

HALDUSÕIGUS

Ida-Virumaa täiendkoolitus

Jõhvi, 3. detsember 2020

loeng 1

PÄEVAKAVA

9.30-11.00 Haldusõiguse mõiste, allikad ja põhimõtted; haldusorgani mõiste ja pädevus, haldusülesanded; haldustegevuse liigid (põhitähelepanu haldusaktil ja halduslepingul).

11.15-12.45 Haldusakti ja halduslepingu õiguspärasuse eeldused. Haldusakti ja halduslepingu kehtivus. Haldusmenetlus: menetluse põhimõtted ja menetlusosalised; haldusmenetluse alustamine ja läbiviimine.

13.45-15.15 Haldusõiguslikud õiguskaitsevahendid: nõuded haldusorganile ja halduskohtule (riigivastutus); vaidemenetlus (vaideorganid, vaideõigus, menetluse läbiviimine);

15.30-17.00 Halduskohtumenetlus: halduskohtumenetluse üldpõhimõtted, halduskohtu pädevus, halduskohtusse pöördumise eeldused, menetlus esimese astme halduskohtus, erimenetlused, edasikaebeõigus ja menetlus apellatsiooni- ning kassatsiooniastmes.

Haldusõiguse mõiste ja allikad.

Haldusõigus kui üks avaliku õiguse valdkondadest.

- Eesti õiguskorras tuntakse jagunemist avalikuks ja eraõiguseks.

Haldusõigus reguleerib avaliku võimu kandjate tegevust seadusega või seaduse alusel pandud haldusülesannete täitmisel.

- Riigivõimu teostamine - kolm võimuharu (seadusandlik, kohtu- ja täitevvõim.

Haldusõigus reguleerib peamiselt riigi täitevvõimu tegevust.

Haldusõiguse mõiste

Avaliku võimu kandja (riigivastutuse seaduse (RVastS) § 2 lg 1) – riik, KOV üksus, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, mistahes muud isikud, kui nad täidavad avalik-õiguslikul alusel avalikke ülesandeid iseseisvalt.

- Enamasti juriidilised isikud, erandina ka füüsilised isikud
- Haldusülesandeid võivad täita erandlikult ka teiste võimuharude asutused

Haldusõiguse mõiste

- Avaliku võimu kandja ülesanded peavad tulema **seadusest** või **seaduse alusel antud õigusaktist** (määrusest)
- Vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded.
- Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (RKHKo: 3-3-1-19-14, p 11), nt lasteaiateenus kui KOV ülesanne antakse eraõiguslikule; sotsiaalhoolekande ülesanne MTÜ-le jpt

Haldusülesannete täitmine

- **Riik avalik-õigusliku juriidilise isikuna täidab haldusülesandeid**
 - ise oma organite kaudu (ministeeriumid, ametid) - vahetu riigihaldus
 - selleks loodud avalik-õiguslike juriidiliste isikute kaudu (nt Eesti Töötukassa; avalik-õiguslikud ülikoolid, luuakse vastava seadusega)
 - volitatakse eraõiguslikku JI või FI haldusülesannet täitma.

- **KOV üksus kui tervik on avalik-õiguslik juriidiline isik**

Täidab oma ülesandeid ise oma organite vahendusel, selleks loodud asutuste kaudu või volitab muid isikuid

Vormist sõltumata tuleb haldusülesandeid täites tagada isikute subjektiivsete õiguste kaitse ja järgida haldusõiguse üldpõhimõtteid.

Haldusõigussuhe

- Haldusõigussuhte poolteks on üldjuhul avaliku võimu kandja (haldusorgan) ja eraõiguslik isik (FI või JI).
- Võimalik ka haldusõiguslik suhe erinevate avaliku võimu kandjate vahel (nt KOV-d täidavad ühiselt kohustust koolieelse lastasutuse või hoolekandeassutuse pidamisel; järelevalveasutus kontrollib ka haldusorganit – nt Päästeamet KOV asutust
- Olemuselt üldjuhul **subordinatsioonisuhe**, st pooled ei ole võrdsed, nt erinevalt eraõiguslike lepinguliste suhete pooltest.

