Järjekorda, et sunnivahendeid võib kasutada alles siis, kui karistusvahendid on edutuks jäänud, ei ole sätestatud.

Seega on haldusorgani käsutuses järgmised sunnivahendid:

- Sunniraha
- Asendustäitmine
- Kohene asendustäitmine (erijuht eelmisest)

### 6.1.1. Sunniraha

Sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille peab adressaat tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida (AtSS § 10 lg 1). Sunniraha rakendamine on võimalik eelkõige ettekirjutuste juures, mis on isikuga seotud ning suunatud teatud teost hoidumisele. Isikuga lahutamatu mitteseotud kohustuste juures võib sunniraha kohaldada juhtudel, kus asendustäitmine on võimatu; eriti aga siis, kui kohustatud isik pole võimeline kandma teise isiku poolt kohustuse täitmisega kaasnevat kulusid.

**Näiteks:** eeldatavad asendustäitmisel kulud võivad tunduvalt ületada kulusid, mis haldussunni adressaat kohustust ise täites peab tegema; sellisel juhul on mõeldav haldussunni adressaadi esialgne mõjutamine sunniraha kohaldamise näol.

Isikuga lahutamatu seotud kohustuseks võib eelkõige olla kohustus hoiduda keelatud tegevusest, teabe andmise kohustus (vaid kohustatud isik valdab nimetatud teavet), ametiasutusse kohale ilmumise kohustus jne. teatud töö tegemine või teenuse osutamine, kui see baseerub kohustatud isiku individuaalsetel omadustel (vaid kohustatud isik on võimeline nimetatud tööd tegema või teenust osutama).

**Näiteks:** tarbijakaitseaduse § 15 p 3, mille kohaselt Tarbijakaitseameti ametiisikul on õigus teha müüjale, tootjale või vahendajale ettekirjutus, milles sisaldub kohustus vabandada avalikult tarbija ees. Taolise ettekirjutuse täitmise tagamisel võibki kõne alla tulla sunniraha rakendamine. Planeerimis- ja ehitusseaduse § 52 lg 4 p 1, mille kohaselt järelevalveinseneril on õigus nõuda ehitusprojekti kontrollimiseks vajalikke andmeid.

Praktikas väljendub sunniraha rakendamine sunniraha suuruse kindlaksmääramises. Sunniraha suuruse kindlaksmääramisel tuleb sunniraha suurus valida ulatuses, mis eeldatavasti kohustatud isikut võimalikult vähe kahjustades tagaks ettekirjutuses sisalduva kohustuse täitmise; siinjuures tuleb arvesse võtta ka isiku majanduslikku olukorda. Lisaks tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega – esimesel korral sunniraha kohaldades tuleks valida võimalikult madal ning haldussunni adressaati vähem kahjustav mõjutusvahend. Esimesel korral kõrge sunniraha kohaldamine oleks ka taktikaliselt ebaõige tegu, kuna seeläbi kaoks haldustäitemenetlust teostaval ametiasutusel võimalus kohustuse jätkuva mittetäitmisel korral oma survet järk-järgult tõsta. Erandina võib siin kõne alla tulla juhtum, kus haldussunni teostavale ametiasutusele on varasematest kordadest teada haldussunni adressaadi soovimatus talle ettekirjutusega pandud kohustusi täita.

### 6.1.2. Asendustäitmine

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 lasta halduslepingu alusel täita kolmandal isikul (asendustäitmine). (AtSS § 11 lg 1). Haldussunni

adressaadiga seotud on ettekirjutus, kui seda ei pea täitma puudutatud isik personaalselt, vaid ka teine isik, ilma et selle sisu seeläbi muutuks.

Haldussunni adressaadiga lahutamatu mitteseotud kohustuseks võib lugeda iga tegu, mille kõrvaline isik võib täita kohustatud isiku asemel ning kui haldussunni teostamiseks pädevale ametiasutusele ja ametiisikule pole sealjuures oluline, kas nõutava teo teeb haldussunni adressaat või mõni muu isik, s.t. kohustuse täitmiseks on võimelised nii haldussunni adressaat, pädev ametiasutus (ning ametiasutuse üleandel tegutsev ametiisik) kui ka ametiasutuse ning kolmanda isiku vahel sõlmitud lepinguga asendustäitmiseks volitatud kolmas isik.

Enamasti tehakse valik vastavalt sellele, milline neist teostab kohustuse kõige kiiremini, efektiivsemalt ning odavamini. Näide: kui ettekirjutuse sisuks varisemisohtliku maja lammutamine, siis võib asendustäitmise läbiviijaks olla nii ehitusjärelevalvet teostav ametiasutus kui ka lepingu alusel selleks volitatud eraõiguslik juriidiline isik (ettevõtja).

**Näiteks:** Omavoliliselt püstitatud suvemaja tuleb likvideerida. Selleks volitab haldusorgan ehitusettevõtjat. Selle lepingu alusel peab haldusorgan maksma ettevõtjale tasu.

Haldusorgani ja ettekirjutuse adressaadi vahel on avalik-õiguslik õigussuhe. Isik peab tasuma asendustäitmise kulud.

Kohustuse seotus haldussunni adressaadiga võib tuleneda kas asja olemusest või otseselt seaduse sõnastusest. Enamasti võib aga isikuga lahutamatu mitteseotud kohustusteks lugeda kõiki tegusid, mis ei eelda vaid kohustatud isikul olevate võimete rakendamist.

Kui asendustäitmise läbiviimisel selguvad täiendavalt ettekirjutuses ja hoiatuses sisaldunud kohustusega lahutamatu seotud puudused, siis on asendustäitmist läbi viiv ametiasutus õigustatud need kõrvaldama ilma täiendava ettekirjutuse või hoiatuseta, va kui sellega kaasnevad kulud ületavad oluliselt algselt hoiatuses kindlaksmääratud asendustäitmise kulusid.

### 6.1.3. Kohene asendustäitmine

Asendustäitmist on lubatud rakendada ettekirjutuseta, hoiatuseta ja täitekorralduseta, kui vahetu oht avalikule julgeolekule või korrale tuleb kõrvaldada viivitamata. Asendustäitmist võib ettekirjutuseta rakendada ka juhul, kui adressaadile ei ole võimalik ettekirjutust õigel ajal või üldse teha. Ettekirjutuses näidatud kohustuse täitmiseks võib rakendada asendustäitmist hoiatuseta ja täitekorralduseta, kui vahetu oht avalikule julgeolekule või korrale tingib ettekirjutuse kiirendatud täitmise.

**Näiteks:** mürgiste kemikaalidega laadungiga rongiga juhtub õnnetus, kahjulikud ained ähvardavad reostada põhjavett; ka autode teisaldamine kuulub siia.

## 6.2. Sunnivahendi valik

Üksikjuhtumil arvesse tulev sunnivahend tuleb valida vastavalt sunnitava tegevuse liigile ja järgides proportsionaalsuse põhimõtet. Asendustäitmine tuleb juba mõisteliselt arvesse ainult siis, kui sunnitakse tegevuseks, mida on võimalik kolmanda isiku poolt täita. Seepärast langeb asendustäitmine ära, kui on tegemist tegevusega, mis tuleb isiklikult täita.

Kohustuse, mida saab täita ka keegi teine, täitmise võib saavutada nii asendustäitmise kui ka sunnirahaga. Siin võib tekkida küsimus, kas asendustäitmine või sunniraha on õiguspärane. Kui valitakse sunniraha, koormab see vastutavat isikut raha maksmisega, ilma et seeläbi saavutataks taotletav eesmärk. Asendustäitmine seevastu viib selleni, et kohustus täidetakse. Põhimõtteliselt on seetõttu asendustäitmisel eelisõigus sunniraha ees. Asendustäitmine toob ka kiiremini edu kaasa.

### 6.2.1. Eeltingimused ja menetlus

Haldustäitemenetluse regulatsioonis on arvesse võetud, et siin ei rakenda sundi mitte kohus, vaid haldusorgan. Seetõttu on menetlus formaliseeritud vastavalt õigusriigi nõuetele.

Sunnivahendit rakendab reeglina ettekirjutuse teinud haldusorgan (AtSS § 6)

Tavapärase haldustäitemenetluse (välja arvatud kohene asendustäitmine, § 12) eeldab:

1. Kõigepealt peab haldusakt olema **kehtiv**, st olema adressaadile teatavaks tehtud ega tohi olla tühine. Kas on tegemist haldusaktiga, millel on teisi vigu, mis ei too endaga kaasa tühisust, küll aga tühistatavuse, on ka haldussunnimenetluses tähtsusetu. Õigusvastane, seega üksnes tühistatav haldusakt on kehtiv, seda saab järelkult haldustäita. (AtSS § 6 lg 1).
2. Haldusakt peab olema **sundtäidetav**, st haldusaktis sisalduv regulatsioon peab sisult vajama täitmist ja ka olema võimalik täita. Sundtäitmisvõimelised ja sundtäitmist vajavad on sellised haldusaktid, mis on suunatud keelule või käsule, aga mitte kujundavad või tuvastavad haldusaktid.
3. Peale selle eeldab sunnivahendi kasutamine iseenesestmõistetavalt, et haldusaktiga peale pandud kohustus, mida puudutavad sunnimeetmed, ei ole juba täidetud. Kas adressaat on kohustuse täitnud või mitte, on usaldusväärsetel võimalikel kindlaks teha ainult siis, kui haldusakt on piisavalt sisuliselt määratletud.

Vastavalt AtSS § 7 tuleb reeglina esitada kõigepealt **kirjalik hoiatus**. Hoiatuse teeb haldussundi läbiviiv ametiasutus haldussunni adressaadile enne ettekirjutuse täitmise tagamiseks haldussunni kohaldamist. Sellega annab ametiasutus haldussunni adressaadile teada, et temale tehtud ettekirjutus on jõustunud ning kohustuse mittetäitmisel ettekirjutusega kindlaksmääratud tähtaja jooksul võib hoiatuses sisalduva tähtaja jooksul järgneda mõne haldussunni seaduses loetletud sunnivahendi rakendamine. Seega kujutab hoiatus endast viimast meeldetuletust, et isikule pandud kohustus on vaja täita ning et vajaduse korral on ametiasutus valmis rakendama kohustuse täitmise eesmärgil sunnivahendeid. Lisaks haldussunni adressaadi informeerimisele teda kohustavast haldusaktist peab hoiatus sisaldama võimaliku mittetäitmise tagajärgede kirjelduse ning võimaluse kohustus enne sunnivahendi rakendamist vabatahtlikult täita.

Kohustatud isikule määratakse vastavalt tähtaeg, mille jooksul kohustus tuleb täita. Erandina ei määrata tähtaega, kui on tegemist keeluga, st kohustusega teatud tegevusest hoiduda.

Hoiatus võib vastavalt AtSS § 7 lg 2 olla seotud haldusaktiga. Menetlusökoonomia printsiibist lähtuvalt ongi kõige praktilisem hoiatuse andmine samaaegselt ettekirjutusega (nn seotud hoiatus). Selle tulemusena vähenevad hoiatuse kättetoimetamisega kaasnevad kulud ning haldussunni adressaat on ettekirjutuse kättesaamise hetkest teadlik ettekirjutuse mittetäitmise võimalikest tagajärgedest. Enamasti võidakse ettekirjutuse tekstile lisada eraldi lõik, milles sisalduvad hoiatuse kohustuslikud elemendid. Vahepeal sunni kohaldamisel on vajalik hoiatuse andmine eraldi teatena, kuna vahepeal sunni kohaldamisega võidakse oluliselt piirata haldussunni adressaadi õigusi, ettekirjutuse ning hoiatuse eraldi andmine aga rõhutab eriliselt hoiatuse iseloomu viimase meeldetuletusena, mis annab haldussunni adressaadile viimast korda võimaluse kohustus vabatahtlikult täita.