Haldusorgan

- **HMS § 8 lg 1: Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.**
- Kõik täitevvõimu struktuuriüksused: riigiasutused, -ametnikud ja kollegiaalorganid (Vabariigi Valitsus, ministeeriumid, ametid, inspeksioonid), kohaliku omavalitsuse üksuste asutused ja organid (valla- ja linnavolikogud ja -valitsused), iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud (avalik-õiguslikud ülikoolid, Eesti Haigekassa jt). Erialaliidud ja –ühendused, kellele antud haldusülesanded Ka kutsenõukogud või komisjonid teatud ülesannete täitmisel (Audiitorkogu, Advokatuuri juhatus, erialaliidud). Nt 3-3-1-18-14
- **Pole ammendav!**

Haldusorgan

- Ka avalik-õiguslikku ülesannet täitma volitatud eraisikud (volitatud veterinaararst, parkimiskontrolli teostav äriühing).
- Ka kohtuasutus või Riigikogu võib olla mõnede ülesannete täitmisel haldusorgani rollis (nt ametnike teenistusse nimetamine, teenistusest vabastamine; teabe küsimine)
- Haldusorganil peab olema **seadusest tulenev pädevus** ülesandeid täita. Eristatakse välis- ja sisepädevust.

Haldusorgan

- Haldusorgani pädevus tuleneb seadusest (välispädevus).
Välispädevuse puudumine on haldusakti tühisuse alus.
- Sisepädevus – haldusorgani sees määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti.

Sisepädevuse rikkumine ei pruugi tuua kaasa tühisust.

Haldusõiguse allikad

- **Õiguse allikaks** on peamiselt õigusnorme sisaldavad dokumendid (õiguse üldaktid - seadused, määrused).
 - üldkohustuslikud
 - abstraktse iseloomuga
 - **Haldusõiguse allikate** maht on väga ulatuslik – väga palju erinevaid õigusakte
- „[---] praktiliselt kõik 1. jaanuaril 2019 jõustunud seadused (ca 130) kuuluvad haldusõiguse valdkonda ehk reguleerivad riigi ja kodanike vahelisi suhteid [---]“ (I. Pärnamägi „Unistused headest seadustest“, *Postimees*, 19. veebruar 2019)

Haldusõiguse allikad

- - riigisisene õigus: põhiseadus, seadused, määrused; KOV üldaktid
hierarhilises suhtes
- -EL õigus, sh otsekohaldatavad normid (määrused)
- - rahvusvahelise õiguse normid (nt EIÕK)
- **EL õigus** on ülimuslik riigisiseste õigusnormide suhtes (**kohaldamise ülimuslikkus**, mitte kehtivuse ülimuslikkus), st kui riigisisene õigusnorm on vastuolus EL õiguse normiga, jääb Eesti õigusnorm kehtima, kuid kohaldatakse EL õiguse normi nt (RKHKo 3-18-1747, 19.10.2020)

Haldusõiguse üld- ja eriosa

- **Haldusõiguse üldosa** -normid ja põhimõtteid, mis omased haldusõigusele tervikuna.

- haldusmenetluse normid (haldusmenetluse seadus)

- riigivastutuse normid (õiguskaitsevõimaluste üldsätted)

Ka **õiguse üldpõhimõtted**, mis omased haldusõigusele tervikuna

- **Haldusõiguse eriosa** - erinevad õigusvaldkonnad, täpset ammendavat loetelu pole võimalik esitada; võib erinevalt klassifitseerida ja nimetada

Korraldusõigus, ehitusõigus, majandushaldusõigus, avaliku teenistuse õigus, maksuõigus, keskkonnaõigus, planeerimisõigus, munitsipaalõigus (kohaliku omavalitsuse õigus), finantsõigus jpt