Lubamatu on, kui haldusorgan jätab hoiatuses endale õiguse valida, kas kasutada sunniraha või asendustäitmist.

Kui on tegemist sunnirahaga, siis peab hoiatuses olema märgitud konkreetne summa. Kui hoiatuses ähvardatakse asendustäitmisega, siis tuleb esitada ka arvatav summa. Juhul kui kulud suurenevad, tuleb teavitada.

Hoiatus iseenesest on küll vaidlustatav, kuid ei peata ettekirjutuse täitmist.

Kohaldada tohib ainult neid sunnivahendeid, mis sisaldasid hoiatuses.

### 6.3. Haldussunnimenetluse kulud

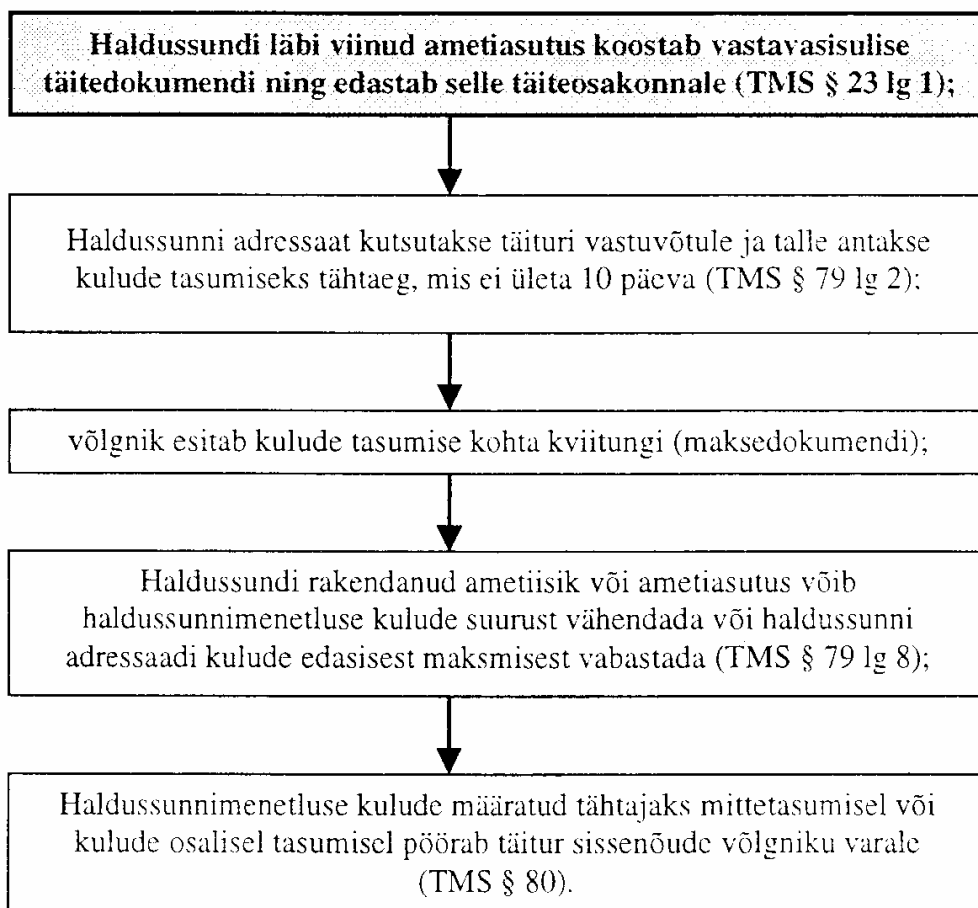
Menetluse käigus tekkinud kulud on reeglina kohustatud katma haldussunni kohaldamise menetluse põhjustanud isik, st haldussunni adreassaat. Haldussunni kulude hulka loeb haldussunni seadus **sunniraha ning asendustäitmise kulud**.

Sunniraha rakendamisel koostab ametiasutus täitedokumendi ning edastab selle haldussunni adreassaadi järgsele täiteosakonnale. Täitedokument sisaldab hoiatuses kindlaksmääratud summa tasumise nõude ning tasumise tähtaja.

Asendustäitmisekulude juures on mõeldavad kaks kulude tekkimise viisi. Kui asendustäitmise viis reaalselt läbi haldussunni kohaldamiseks pädev ametiasutus, siis on ametiasutusel pärast asendustäitmise lõpetamist õigus esitada haldussunni adreassaadile nõue asendustäitmisekulude tasumiseks. Kui aga asendustäitmise läbiviijaks oli lepingu alusel kõrvaline isik, siis hüvitab ametiasutus esmalt kõrvalisele isikule asendustäitmise läbiviimisega tekkinud kulud, seejärel aga esitab nõude haldussunni adreassaadi vastu asendustäitmise kulude tasumiseks.

Haldussunnimenetluse kulude sissenõudmine haldussunni adreassaadilt toimub analoogselt rahatrahvi otsuse täitmisele haldusajlas täitemenetluse seadustikus (TMS) sätestatud korras.

Lühidalt näeks haldussunnimenetluse kulude sissenõudmine üldjoontes välja järgmiselt:



Haldussunnimenetluse kulude sissenõudmisel on võlgnikuks haldussunni adreassaat, sissenõudjaks aga haldussunnimenetluse läbiviinud ametiasutus.



## 7. ÕIGUSKAITSE JA RIIGIVASTUTUS

### 7.1. Ülevaade haldustegevuse kontrollist

#### 7.1.1. Haldustegevuse kontrolli vajalikkusest

Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3). **Halduse seaduslikkus** väljendub eelkõige *seadusliku aluse* ja *seaduse ülimuslikkuse* põhimõttes (vt ülal I. äärenr 76 jj). 1

Iga kontrollimata sotsiaalne süsteem kaldub reeglitevastaselt toimima. See seisukoht ei tulene mitte vähesest riigiaparaadi usaldamisest, vaid pigem sellest, et riiki ja teiste avaliku halduse kandjate organeid esindavad lõppastmes siiski inimesed, kelle õigusvastaseid otsuseid ei saa välistada. Seetõttu on olemas **erinevad mehhanismid**, et haldustegevust kontrollida ja vajadusel korrigeerida. 2

**Üksikisiku** seisukohast on haldustegevuse kontroll tema materiaalõiguste hädavajalikuks täienduseks. Ilma õiguskaitseinstituutide ja vastava menetluseta ei oleks isiku nõuetest mingit kasu, isik ei saa ilma nendeta oma õigusi maksma panna vastu otsuse tegemiseks pädeva haldusorgani tahet. 3

**Õiguskaitsevajadus** ei ole kindlasti mitte sel põhjusel vähenenud, et haldus ei sekku enam nii palju isiku õigustesse käskude ja keeldude teel kui varem ja tegeleb rohkem hüvehalduse raames lubade ja soodustuste andmisega: vastupidiselt: lubade ja soodustuste andmisest keeldumine või andmisega viivitamine võivad rikkuda isiku õigusi samamoodi kui olemasoleva õiguse äravõtmine. 4

#### 7.1.2. Haldustegevuse kontrolli vahendid

Haldustegevuse kontrolli vahenditest võib välja tuua poliitilise ja juriidilise, vorminõuetega seotud ja vormivaba, haldussisese ja haldusvälise kontrolli. 5

Sageli ajendab halduses tehtud või kavatsetavate otsuste kontrollimist kõigepealt **avalik kriitika** demonstratsioonide, allkirjade kogumise, avalike kirjade vms kaudu. 6

**Näiteks:** pikett Toompeal seoses elektrijaamade müügiga, põllumeeste, pensionäride jt piketid, meeleavaldused jms.

Olulist rolli mängib selles kontekstis ka **ajakirjandus ja ringhääling**. Väga sageli saavad just ajakirjanikud jälile ebaotstarbekatele ja/või mitteõiguspärasele otsustele. Üleriiklikes päevalehtedes ilmuvad esiküljeartiklid "maksumaksja raha kulutamisest" ühel või teisel viisil on sageli toonud kaasa haldussisese uurimise ning otsuste muutmise. 7

**Näiteks:** seoses "korteriskandaaliga" Tallinnas vabastati mõned sellega seotud ametnikud.

Nelja aasta eest kirjutas ajakirjandus etteheitvaid artikleid, kuidas valitsusametnikud on soetanud endale liiga kalleid ametiautosid. Sellest ajendatuna võttis Vabariigi Valitsus 7. mail 1997. a vastu määruse nr 95 "Valitsusasutuste ametiautode kasutamise korrastamisest", kus oli reguleeritud vastavalt ametipositsioonile ametiauto piirhinnad.

Hiljuti alustas maksuamet ajakirjanduses ilmunud andmete põhjal uurimist ühe Merivälja uuselamurajooni elanike suhtes, kes on sinna kalleid maju ostnud, et kontrollida üle maksuametile esitatud andmed.

**Haldussisene kontroll** teenib esmajoones avalikke huve halduse õiguspärasuse ja otstarbekuse suhtes. Haldus ise algatab kontrolli ja viib läbi ilma välise mõjutuseta, st ilma, et keegi vastava avalduse esitaks 8

ja kontrolli taotleks. Haldussisese kontrolli konstitutsiooniõiguslikuks aluseks ongi seaduslikkuse põhimõte. Siia kuulub eelkõige haldustoimingute kontroll tegutseva haldusorgani enda poolt (ka sisekontroll). Kui ta avastab, et mingi abinõu on õigusvastane või ebaotstarbekas, peab haldusorgan selle parandama – muutma või tühistama (haldusaktide muutmise ja kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt). Sellist enesekontrolli tugevdavad ja täiendavad vastavate kõrgemalseisvate haldusorganite kontrolli- ja korraldusõigused (eeskätt teenistuslik ja riiklik järelevalve).

Haldussisese kontrolli raames tuleb eriti tuua esile **Riigikontroll**. Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. Riigikontrolli tegevuse eesmärk on kontrollitegevuse kaudu aidata kaasa riigivara säilimisele ja heaperemeheliku kasutamise tagamisele. Riigikontroll kontrollib Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Ametkonna, Riigikantselei, ministeeriumide, teiste riigiasutuste ja riiklike organisatsioonide ja riigiettevõtete eelarve täitmist, ülalpidamiseks tehtud kulutuste tulemuslikkust, tehingute majanduslikku otstarbekust, nende valduses oleva riigivara kasutamist ja säilimist ja nende finantsmajanduslike operatsioonide seaduslikkust, raamatupidamisarvestuste ja aruandluse õigsust. Samuti kontrollib Riigikontroll Eesti Panga, muudele pankadele ja teistele krediitiasutustele eraldatud riigivara kasutamist ja säilimist ning kohaliku omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist. Kontrollimise tulemuste kohta võtab peaprokurör vastu otsuse, mis tehakse teatavaks kontrollitud asutuse juhtorganile.

**Näiteks:** riigikontrolli tegevus ulatub alates kooliõpikute hankimise ja kirjastamise uurimisest, riigi teatripoliitika planeerimise ja eelarvestamise auditeerimisest kuni näiteks ülevaadeteni riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000.aastal.<sup>19</sup>

Edasi tuleb selles kontekstis viidata **õiguskantslerile**. Põhiseaduse § 139 kohaselt on õiguskantsler sõltumatu ametiisik, kelle nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul. Õiguskantsleri kolm põhifunktsiooni on järgmised:

- 1) ta teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle;
- 2) õiguskantsler teostab seaduse alusel ka kontrolli riigiasutuste tegevuse üle, sealhulgas põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise üle;
- 3) peale selle analüüsib õiguskantsler seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajadusel Riigikogule ettekande.

**Näiteks:** N ministeeriumi üldosakonna juhataja atesteeriti novembris 2001. Atesteerimisnõuded tehti talle teatavaks 1.märtsil 2001. Ametnikku võib atesteerida ühe aasta möödumisel atesteerimisnõuete teatavastegemiseks. Kuna ametnik tunnistati ametikohale mittevastavaks, esitas ta õiguskantslerile kaebuse. Kontrollimisel tuvastati atesteerimise seadusevastasus ja õiguskantsler saatis ettepaneku ministeeriumi atesteerimiskomisjoni esimehele, tunnistada komisjoni otsus kehtetuks.

Ka **parlament** teostab kontrolli täitevvõimu üle. Parlamentaarne kontroll teostub eeskätt erikomisjonide moodustamise teel halduses täitevvõimu poolt tehtud otsuste kontrollimiseks, samuti ministritele esitatavate järelepärimiste kaudu jne.

Lõpuks tuleb viidata veel **üksikisikute teostatavale “vormivabale” kontrollile**. Väga sageli kirjutavad kodanikud ka teistele ametiasutustele peale õiguskantsleri ning juhivad nendes kirjades tähelepanu erinevatele probleemidele. Neid “vormivabu õiguskaitsevahendeid”, nagu neid kaebekirju erialakirjanduses nimetatakse, liigitatakse:

- kaebekiri konkreetse ametniku peale, kes käitus kodaniku arvates temaga mittekohaselt (näiteks kodanik Mari Unustaja läks taotlema töötü abiraha ning unustas lapse sünnitunnistuse

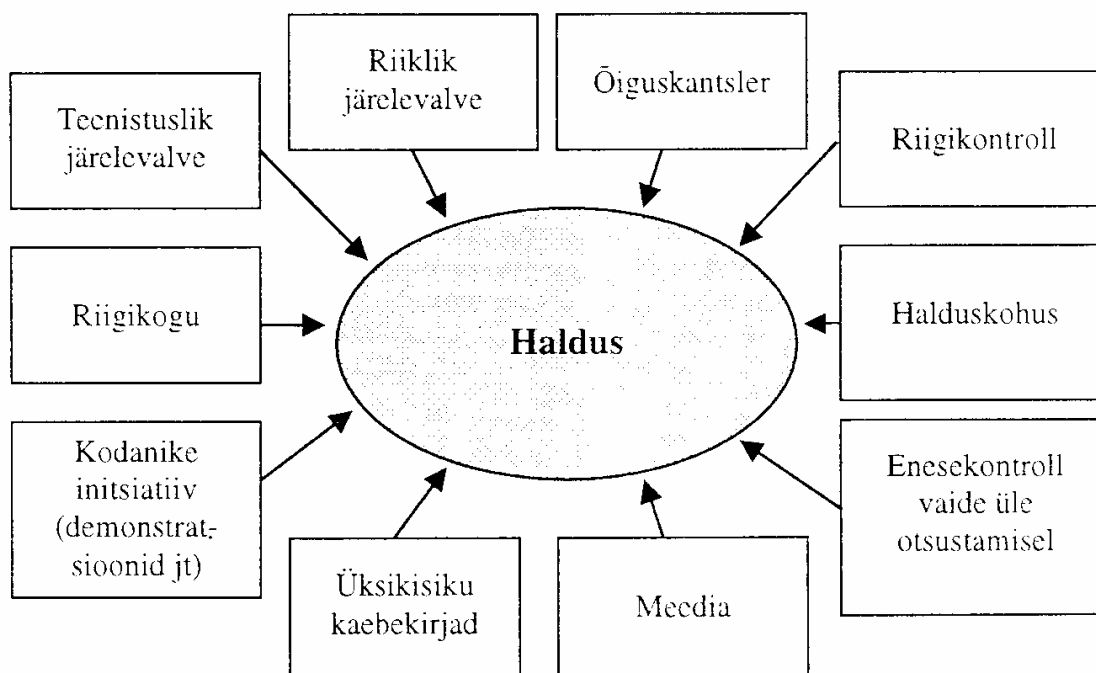
<sup>19</sup> Loc lähemalt: [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

kaasa võtmata, mispeale passiametnik Niina Närviline väga teravas toonis ja sarkastilisi märkusi kasutades tema tähelepanu sellele juhtis. Et Mari Unustaja tundis end niisugusest kohtlemisest solvatuna, kirjutas ta koheselt kirjaametiasutusele, milles ta juhtunud kirjeldas).

- teised pöördumised, nn märgukirjad,
- teabenõue avaliku teabe seaduse alusel.

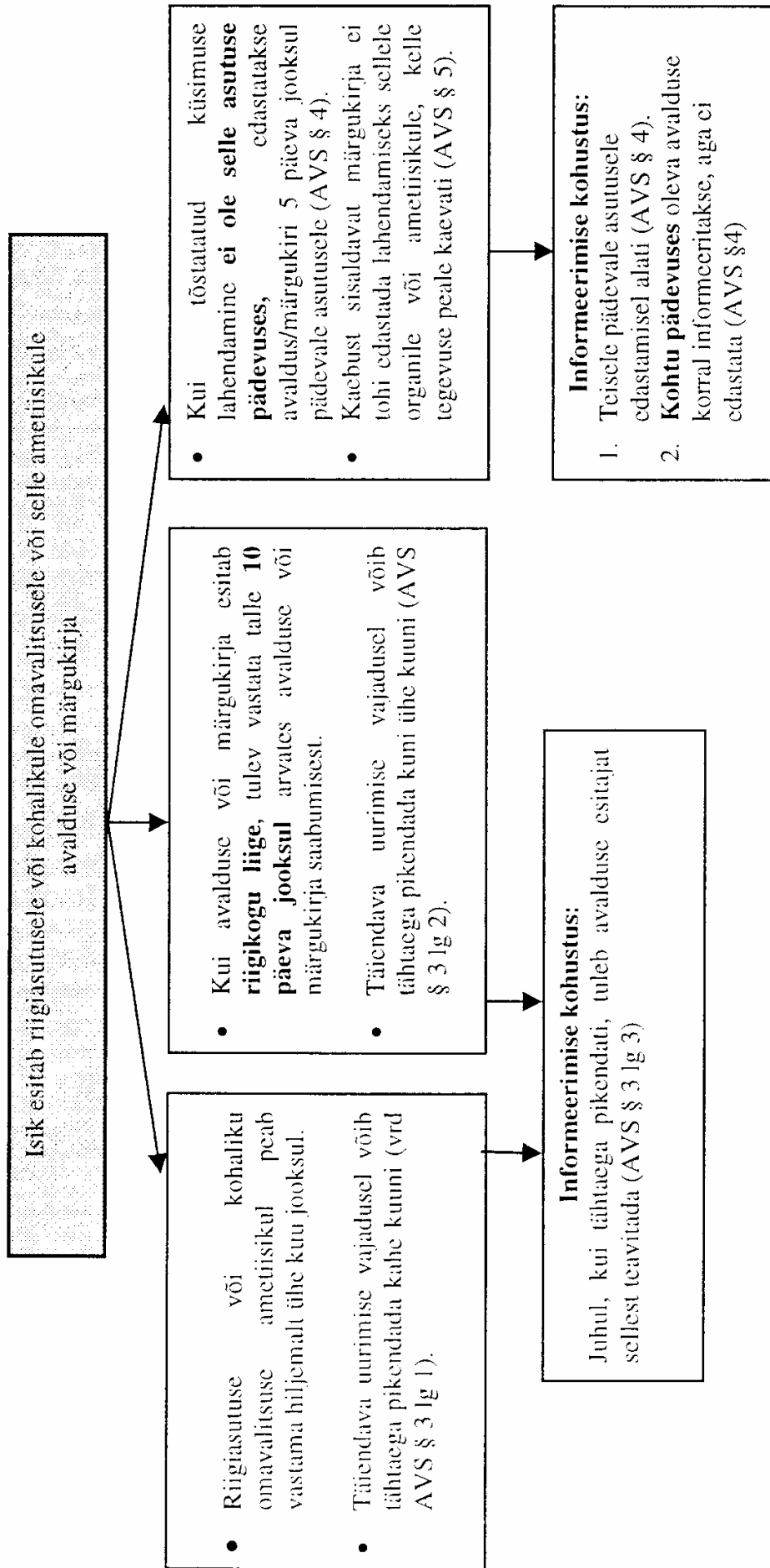
Taolise “vormivaba kontrolli” teostamise õigus tuleneb tegelikult põhiseaduse §-st 46, mille järgi on 13  
 igal isikul õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Seda põhiõigust täpsustab avaldustele vastamise seadus<sup>20</sup> (vt alljärgnevat skemaatilist ülevaadet). Vormivabade õiguskaitsevahendite põhiliseks erinevuseks vorminõuetega seotud õiguskaitsevahenditest (riigivastutuse seadusest tulenevad nõuded, vaie ja kaebus, alljärgnevalt põhjalikumalt) on, et siin ei ole nõutav isiku subjektiivsete õiguste rikkumine, samuti ei ole kehtestatud tähtaegu, mille jooksul neid esitada võib. Vastukaaluks on aga ka niisuguste märgukirjade õiguslik tähtsus üsna tühine. Nad ei takista kaevatava haldustoimingu täitmist (puudub edasilükkav mõju). Põhiseaduse § 46 ei taga kaebuse esitajale nõuet, et tema pöördumine lahendataks talle soodsalt. Tal on ainult nõue, et tema **märgukiri võetakse vastu** ja et **talle teatatakse teadmiseks võtmisest ja lahendamise viisist**.

Erinevalt vähesest õiguslikust tähtsusest on vormivabade õiguskaitsevahendite **praktiline tähtsus** arvestatav. Niisugune isiku poolt esitatud kaebus ametniku või teatud otsustuse peale võib mõnikord 14  
 samuti kaasa tuua asja haldusorganisatsiooni uurimise ning võimalusel otsuse muutmise või tühistamise.



<sup>20</sup> Avaldustele vastamise seaduse asendab peagi **märgukirjale vastamise seadus**, nimetatud eelnõu on praegu Riigikogu menetuses, vt <http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.active>.

## Avaldustele vastamise seaduse järgi kaebuste menetlemine



## 7.2. Vorminõuetega seotud õiguskaitsevahendid

### 7.2.1. Ülevaade: halduskohtumenetlus ja vaidemenetlus

Tänapäeval näib see iseenesestmõistetavana, et isik võib teda puudutava haldusakti vaidlustada ning lasti sõltumatu halduskohtu poolt üle kontrollida. Veel nõukogude ajal vaadati analoogseid asju läbi üksne prokurörijärelevalve korras kohtuväliselt. 16

Pärast taasiseseisvumist loodi 1994.a halduskohtute süsteem erikohtutena üldise kohtusüsteemi kõrval Halduskohtu ülesanne seisneb isikutele õiguskaitse tagamises abinõude suhtes, mis avalik haldus on isiki suhtes otsustanud. 17

**Halduskohus on erikohtu liik, mis lahendab avalik-õiguslikest suhetest, valdavalt haldusõigussuhetest, tekkinud vaidlusi ja kontrollib haldusorganite tegevuse õiguspärasust.**<sup>21</sup>

Halduskohus on omapärane haldustegevuse kontrolli organ seepärast, et ta mitte kunagi ei kontroll administratsiooni omal initsiatiivil, vaid üksnes esitatud kaebuse või protesti alusel (viimase esitavad riigi järelevalve organid ja ametnikud), mis käivitab halduskohtu menetluse. 18

Põhiliseks õigusemõistmise esemeks halduskohtus on küsimus, kas vaieldav haldustegevus (haldusakt, toiming) on kooskõlas kehtiva õigusega (selle vastavate sätetega).