Materiaalõigus ja menetlusõigus

- **Materiaalõiguse** normid reguleerivad avaliku võimu kandjate (riik, KOV jt) ning üksikisiku vahelistes suhetes õiguste ja kohustuste tekkimist, muutumist ja lõppemist
- Üksikisikutel on erinevad subjektiivsed avalikud õigused/kohustused; **põhiliselt eriseadustes, mis reguleerivad väga erinevaid valdkondi, erineva mahuga, erineva regulatiivsuse astmega**
- **RVastS**, mis on olemuselt põhiosas üldosa seadus, sisaldab nii materiaal- kui ka menetlusõiguslikke norme.
- MKS, PlanS, VMS jt – eriosa seadused, mis sisaldavad olulisel määral ka menetlusnorme, kuid reguleerivad ka materiaalõiguse küsimusi

Materiaalõigus ja menetlusõigus

Menetlusõiguse normid

- haldusmenetluse normid
- halduskohtumenetluse normid

Haldusmenetluse normid - nende alusel toimub haldusorganite tegevus, st kuidas isikute taotlusi lahendatakse, mingeid toiminguid või otsuseid tehakse; kuidas lahendatakse vaideid; tähtajad jpm

- sisalduvad üldseadusena põhiliselt haldusmenetluse seaduses (HMS). Paljud eriseadused sisaldavad nii materiaal- kui ka menetlusõiguse norme (nt maksukorralduse seadus, planeerimisseadus, avaliku teenistuse seadus. jt. Eriseadustes ka viide HMS kohaldatavusele.

Menetlusnormid

- **Haldusmenetluse** normide eesmärk: tagada, et materiaalõigus realiseeruks, st et isikud saaksid neile seadusega ette nähtud hüvesid, et menetletaks nende loataotlusi (nt ehitusluba), saaksid realiseerida erinevaid õigusi (omandada haridust, saada lasteaiakoht jpm).
- Et avaliku võimu tegevus toimuks õiguspäraselt vastavalt kehtestatud reeglitele ja omaksvõetud õiguspõhimõtetele.
- *Regulatsioonide paljus ja killustatus probleemiks; ülereguleerimine ?*
Haldusmenetluse toimimisest täpsemalt järgmises loenguosas
- **Halduskohtumenetluse normid** (reguleerivad halduskohtute tööd ja menetlust halduskohtutes), põhiliselt HKMS-s, ka eriseadustes (VMS, ATS, MKS jm).
Põhjalikumalt viimases loenguosas

Haldustegevuse vormid

- Vormivabadus vs seadusest tulenev vorminõue (HMS § 5)

HMS § 5 lg 1: Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.

- **Vormide eristamine** on oluline sobiva õiguskaitsevahendi valikul
 - vaidlustamise võimalikkus, pädev kohus, kohane nõue, vaidemenetluse võimalikkus, vaidlustamistähtajad
 - Esmalt kindlaks teha, **kas haldusorgan tegutseb era- või avalik-õiguslikus suhtes.**
 - Teiseks **eristada haldustegevuse erinevaid vorme.**

Haldustegevuse vormid

- Haldusakt (alates HMS § 51)
 - sh üldkorraldus (HMS § 51 lg 2)
- Määrus (alates HMS § 88)
- Toiming (alates HMS 106)
- Haldusleping (alates HMS § 95)
- Siseakt (halduseeskiri)

NB! Määrav **tegevuse sisu ja olemus, mitte pealkiri/nimetus**; vormi segunemine

Määrus (HMS § 88)

õigustloov ehk halduse üldakt (vs haldusakt kui halduse üksikakt)

- haldusorgan annab seaduses sätestatud volitusnormi alusel

parlamendireservatsiooni põhimõte, st seadusandja ei tohi delegeerida haldusorganile otsustamiseks küsimusi, mida oma olulisuse tõttu peab otsustama seadusandja (nt maksude kehtestamine).

- piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks
- abstraktsed juhised, mille adressaat ei ole akti andmise ajal teada
- *Vabariigi Valitsus, ministrid, KOV volikogu ja valitsus*
- *Vorminõuded. Kehtivus*

Määruse vorminõuded (HMS § 92)

- kirjalik vorm !!! , sh elektrooniliselt. Seadus ei luba suulist määrust.

Peab sisaldama:

- viide volitusnormile
- andja nimi
- kuupäev, number
- pealkiri
- Allkiri

Nt Vabariigi Valitsuse määrus "Tunnistajale või eksperdile raha väljamaksmise kord ja väljaspool oma elukohta haldusmenetluses osalevale eksperdile või tunnistajale makstava sõidu-, korteri- ja päevaraha suurus"

*Vastu võetud 27.11.2001 nr 362, kehtestatakse „Haldusmenetluse seaduse“
§ 39 lõike 5 alusel*

Määruse kehtivus

- **avaldatakse** seaduses ettenähtud korras (HMS § 92 lg 5; Riigi Teataja Seadus § 2 lg 2 p 5)
- **hakkab kehtima (jõustub)** üldjuhul kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Seaduses võib ka ette näha, et määrus jõustub varem.
- Tühine määrus pole kunagi kehtinud. Tühist määrust ei rakendata. (HMS § 94). Määruse tühisuse alused: pole kehtivas korras avaldatud; ei nähtu määruse andnud haldusorgan.
- Määrust ei saa vaidlustada vaidemenetluses ega halduskohtus.

Haldusakti mõiste

- **Haldusakt** on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt (HMS § 51 lg 1).
- **Olulised tunnused:**
 - annab haldusorgan
 - avalikõiguslikus suhtes
 - haldusülesande täitmiseks
 - välismõju (suunatud haldusevälisele isikule)
 - üksikjuhtumi kohta (halduse üksikakt)
 - regulatiivne toime (käsk, keeld, õigus, kohustus)

Haldusakti mõiste

- **Erinevad nimetused.** Seadus annab lahtise loetelu. Sagedamini:
 - luba (ehitusluba, kasutusluba, elamisluba);
 - keeld (majandustegevuse keeld);
 - käsk/ettekirjutus (lahkumisettekirjutus, lammutamisettekirjutus).
 - tuvastav haldusakt (pensionistaaži tuvastamine);
 - otsus mingi hüve või soodustuse andmiseks: toetuse või pensioni määramine, kodakondsuse andmine.

Määrav ei ole pealkiri, vaid sisu. Ka kiri võib olla haldusakt.

Üldkorraldus kui haldusakti eriliik.

- Eristatakse kaht liiki (HKMS § 51 lg 2):
- suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele (nt vangla kodukord; reeglid, mis kehtivad kõikidele vanglas viibivatele isikutele, ei ole personaalselt määratletud; varem kehtestatud kodukord hakkab isikule mõju avaldama siis, kui ta vanglasse satub või kui konkreetses olukorras mõni norm tema õigusi rikkuma hakkab; liiklusmärk (hakkab mõju avaldama, kui isik satub märgi mõjupiirkonda); ülikooli õppekorralduseeskiri (kõikide üliõpilaste suhtes, kes asuvad õppima); VV korraldused seoses koroonaga
- või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (nt mingi ehituspiirang planeeringuotsuses).

Eel- ja osahaldusakt

- **Eelhaldusaktiga** (HMS 52 lg 1 p 2) tehakse enne asja lõplikku lahendamist õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (*nt maa maksustamishinna määramine konkreetse maatüki osas*). Seejärel otsustatakse maamaksu määramine kinnistuomanikule, kusjuures maa maksustamishinna küsimuse juurde enam tagasi ei tulda ja seda küsimust ümber ei otsustata. Kui isik leiab, et eelhaldusakt rikub tema õigusi, tuleb seda vaidlustada, sest vastasel korral sõltub lõpliku haldusakti sisu eelhaldusaktis otsustatust. (3-3-1-65-15. p 9).
- Eksamihinne kui eelhaldusakt stuudiumi lõpptulemuse (diplom, teaduskraad) suhtes (3-3-1-68-12)

Eel- ja osahaldusakt

- Osahaldusakt (HMS § 52 lg 1 p 1) enne asja lõplikku lahendamist tervikuna lahendatakse mingi osa. Selles osas on tegemist lõpplahendiga (nt mitmeetapilise hoone või kompleksi puhul antakse ehitus- või kasutusluba ühele osale hoonest).