1.1.2002 jõustuv riigivastutuse seadus nimetab isiku, keda haldustegevus puudutab, õiguskaitsevahendid ning viitab sellele, et isik ise võib teatud õiguskaitsevahendite puhul valida, kas ta esitab kaebuse halduskohtule või ta vaidlustab haldusakti või toimingut kohtuväliselt – **vaidemenetluse** korras. Vaidemenetlust reguleerivad HMS §-d 71 jj.

### 7.2.2. Vorminõuetega seotud õiguskaitsevahendite liigid

Vorminõuetega seotud õiguskaitsevahendid peavad üldjuhul olema esitatud **kindlas vormis** ja teatud **kindlate tähtaegade jooksul**. Vormilistel õiguskaitsevahenditel on enamikel juhtudel ka edasilükkav mõju, st vaieldav ettekirjutus võidakse peatada. 19

Olemas on järgmised vormilised õiguskaitsevahendid:

- õigus nõuda haldusakti tühistamist
- õigus nõuda haldusakti andmist või haldustoimingu sooritamist
- õigus nõuda jätkuva haldustoimingu lõpetamist
- õigus nõuda haldusakti andmisest või toimingut sooritamisest hoidumist
- õigus nõuda kahju hüvitamist
- alusetust rikastumisest tulenev nõue

<sup>21</sup> Halduskohtute ajalugu ulatub 18. sajandisse. Esimene halduskohus loodi Prantsusmaal juba 1790. aastal, Saksamaal tekkis see kohus 1863. aastal. Kaasajal tegutsevad halduskohtud peale nimetatud riikide veel Austrias, Šveitsis, Soomes, Belgias, Itaalias, Hispaanias, Lichtensteinis, Luksemburgis, Monakos, reas Ladina-Ameerika maades jm. Selle kohta *K.Merusk*, Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel, *Juridica* 1994. 2.

### 7.2.2.1. Haldusakti tühistamise nõue

**Isik võib nõuda haldusakti tühistamist ulatuses, milles haldusakt rikub tema õigusi (RVS §4 lg 1).**

20

**Näiteks:** kui üliõpilane Sillaste leiab, et tema eksmatrikuleerimine ei olnud õiguspärane, võib ta esitada tühistamisnõude; välismaalane Petrova võib nõuda ettekirjutuse Eestist lahkumise kohta tühistamist.

Nõue tuleb arvesse eeskätt koormavate haldusaktide puhul – isikule on pandud peale kohustus midagi teha või tegemata jätta ning ta tahab, et see kohustus tühistatakse, aga samuti kolmanda isiku suhtes koormavate haldusaktide suhtes (ehitusluba).

#### Tühistamisnõude eeldused:

##### (1) Haldusakt?

Kõigepealt tuleb kontrollida, kas tegemist on üldse haldusaktiga. Siin ei tule üldjuhul aga kaasuse lahendamisel hakata põhjalikult kirjalikult analüüsima haldusakti kõikidele tunnustele vastavust (vt ülal ja HMS § 51 lg 1). Kui mõnele haldusakti mõiste tunnusele vastavuse suhtes on kahtlusi, tuleb seda analüüsida.

21

**Näiteks:** SKA rektor määrab *käskkirjaga* ühiselamu komandandile noomituse. Komandant vaidlustab selle ja esitab halduskohtule tühistamiskaebuse. Kas SKA rektori käskkiri on siin üldse haldusakt? Ei ole, sest käskkiri ei ole antud haldusülesannete täitmiseks *avalikõiguslikus suhtes* (tegemist on töölepingulises suhtes distsiplinaarkaristuse määramisega, mis eraõigusliku vaidlusena kuulub maa või linnakohtu pädevusse). Seega RVS tühistamisnõue siin arvesse ei tule. Küll aga on rektori käskkiri antud seoses haldusülesannete täitmisega avalikõiguslikus suhtes, kui see on üliõpilase eksmatrikuleerimiskäskkiri. (vt RKEKo 3-3-4-1-01).

##### (2) Haldusakt on kehtiv?

Tühistamine eeldab, et haldusakt oleks kehtiv (vt HMS § 61). Tühistada ei saa juba eelnevalt kehtetuks tunnistatud haldusakti. Siinkohal on oluline meenutada, et kui haldusakt ei ole formaalselt või materiaalselt õiguspärane, ei ole ta seepärast automaatselt kehtetu – haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti (HMS § 61 lg 2). Haldusakt on tühine, seega kehtetu algusest peale vaid erandjuhtudel, vt ülal ja HMS § 63.

22

##### (3) Haldusakt või selle osa rikub isiku õigusi?

Haldusakt või selle osa rikub isiku õigusi, kui haldusakt on õigusvastane ja see rikub isiku subjektiivseid õigusi.

23

• Haldusakt on õigusvastane, kui **rikutud on formaalse või materiaalse õiguspärasuse nõudeid** (põhjalikumalt ülal, HMS § 54). Seega tuleb siin kontrollida haldusakti õiguspärasuse nõudeid.

24

• Isiku subjektiivne õigus tuleneb tühistamisnõude korral **vaidlustatavast haldusaktist**. Tühistamisnõude korral kehtib lihtne reegel: kui vaidlustatav haldusakt osutub pärast kontrollimist õigusvastaseks, rikub see ühtlasi tema õigusi. See tuleneb asjaolust, et koormav haldusakt, kohustuse peale panemine piirab alati isiku vabadust (PS § 19).

25

##### (4) Puuduvad haldusakti tühistamisnõude piirangud?

• **Kas isiku õigused on taastatud haldusakti muutmisega?** Sel juhul isikul tühistamisnõue puudub (RVS § 3 lg 2).

26

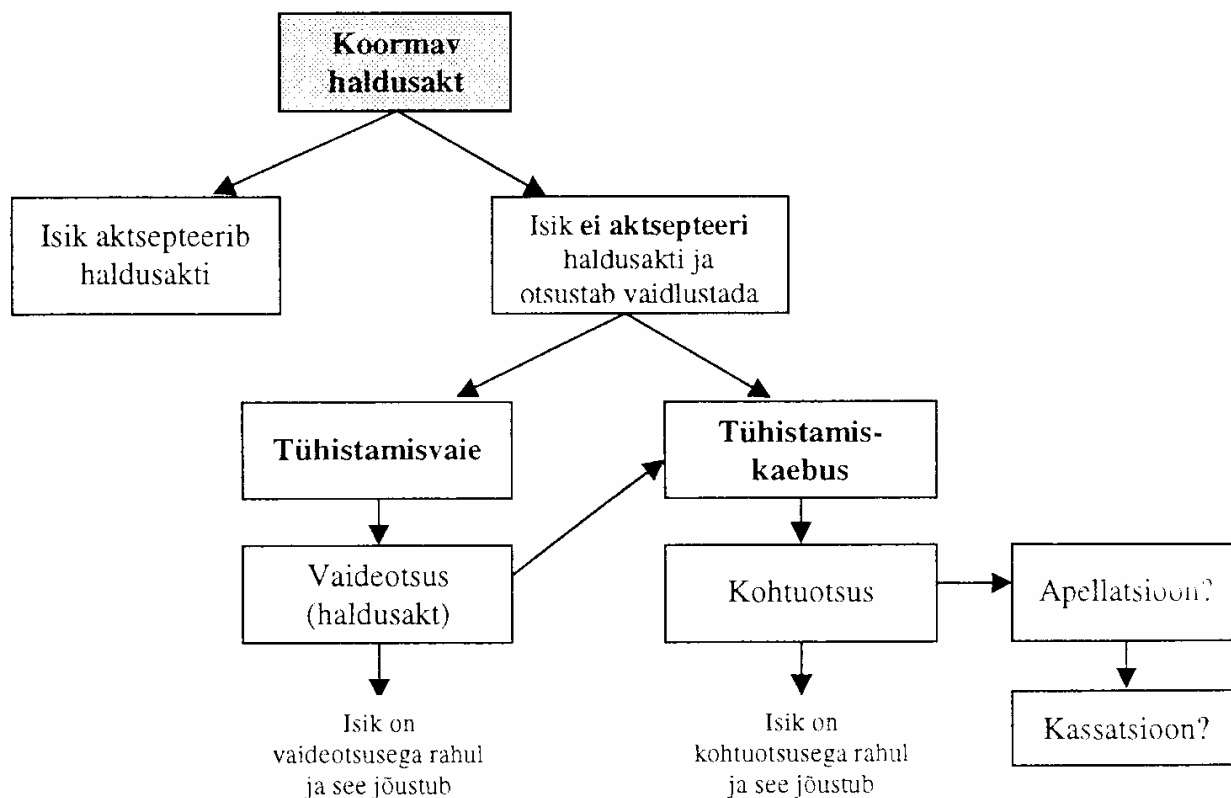
• Kas haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid (näiteks menetlusosaline jäeti ära kuulamata, kuigi ärakuulamisest ei võinud loobuda HMS § 40 lg 3 järgi) või haldusakt ei vasta vorminõuetele – kuid need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist? **Kui isik tugineb tühistamisnõudes ainult menetlusnõuete rikkumisele või vormiveale ning haldusakt on materiaalselt õiguspärane, puudub tal tühistamisnõue!** (Vt HMS § 58).

27

## Tühistamisnõude realiseerimine

Isik, kes soovib koormavast haldusaktist “lahti saada”, võib selle saavutada nõudes haldusakti kehtetuks tunnistamist vaidmenetluses või esitades tühistamiskaebuse halduskohtule (RVS § 3 lg 3). Isik või valida, kas ta esitab kõigepealt tühistamisvaide või tühistamiskaebuse. 28

Ülevaade: tühistamisnõude realiseerimine vaide- ja kaebemenetluses 29



### 7.2.2.2. Haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõue (kohustamisnõue)

Isik võib nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma või toimingu sooritama ja see puudutab isiku õigusi (RVS § 6 lg 1). 30

**Näiteks:** Jahimees Urask taotles kohalikul politseiprefektuuril relvaluba, kuid talle keelduti relvaloa andmisest. Nüüd võib ta esitada kohustamisnõude. Välismaalasele Muravjovile keelduti elamisloa andmisest, proua Allikale keelduti kauplemisloa andmisest. Aga ka: Männiste taotleb naabri ebaseadusliku ehitustegevuse peatamiseks ettekirjutuse tegemist, taotlus jäetakse rahuldamata.

Kui isik tahab halduselt mingit soodustust – tegevusluba või ka rahalist toetust või ta taotleb kolmanda isiku suhtes koormava haldusakti andmist esitab ta **kõigepealt** haldusorganile **taotluse** tavalises haldusmenetluses (RVS § 6 lg 3). Kohustamisnõuet ühe õiguskaitsevahendina saab isik kasutada siiski alles siis, kui haldusorgan on keeldunud taotluse rahuldamisest või jätnud tähtaegselt läbi vaatamata. Nii käivad alljärgnevad nõude eeldusedki juba kohustamisvaide või –kaebuse kohta. 31

Kohustamisnõude eeldused:

#### (1) Avaliku võimu kandja?

Haldusakti andmise või toimingu sooritamise kohustus peab olema *avaliku võimu kandjal*. RVS § 2 lg 1 kohaselt on avaliku võimu kandjaks riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või muu avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostav isik. 32

(2) Avaliku võimu kandjal on kohustus anda haldusakt või sooritada toiming?

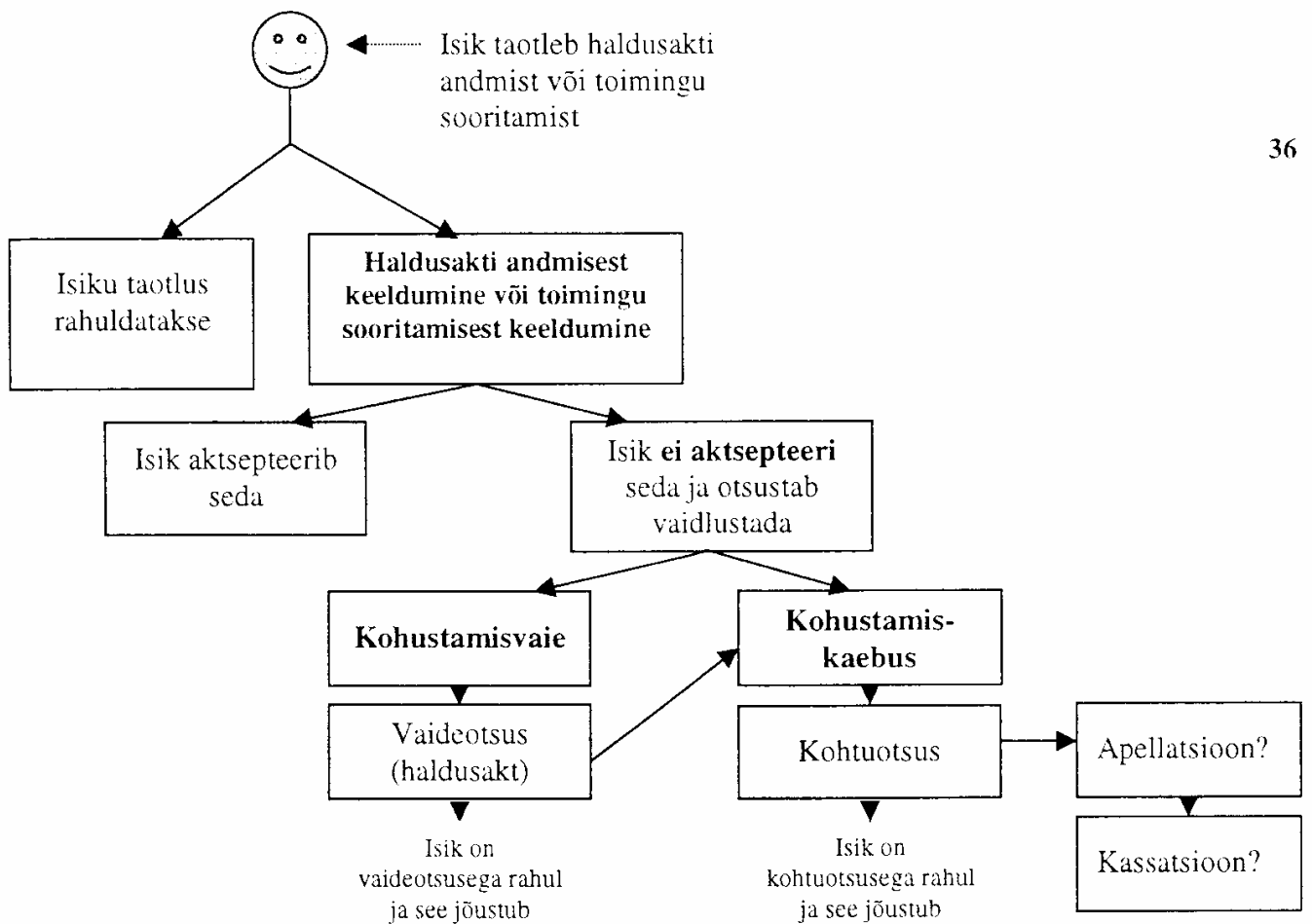
Isikul on õigus nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist ainult siis, kui õigusnorm kohustab haldusorganit antud situatsioonis kindlasti haldusakti välja andma või toimingut sooritama. Seega tuleb siin kontrollida, kas on tegemist jäiga õigusnormiga. 33

Kui haldusorganil on kaalutusõigus haldusakti väljaandmise otsustamisel, ei ole isikul üldjuhul subjektiivset õigust haldusakti nõuda, välja arvatud, kui kaalutusõigus on kahanenud nullile (loe RVS § 6 lg 2!). 34

(3) Haldusakti andmatajätmise või toimingu sooritamatajätmise puudutab isiku õigusi?

Haldusakti andmata jätmise või toimingu sooritamata jätmise puudutab isiku õigusi, kui 35

- see on õigusvastane (HMS § 54).



7.2.2.3. Toimingute lõpetamise nõue

Kuivõrd toimingute eesmärk on tekitada üksnes faktilisi tagajärgi, nt õigusvastase ehitise lammutamine, liiklustakistuse kõrvaldamine, informatsiooni andmine, siis ei ole neid tagajärgi võimalik lihtsalt õigusliku konstateeringuga olematuks lugeda. Seega pole toimingute tühistamine võimalik. 37

Halduse toimingute mõiste ja õiguspärasuse eeldused on reguleeritud HMS §-des 106—109. Toiming on halduse tegevusvorm, mis ei kujuta endast õigusakti. Sellest ei järeldu, et toimingul ei võiks olla õiguslikku tähendust. Ka halduse nõ "igapäevane" tegevus — linna poolt läbiviidavad heakorratööd, politsei erivahendite kasutamine, metsatulekahju kustutamine, liiklusõnnetuses kannatanute abistamine, vara hoiulevõtmise, koolide, raamatukogude ja teiste avalike asutuste tegevus jne, ning esmajoones nende ülesannete puudulik täitmine või täitmata jätmise võib riivata üksikisiku õigusi. Toiminguteks on ka asutuste poolt informatsiooni andmine, nt tarbija- või tervisekaitseasutuse hoiatused kaupade kohta võivad nende 38



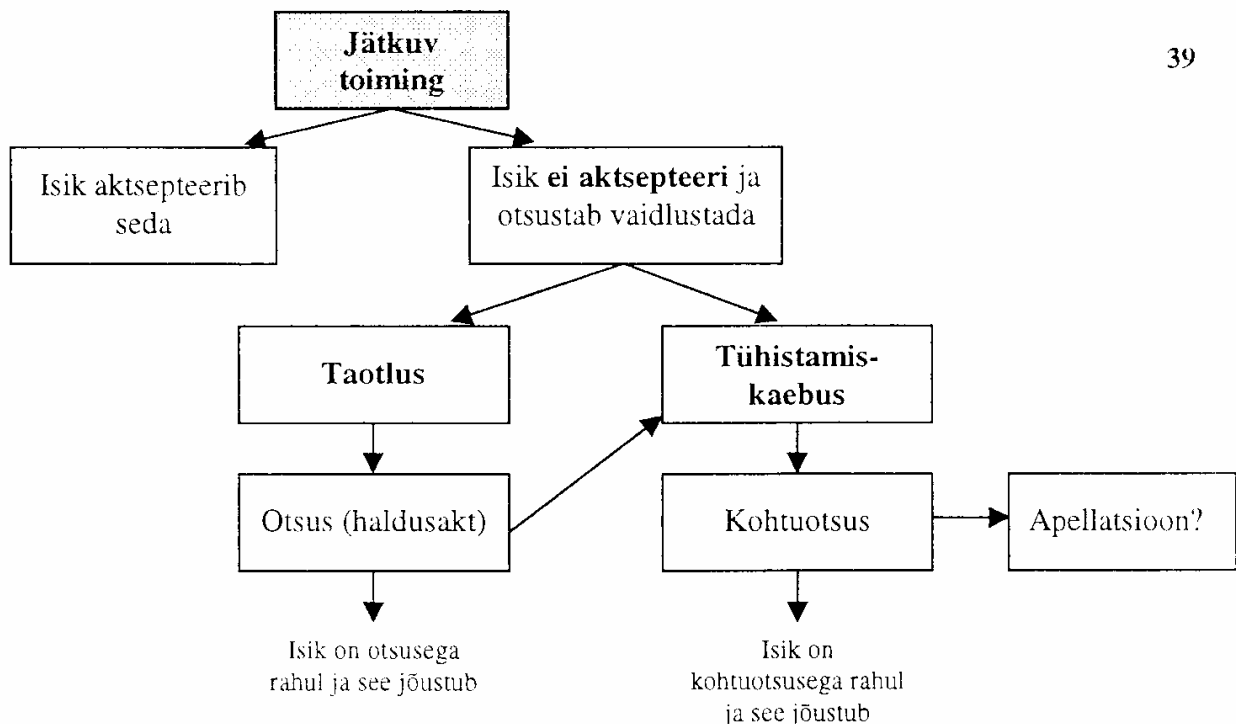
ostmist mõjutada samaväärselt otsese müügikeeluga. Kui õigustesse sekkumiseks puudub õigustus, tekivad isikul kaitse- või tagajärgede kõrvaldamise nõuded vastavalt sellele, kummal viisil isiku õiguste taastamine üksikjuhtumil võimalik on.

Juba lõpuleviidud toimingut ei ole võimalik sarnaselt haldusakti tühistamisele olematuks lugeda. Toimingute puhul tuleb kõne alla nende sooritamisele eelnenud olukorra ennistamine (tagajärgede kõrvaldamise nõue). Kestva reaaltoimingu (nt liiklust takistava tõkke püstitamine või kraavi kaevamine, kahjulike ainete paiskamine vette või atmosfääri) puhul on võimalik õiguste kaitsmine ka haldusorganit tegevust lõpetama kohustades.

Nõue eeldab esmalt kestvat sekkumist isiku õigustesse nõude üle otsustamise hetkel. Teiseks eelduseks on kodaniku subjektiivsete õiguste sfääri sekkumiseks õigusliku aluse puudumine. Õiguslik alus võib tuleneda esiteks kodaniku jaoks siduvast kehtivast üksikaktist (haldusakt, haldusleping), mis näeb toimingu sooritamise ette ning teiseks halduse tegevust reguleerivatest üldaktidest, kui viimased on kooskõlas kõrgemalseisva õigusega.

**Näiteks:** eksamihindend on isiku võimeid puudutav teave, mille avaldamine ilma isiku nõueolekuta on õigusvastane ja rikub üliõpilase õigusi. Üliõpilane võib nõuda eksamihinnete kõrvaldamist stendilt.

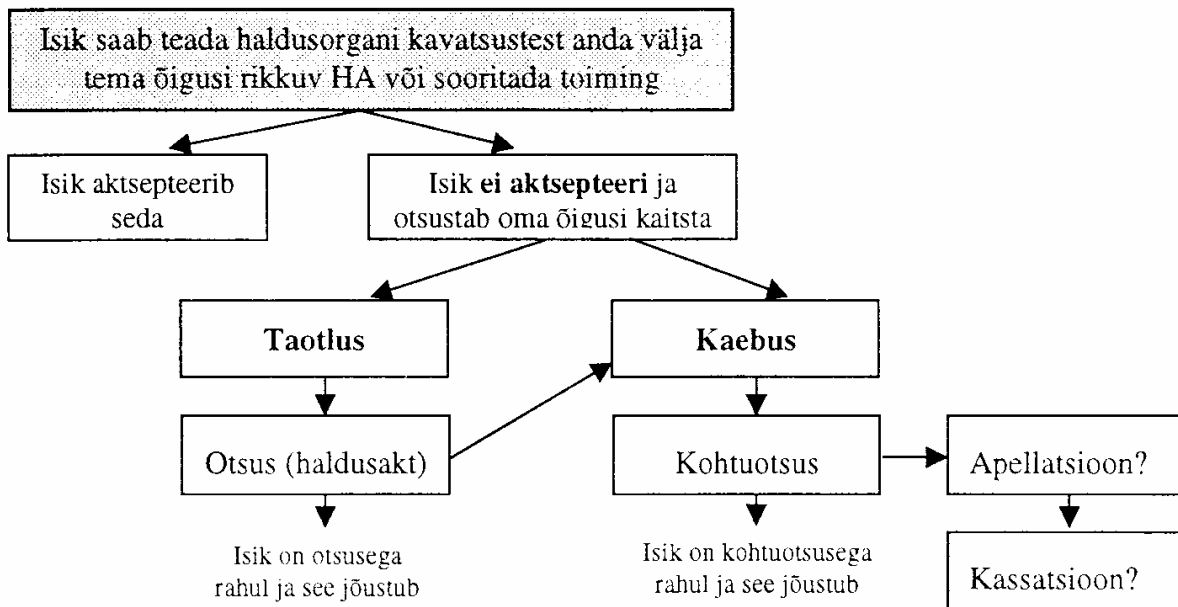
*Ülevaade: jätkuva toimingu lõpetamise nõude realiseerimine taotluse esitamise ja kaebemenetluses*



#### 7.2.2.4. Õiguste rikkumisest hoidumise nõue

Isik võib nõuda haldusakti andmata jätmist või toimingu sooritamata jätmist, kui haldusakti andmine või toimingu sooritamine rikuks tema õigusi ja tooks tõenäoliselt endaga kaasa pöördumatud koormavad tagajärjed, mida ei saa vältida haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel. Õiguste rikkumisest hoidumise nõue pakub **ennetavat õiguskaitset**. Selle nõude tunnustamisel kohustatakse haldusorganit kavandatavast haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest hoiduma.