Haldusleping

- Poolte kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid (HMS § 95).
- Avalik-õiguslik leping. Vähemalt üks pool peab olema avaliku halduse kandja, kellel on pädevus täita halduslepingu esemeks olevat haldusülesannet.
- Halduslepingu võivad sõlmida ka avaliku võimu kandjad omavahel (nt kaks kohaliku omavalitsuse üksust).
- Haldusorgani kujundusõigus: valik, kas haldus- või eraõiguslik leping.
- Poolte tahe on kujundusõiguse piirides määrav. RKHK 3-17-1329
- halduslepingu ülesütlemist sisaldavat korraldust peetakse haldusaktiks (Riigikohtu 3-3-1-9-10)

Haldusleping

- Haldusülesande täitmiseks volitamise korral võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui
 - seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist,
 - lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi,
 - riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest
 - ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi
- Tsiviilõiguse lepingutele kohalduvad sätted; halduskoostöö seadus

Halduslepingute liigid

- üksikjuhtumit reguleerivad HL-d – individuaalse või konkreetse iseloomuga (sarnaneb haldusaktiga; nt MTÜ osutab sotsiaalhoolekandeteenust abivajajale);

kui seadus ei näe ette, et mingis küsimuses tuleb anda haldusakt, võivad pooled sõlmida ka halduslepingu;

jõustumine, muutmine, lõpetamine- tsiv.õ sätted

- piiritlemata hulka juhtumeid reguleerivad HL-d – sarnanevad määrusega; abstraktse iseloomuga; nende sõlmimiseks peab olema seaduses volitusnorm (nt kiirabiteenuse osutamise lepingud).

Jõustub nagu määrus

Toiming

- HMS § 106 lg 1: „Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.“
- Puudub regulatiivsus (erinevalt haldusaktist). Suunatud faktilise olukorra (mitte õigusliku) muutumisele.
- Üldjuhul vormivaba, v.a kui seadus näeb kindla vormi ette.
- Eristamine haldusaktist või menetlustoimingust sageli keeruline
(nt KOV volikogu otsus, millega keelduti nõusoleku andmisest geoloogilise uuringu loa saamiseks; loa annab Keskkonnaamet, kellele KOV arvamus on üldjuhul siduv - volikogu otsus on toiming)

Toiming

- Peab olema kooskõlas õigusaktidega. Seega ka vastavuses õiguse üldpõhimõtetega
- Toimingu põhjendamine – isiku taotluse alusel (HMS § 108 lg- d 1 ja 2)
- Vaidlustamine: kohustamis- või keelamisnõue; õigusvastasuse tuvastamine

Haldustegevuse vormid (muu)

- **Menetlustoimingud** ei ole sama, mis toimingud HMS § 106 tähenduses; on osa haldusmenetlusest, nad ei oma üldjuhul iseseisvat mõju ega ole iseseisvalt vaidlustatavad (menetluse alustamine, ekspertiis jm)
- **Halduse siseaktid on halduse sise-eeskirjad**, reguleerivad avaliku halduse kandja siseküsimusi (nt protseduurireeglid, asjaajamisjuhendid, sisekorraeeskirjad vms).

Ei ole suunatud haldusvälistele isikutele. Ei loo isikutele õigusi ega kohustusi, ega muuda või lõpeta neid.

- Haldusekandja tegutsemine **eraõiguslikus vormis** –avaliku halduse kandja peab ka siin järgima põhiõiguste tagamise kohustust
- **Kaheastmelised menetlused.**