Ennetava nõude esitamise võimalused on piiratud. Üldjuhul peab isik halduse tegevuse ära ootama ja vajadusel esitama nõuded selle tühistamiseks, lõpetamiseks või tagajärgede kõrvaldamiseks. Ennetava tegevuskeelu taotlemiseks peab kavandatav tegevus viima pöördumatute tagajärgedeni. Arvestada tuleb ka võimalusi, mida halduskohtumenetluses pakub kaevatava haldusakti täitmise peatamine (HKS § 12 lg 5).

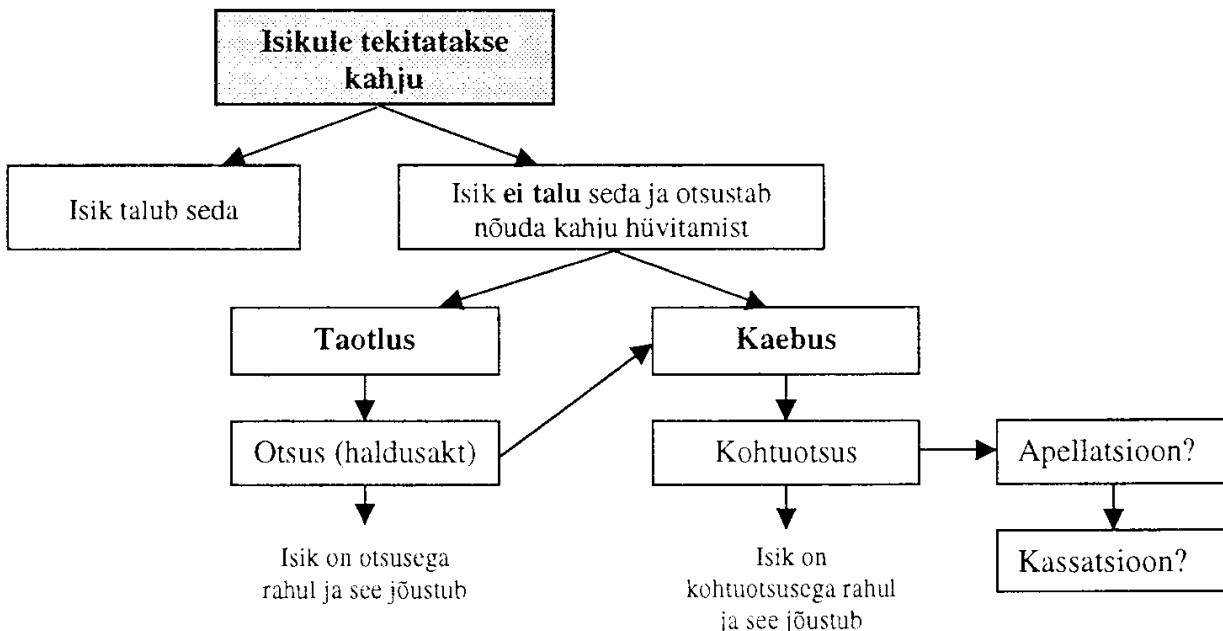


### 7.2.2.5. Kahju hüvitamise nõue

Isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, võib nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada tühistamisnõude, kohustamisnõude või toimingute lõpetamise nõude esitamise (RVS § 7 lg 1).

**Näiteks:** haldusorgan jätab õigusvastaselt OÜ-le Peipus kalapüügi loa andmata. OÜ Peipus taotleb kohustamisvaidet haldusorganilt kalapüügi loa andmist. Kuni vaide üle otsus tehakse, on kalapüügi hooaeg möödas. OÜ Peipus esitab halduskohtule kaebuse ja nõuab õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist (saamata jäänud tulu).

Kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule (RVS § 17 lg 1).



RVS § 12 kohaselt hüvitab kahju isikule avaliku võimu kandja (riik, KOV vm), kelle tegevusega või tegevusetusega kahju tekitati. Avaliku võimu kandja võib aga esitada regressinõude selle ametniku või töötaja vastu, kelle tegevuse või tegevusetuse tõttu kahju tekkis (vt RVS § 19).

Kahju tekitanud ametnik vastutab üksnes süüliselt kahju põhjustamisel. Ka siis, kui tema süü leiab tuvastamist, vähendatakse hüvitist, kui täiel määral hüvitamine oleks ebaõiglane. Samuti tuleb hüvitise

määramisel arvesse võtta avaliku võimu kandja antud juhiseid ja korraldusi. Hüvitise suuruse määramisel arvestatakse ka kahju tekkimise ettenägematust; objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel; õiguste rikkumise raskust; eraõiguses sätestatud piiranguid seoses kannatanu osaga kahju tekitamisel; muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane (RVS § 19 lg 2 koos § 13 lõikega 1).

### **Kahju hüvitamise nõude eeldused:**

1. halduse kandja ülesande täitmine avalik-õiguslikus vormis;
2. subjektiivsete õiguste rikkumine (sh tegevuse õigusvastasus);
3. varalise kahju tekkimine;
4. põhjuslik seos kahju ja nimetatud ülesande täitmise vahel;
5. õiguste rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada primaarnõude esitamisega.

#### **1. Halduse kandja ülesande täitmine avalik-õiguslikus vormis**

Halduse kandja ülesande täitmine avalik-õiguslikus vormis tuleb välja selgitada lähtudes haldusest materiaalses mõttes. Oluline on, et täidetud on *halduse* ülesandeid, sõltumata sellest, milline isik seejuures vahetult tegutses (või jäi tegevusetuks) ja milline oli tema suhe halduse kandjaga. Konkreetsetele juhtumitele lahenduse leidmisel tuleb aga alati küsida, kas kahju tekkimise eest vastutava isiku tegevus on eraõigusliku või avalik-õigusliku iseloomuga. Eraõiguse ja avaliku õiguse piiritlemisest oli juttu konspekti alguses. Eristamine on siin oluline just seepärast, et halduse tsiviilõiguslike toimingutega tekitatud kahju suhtes kohaldatakse üldisi tsiviilõigusliku vastutuse sätteid.

RVS § 1 lg 3 järgi loetakse kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt:

- 1) võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel;
- 2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi, välja arvatud liiklusseaduse §-s 45 sätestatud kohustusi, rikkudes;
- 3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi;
- 4) muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes.

#### **2. Subjektiivsete õiguste rikkumine (sh tegevuse õigusvastasus)**

Kahju kuulub hüvitamisele üksnes juhul, kui rikutud õigusnormi eesmärk oli kannatanu kaitse (*kaitsenormiteooria*). Isik, kes halduse õiguspärase tegevuse korral oleks soodustatud seisundis juhuslike asjaolude kokkulangemise tõttu, ei saa nõuda hüvitust.

Lõikes 2 on õiguste rikkumise kindlakstegemist täpsustatud halduse **tegevusetusega** kahju tekitamise puhul. Kuna subjektiivne õigus tekib isikul, kelle kaitse on õigusnormi eesmärgiks, peab tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamiseks olema rikutud kannatanu kaitseks kehtestatud kohustust. Tegevusetuseks tuleb lugeda ka halduse kandja õigusvastast viivitust haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel, kui isikul on vastav nõudeõigus.

**Näiteks:** kui kinnistusamet jätab kinnistu endist omanikku kajastava kande õigeaegselt kustutamata ning viivitab uue omaniku sisse kandmisega (eeldusel, et õiguslik alus kande tegemiseks oli olemas), võib kinnisasja tegelik omanikul tekkida kahju.

Tingimus "õigusi on rikutud" eeldab, et kahju tekitanud tegevus oleks ka *objektiivses mõttes* õigusnormidega vastuolus. Objektiivne õigusvastasus võib seisneda nii **formaalses õigusvastasuses** (pädevus-, menetlus- ja vormivead), kui ka **materiaalses õigusvastasuses** (vastuolu kõrgemalseisva õigusaktiga, isiku õigustesse sekkumise aluse puudumine, diskretsioonivead).

Seega ei teki reeglina alusel vastutust, kui isiku õigustesse sekkumiseks on õiguslik alus.

### 3. Varalise kahju tekkimine

Varalise kahju all mõistetakse halduse õigusvastase tegevuse tõttu kantud kulutusi, vara hävimist või rikkumist, samuti saamata jäänud tulu. Hüvitatava kahju ulatuse määravad täpsemalt kindlaks §-d 15—16.

### 4. Põhjuslik seos kahju tekkimise ja halduse kandja ülesande täitmise vahel

Õiguste rikkumise ja kahju tekkimise vahel peab olema põhjuslik seos, st kahju peab olema tekkinud haldustegevuse tagajärjel.

Põhjusliku seose hindamisel tuleb eristada jällegi seotud haldust diskretsioonist. Diskretsiooni korral langeb RVS §13 lg 1 kahju hüvitamise nõue reeglina ära.

Kui haldusorganile oli tegevuse läbiviimise otsustamiseks antud kaalutusõigus, ei ole paljudel juhtudel võimalik tagantjärele otsustada, kuidas haldusorgan käituma pidi. Sellistel juhtudel **ei olnud** haldusel kohustust **konkreetsel viisil käituda** ega isikul õigust nõuda halduselt konkreetseid samme, mis oleks kahju tekkimise välistanud (olguigi, et ka halduse poolt valitud võimalus või otsustusprotsess oli sisuliselt vale). Kohus ei saa ka kahju hüvitamise kohustuse kindlakstegemisel asuda diskretsioonivolitust ise teostama.

Samas võib sõltuvalt olukorrast ning diskretsioonivolituse sisust ja eesmärgist halduse kaalutusõigus olla kahanenud selliselt (**diskretsiooni redutseerumine nullini**), et hilisemal otsustamise kontrollimisel on võimalik võtta kindel seisukoht halduse ainsa õiguspärase tegutsemisvõimaluse osas ja ka hüvitis seetõttu välja mõista. Seetõttu on hüvitus diskretsiooni ebaõige teostamise korral piiratud just olukordades, kus on raske kindlaks teha, millisel viisil haldus oleks pidanud käituma.

### 5. Õiguste rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada primaarnõude esitamisega

Kahjuga on lg 1 tähenduses tegemist üksnes juhul, kui selle kõrvaldamine ei ole muude nõuete realiseerimisega, nt haldusakti tühistamise või faktiliste tagajärgede kõrvaldamisega, võimalik või majanduslikult otstarbekas. Seega tuleb kahju hüvitamise nõude korral kontrollida, kas on võimalik esitada veel primaarnõue.

## 8. AVALIK ASJAÕIGUS

### 8.1. Mõiste ja liigid

Ilma esemeliste abivahenditeta, nagu ruumid, büroo- ja kommunikatsioonivahendid, sõidukid ei saa haldus täita oma ülesandeid. Inimeste kooselu tänapäeva ühiskonna mõttes oleks võimatu ilma halduse poolt tagatud vahenditeta. Nii haldus kui eraisikud kasutavad tänavaid, raudteed, lennujaamu, looduslikke ja tehisveekogusid, veevärki, elektrit ja gaasivõrku, kanalisatsiooni ja jäätmehooldlaid. Inimesed vajavad ka haiglaid, lasteaedu, koole, raamatukogusid, teatreid, spordiväljakuid, vanadekodusid ja surnuaedu, mille olemasolu eest hoolitseb avalik haldus.

Nad on kõik halduse kandja poolt määratud teenima üldist hüve seoses asja kasutamisega ja alluvad seetõttu haldusõiguslikele eriregulatsioonidele.

Avaliku asja mõiste on sätestatud asjaõiguseaduse §9 lg 2: “**Avalik asi on asi, mis kuulub riigi- või munitsipaalomandisse ja on oma ühiskondliku olemuse tõttu kasutatav igaihe poolt nagu territoriaal- ja sisemeri, laevatatavad veekogud, avalikud tänavad, väljakud ja pargid**”. Avalikud asjad on ka riigivara riigivaraseaduse mõttes - riigile kuuluv kinnis- ja vallasvara, so asjad ning rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused (riigivaraseaduse (RVS) § 2 lg 1).

Kokkuvõtlikult käsitletakse avalike asjade all **asju, mis teenivad avalikke eesmärke** ja mille suhtes kehtivad sel määral avalik-õiguslikud normid.

Avalikud asjad on kinnisasjad, vallasasjad, kehalised või mittekehalised esemed, mis on avalikuks kasutamiseks andmisega määratud alaliselt otseselt teenima teatud avaliku halduse eesmärki.

Asja mõiste avalikus asjaõiguses ei ole identne tsiviilõiguse asja mõistega (vt AÕS §7 lg1). Kui tsiviilõiguses tähendab asi kehalist eset, siis avalikus õiguses võivad avalikeks asjadeks olla ka esemed, mida ei ole võimalik kehaliselt piiritleda, nagu voolav vesi ja õhuruum ning elekter.

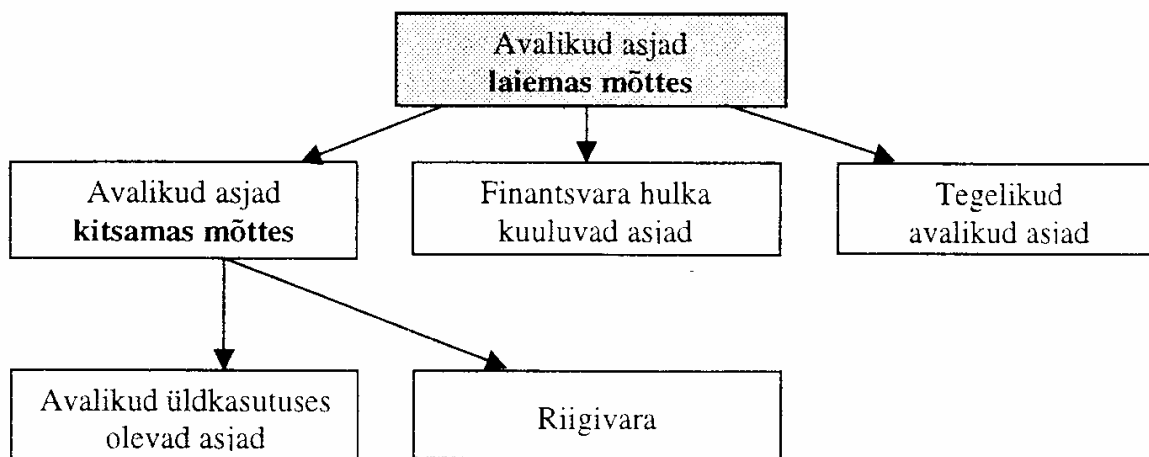
Avalike asjade mõiste ja õigusliku iseloomu suhtes ei ole asjaõiguseaduse sätted asjade kohta lihtsalt niisama kohaldatavad. Paljud asjad AÕS mõttes võivad olla avalikud asjad (näiteks on teed üle mitme kinnistu ja nende vallasasjadest päraldised avalikud asjad). Vastupidiselt aga võib ühe asja osa (oluline osa AÕS mõttes) omada iseenesest avaliku asja omadust, ilma et kogu asi oleks avalik asi (näiteks avalik lüüs/paisusilm erakinnistul).

Eriti ei käi avalike asjade kohta AÕS sätted asjade kogumi kohta (AÕS § 13). Seetõttu võivad:

- mitu asja või asjade kogum AÕS mõttes olla üksainus avalik asi: näiteks üle mitme kinnisasja kulgev avalik tee,
- asja oluline osa, mis vastavalt AÕS §15 lg2 ei saa olla erinevate õiguste ja kohustuste esemeks, olla siiski avaliku õiguse järgi iseseisev asi, mis ei jaga põhiasja õiguslikku saatust, näiteks erakinnistule rajatud valgusfoor.

Eraõiguslik omand reeglina säilib ka avalikele asjadele. Seda aga piiratakse seeläbi, et omanik – kes on reeglina riik või muu halduse kandja – ei saa teha asja suhtes käsutusi, mis kahjustaksid avalikku eesmärki, mida asi või asja kasutamine teenib.

Vastavalt eesmärgile, mida avalikud asjad teenivad, võib eristada:



- avalikke asju, mis on **üldises kasutuses** AÕS § 9 lg 2 mõttes, nagu näiteks territoriaal- ja sisemeri, laevatatavad veekogud, avalikud teed-tänavad, väljakud, pargid). Üldises kasutuses olevaid asju võib kasutada igauks ilma eriloata.
- **Riigivara** hulka kuuluvad asjad, mis on otseselt vajalikud halduse ülesannete täitmiseks. Näiteks haldushooned, koolid, teatrid jt.
- Riigile kuuluv **finantsvara** teenib avalikke eesmarke üksnes kaudselt, nendelt saadava tulu kaudu. Finantsvara ei kuulu avalike asjade hulka. Finantsvara allub eraõiguse režiimile. Avalik õigus on oluline ainult sel määral, kuivõrd finantsvara allub teatud juhtudel riiklikule järelevalvele või kehtivad selle suhtes erireeglid nende majandamise ja pankroti kohta.
- **Tegelikud avalikud asjad** on niisugused asjad, mis ei ole mitte halduse kandja poolt, vaid eraomanike poolt antud avalikkuse käsutusse. Siia kuuluvad erakliinikud, erateed ja eratänavad.

Ka tegelikud eraõiguslikud asjad kuuluvad eraõiguse alla. Avalik õigus kehtib nende suhtes vaid niivõrd, kui näiteks erakliiniku pidamiseks on vaja luba. Erateid ja –tänavaid, mida tegelikult kasutatakse avalikuks liikluseks, tuleb käsitleda avalike teedena liiklusõiguse mõttes.

Järgnevalt tuleb juttu üksnes avalikest asjadest kitsamas mõttes.

## 8.2. Tekkimine ja lõppemine

### 8.2.1. Tekkimine

Asi muutub avalikuks asjaks **avalikuks kasutamiseks andmisega**.

Avalikuks kasutamiseks andmine on avaliku võimu akt, millega määratakse kindlaks **avalik eesmärk**, mida asi peab teenima, see tähendab **kasutuse liik**: hoone koolina, tänav üldiseks liikluseks jne.

Avalikuks kasutamiseks andmine võib toimuda:

- Seadusega või määrusega
- tavaõigusega
- halduslepinguga
- haldusaktiga.

**Seaduse** alusel antakse avalikuks kasutamiseks näiteks riigimaantee, kohalik maantee ja tänav vastavalt teeseaduse §4 lg 1: veeseaduse §7 lg 2 alusel kinnitab avalikult kasutatavate veekogude nimekirja keskkonnaministri ettepanekul Vabariigi Valitsus; seega toimub siin avalikuks kasutamiseks andmine seaduse alusel antava **määruse alusel**.

**Halduslepinguga** toimub kehtivas õiguses eratee määramine avalikuks kasutamiseks.

**Teeseadus §4 lg 4:**

- *Tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning Maanteeameti ja eratee omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel määrab eratee avalikuks kasutamiseks ning nimetab teehoiu korraldamise eest vastutava isiku teede- ja sideminister riigi huvidest lähtudes.*
- *Tee omaniku nõusolekul ja tingimustel ning valla- või linnavalitsuse ja omaniku vahel sõlmitud lepingu alusel määrab eratee avalikuks kasutamiseks ning nimetab teehoiu korraldamise eest vastutava isiku valla- või linnavolikogu kohaliku omavalitsuse huvidest lähtudes.*

Lepingus nähakse ette eratee kasutamise kord ja tähistus, hüvitis eratee omanikule ning teehoiukulude kandjad.

**Haldusaktiga** määrab raudtee avalikuks kasutamiseks teede- ja sideminister raudteefrastruktuuri majandamiseks tegevusluba omava raudtee-ettevõtja vastava taotluse alusel (Vabariigi Valitsuse 14.10.1999.a määrusega nr 305 kinnitatud "Raudtee avalikuks kasutamiseks määramise korra" punkt 3).

Kui avalikuks kasutamiseks andmine toimub haldusaktiga, ei vaja see teatud juhtudel kindlat vormi, vaid haldusakti andmine võib tuleneda kontekstist (hoonet hakatakse lihtsalt kasutama).

Haldusmenetluse seadus näeb ette haldusakti eriliigina **üldkorralduse**. Nagu juba varem mainitud, on üldkorraldusi kahte tüüpi: isikutele adresseeritud üldkorraldus ja asja avalik-õiguslikku seisundit puudutav üldkorraldus. Seaduse jõustumisel tuleks kindlasti muuta ka vastavaid seadusi, kus on ette nähtud teatud asjade avalikuks kasutamiseks andmine (eriti teeseadust, kus praegu toimub avalikuks kasutamiseks andmine lepinguga). Üldkorraldusel, millega antakse asi avalikuks kasutuseks, ei ole kindlaid adresseate, selle mõju avaldub kõigi puudutatud isikute suhtes, näiteks omanik, tänavaäärne elanik, kasutaja.

## 8.2.2. Lõppemine

Asja avalik-õigusliku seisundi lõppemine, näiteks kui tegemist on haldusvara hulka kuuluvate asjaga, seoses asja hävimisega ei vaja mingit õiguslikku selgitust. Avalik asi võib oma erilise õigusliku seisundi kaotada aga ka avaliku kasutamise lõpetamisega, mis toimub reeglina samas vormis nagu avalikuks kasutamiseks andminegi.

**Näiteks:** eraomanikule kuuluva tee avalik kasutamine lõpetatakse seepärast samuti halduslepinguga. Põhjuseks võib olla, et avalik tee kaotab igasuguse liiklusliku tähenduse või üldise hüve mõjuvad põhjused. Avalik veekogu ei ole enam avalikult kasutatav, kui vastav veekogu kustutatakse Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud loetelust.

## 8.3. Avalike asjade kasutamine

### 8.3.1. Avalikus kasutuses olevate asjade kasutamine

Avalikus kasutuses olevate asjade kasutamine (teed, tänavad, väljakud) ei vaja reeglina mingit luba.

**Avalik kasutus** lubab igapäevase avalikku asja kasutada ilma eriloata avalikuks kasutamiseks andmise eesmärgi raames.

Asja kasutamine, mis ületab avaliku kasutamise, on **erikasutus**. Erikasutuseks on reeglina vaja haldusaktiga antavat luba.

Just selliste põhimõtete alusel on reguleeritud veeõigus veeseaduses.

## VEESEADUS

### Paragrahv 6. Vee ja veekogu kasutamine

- (1) Vee ja veekogu kasutamine toimub avaliku kasutamisenä või erikasutusena.
- (2) Veekogu avalik kasutamine on veekogu kasutamine igäihe poolt ilma veekogu seisundit mõjutavate ehitiste või tehnovahenditeta vastavalt käesoleva seaduse paragrahvile 7.
- (3) Vee erikasutus on vee kasutamine veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega vastavalt käesoleva seaduse paragrahvile 8.

### Paragrahv 7. Veekogu avalik kasutamine

- (1) Veekogu avalik kasutamine on veevõtt, suplemine, veesport, veel ja jääl liikumine ja kalapiük seaduses sätestatud ulatuses. Veekogu avaliku kasutamiseäa ei tohi rikkuda võõral maatükil viibimist reguleerivaid seadusesähteid.
- (2) Avalikult kasutatavate veekogude nimekirja kinnitab keskkonnaministri ettepanekul Vabariigi Valitsus. Nimekirja ei lülitata:
  - 1) ühe kinnisasja piires asuvat eraõiguslikule isikule kuuluvat väljavooluta seisuveekogu;
  - 2) mitme kinnisasja piires asuvat eraõiguslikule isikule kuuluvat väljavooluta seisuveekogu pindalaga vähem kui viis hektarit;
  - 3) vooluveekogu valgalaga vähem kui 25 km<sup>2</sup> ning sellel asuvat paisjärve.
- (3) Loodusõnnetuse korral on kahjustuspiirkonnas lubatud veekogude avalik kasutamine.

### Paragrahv 9. Vee erikasutusõiguse tekkimine ja lõppemine

- (1) Vee erikasutusõigus tekib vee erikasutusloa alusel. Vee erikasutusloa koostisosa on saasteluba.
  - (2) Vee erikasutusluba on tähtajaline ja sellega määratakse vee kasutamise lubatud maht, tingimused ja kord ning veekasutaja õigused ja kohustused. Kui vee erikasutuseäa on hõlmatud üheaegselt mitu veekogu, määratakse erikasutuse lubatud maht ja tingimused ühtse veekasutusloaga veekogude ökoloogilise tasakaalu tingimusi järgides.
  - (3) Vee erikasutusloa kirjalik taotlus esitatakse veekasutuse asukohajärgsele loa väljaandjale. Loa väljaandmiseks vajaliku taotlusmaterjali koostab taotleja oma kulul.
  - (4) Kui vee erikasutus toimub võõral veekogul, peab erikasutuse taotleja saama veekogu omanikult eelneva nõusoleku või sõlmima temaga lepingu, välja arvatud käesoleva seaduse paragrahvis 13 sätestatud juhul.
  - (5) Vee erikasutusloa väljaandja või keskkonnaminister võib nõuda loa andmisele eelnevat keskkonnaekspertiisi või loa kehtivusaja jooksul objekti audiitorkontrolli vee erikasutusloa taotleja või objekti valdaja kulul.
  - (6) Vee erikasutusloa andmisel arvestatakse vee kasutamise võimalust ühisveevärgi ja kanalisatsiooni kaudu. Kui kasutatav veevaru on piiratud, tagatakse esmajärgkorras elanike ning tervishoiu-, hoolekande-, õppe- ja kasvatusasutuste joogi- ja olmeveevajadus, samuti toiduainetööstuse veevajadus.
  - (7) Vee erikasutusluba ei anta, kui veevarud on piiratud ja ei ole tagatud vee säästlik kasutamine, vee kaitse reostamise ja liigvähendamise eest, veekogu kaitse risustamise eest ning vee-elustiku kaitse ja kui ohustatakse teisi majandusobjekte.
  - (8) Vee erikasutusloa tühistamise aluseks on käesolevas seaduses ja veekasutust ning -kaitset reguleerivates muudes õigusaktides sätestatud nõuete täitmata jätmine, sealhulgas vee erikasutusloa taotlemisel esitatud väär või eksitav teave, samuti järelevalveasutuste ettekirjutuste täitmata jätmine.
  - (8<sup>1</sup>) Vee erikasutusloa annab kasutatava veekogu, veevõtukoha või suubla asukohajärgne keskkonnateenistus. Mere kasutamisel ühel või mitmel käesoleva seaduse § 8 lõikes 2, välja arvatud § 8 lõike 2 punkt 4, sätestatud viisil annab vee erikasutusloa Keskkonnaministeerium.
  - (9) Vee erikasutusloa andmise ja tühistamise korra kehtestab keskkonnaminister.
- (RT s 24.01.96 nr. 130 jõust.29.02.96 - RT I 1996, 13, 240; RK s 08.12.1999 jõust.01.01.2000 - RT I 1999, 95, 843)

Veeseaduse järgi on vee ja veekogu avalik kasutamine tasuta, erikasutus aga tasuline (VS § 11).



Ranna ja kalda avalikku kasutamist supelrannana reguleerib ranna ja kalda kaitse seadus.

#### **Paragrahv 15. Supelrand**

Supelrand on tervistavate omadustega ala veekogu ääres, mille põhiülesanne on elanikele puhkuse võimaldamine.

#### **Paragrahv 16. Avalik supelrand**

(1) Avaliku supelranna asutamise loa annab kohalik omavalitsusüksus, kui taotlejal on selleks olemas kinnisasja omaniku nõusolek ning supelranna asukoht vastab üldplaneeringule.

(2) Avalikus supelrannas viibimine on tasuta.

(3) Avaliku supelranna piiritlemise, kasutamise ja hooldamise korra supelranna asutamislõa taotlejale kehtestab ja avalikustab kohalik omavalitsusüksus.

(4) Supelranda teenindavate rajatiste iseloomu ja paigutuse määrab kohalik omavalitsusüksus detailplaneeringuga või selle puudumisel ehitusmäärusega.

(5) Avalikul supelrannal ei ole veekaitsevööndit.

#### **Paragrahv 17. Kinnine supelrand**

(1) Riigimaal võib kinnist supelranda asutada ainult väikelaste, puuetega või haigete inimeste tervisekaitse huvides vastavalt paragrahv 16 4. lõikes määratud korras.

(2) Kinnine supelrand ei ole avalikuks kasutamiseks. Selle pidaja on kohustatud kallasraja sulgemisel rajama kinnisest rannast möödapääsu.

(3) Kinnises supelrannas viibimise eest võib omanik määrata tasu.

Vastavalt teeseaduse § 2 lg 1 on tee maantee, tänav, jalgteed ja jalgrattateed või muu sõidukite või jalakäijate liiklemiseks kasutatav rajatis, mis võib olla riigi või kohaliku omavalitsuse või muu juriidilise isiku või füüsilise isiku omandis.

#### **Paragrahv 4. Avalikult kasutatav tee ja eratee**

(1) Avalikult kasutatavad teed on riigimaantee, kohalik maantee ja tänav.

(2) Eratee on rajatis, mida võib kasutada üksnes tee omaniku loal. Käesoleva seaduse paragrahv 33 lõikes 8 nimetatud juhtudel võib erateed kasutada omaniku loata.

(3) Jalgteed ja taliteed kasutamine ning pääsemine kinnisasjale, millel puudub juurdepääs avalikult kasutatavalt teelt või kinnisasja eraldi seisvalt osalt, on ette nähtud asjaõigusseaduses.

#### **Paragrahv 33.**

(2) Liiklusväliseks otstarbeks võib teed kasutada üksnes tee omaniku kirjalikul loal ja tema kehtestatud tingimustel.

Seega kehtib ka teeõiguses sama põhimõte – kui isik ei kasuta teed kas sõidukite või jalakäijate liiklemiseks, ületab ta seega avaliku kasutamise piire ning vajab selleks luba.

Eestis ei ole teadaolevalt selle sätte seoses kohtuvaidlusi veel olnud, küll aga teistes riikides sarnase regulatsiooni alusel. Seepärast on näiteks Saksamaal kohtupraktikas jõutud järelduseni, sujuv liiklus on muutunud eriti oluliseks, lausa kõrgema astme hüveks ühiskonna jaoks. Valitseb arvamus, mille kohaselt on teed ja tänavad loodud edasiliikumiseks, aga mitte – nagu ekslikult arvatakse – seismajäämiseks, vaatamiseks, rääkimiseks, läbirääkimisteks, kauplemiseks, mängimiseks. Seepärast on nii juurviljakaupmehel, kes müüb kaupa kastidest kõnniteel: grupil, kes jagab lendlehti või püstitab lausa informatsioonilehti, tänavaklounil, kes raha teenida tahab - selleks vaja luba, mis reeglina ka antakse, kui on esitatud nõuetekohane avaldus ja tasutud erikasutustasu. Samas on tunnustatud teega piirneva kinnistu valdaja kasutusõigus – mille järgi on valdajal õigus kasutada teed ka siis, kui see on tema kinnistu jaoks vajalik ning kui sellega ei välistata püsivalt avalikku kasutamist ega kahjustata teed oluliselt. Piirneva kinnistu valdajal on seetõttu õigus asetada vajalikke ehitusmaterjale kõnniteele – tingimusel, et sellega ei välistata jalakäijate liiklust, samuti on kaubamaja õigus levitada kaubamaja ees tänaval reklaamlehti.

### 8.3.2. Riigivara hulka kuuluvate asjade kasutamine

Asju, mis kuuluvad riigivara hulka (haldusasutuste hooned jms), kasutab ametiasutus reeglina vastavalt halduseeskirjadele (näit sisekorraeeskirjad).

Kui kodanik tahab vara kasutada, vajab ta selleks **luba**.

Luba võidakse anda nii **selgesõnaliselt** või **vaikides**. Enamike haldushoonete puhul tuleb lähtuda sellest, et hoonesse sisenemine on vaikimisi lubatud. Teisiti on see aga sellistes haldushoonetes, kus turvalisuse põhjustel on luba vajalik; siis tuleb hoonesse sisenemisel esitada valvetöötajale isikut tõendav dokument. Võimalik on ka, et valvetöötaja võtab ühendust ametnikuga, kelle juurde minna soovitakse, et tuvastada, kas kohtumine on kokku lepitud ning lubab seejärel hoonesse siseneda.

Ametiasutuse ruumidesse sisenemise lubamine ja keelamine on asutuse juhi pädevuses.

Probleemid võivad tekkida, kui haldusasutuse juht keelab ametiasutuse ruumidesse sisenemise ühele külastajale (= annab **majakeelu**).

**Näiteks:** Majakeelu andmine võib kõne alla tulla nii siis, kui külastaja käitub ebakohaselt, segades tööd: kui külastaja on ilmses alkoholijoobes; kui kodutu tahab end haldushoone koridoris soojendada kui ka siis, kui ametiasutuse tööd segavad müügiagendid.

Kui võõraste isikute hoonesse sisenemist ja viibimist ei reguleeri sisekorraeeskiri, võib majakeelu sellegipoolest asutuse tööd segavatele isikutele anda eraõigusest tulenevate omandi ja/või valduse kaitseõiguse alusel.

ISBN 9985-67-092-2

© Sisekaitseakadeemia, 2001

Sisekaitseakadeemia  
Kase 61 12012 Tallinn  
oktoober 2003