



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

## HALDUSAKTI KOOSTAMISE KOOLITUS SOTSIAALTÖÖ AMETNIKELE

Alar Urm, vandeadvokaat

Advokaadibüroo BLESSNER

[ALAR.URM@BLESSNER.EE](mailto:ALAR.URM@BLESSNER.EE)

5010167

Koolitus viiakse läbi ESF „Tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused“ punkti 2.4.4.  
"Kohalike omavalitsuste sotsiaalhoolekande alane nõustamine elanikkonna abistamiseks"  
projekti „Kohalike omavalitsuste võimekuse suurendamine ning koostöö toetamine  
sotsiaalteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamiseks“ raames.



## Õigus ja õiglus

1. Õigus ja õiglus, õiguse roll
2. Tavad ja praktika
3. Normi struktuur, vajadus sunniga tagamiseks
4. Tõendamine
5. Avalik õigus ja eraõigus
6. Haldusõigus

## Reguleerimise süsteem

- Põhiseadus, seadus, määrus
- Seaduslikkus - seaduse alusel ja täitmiseks
- Volitusnorm
- Piirid

## Õigusharud

- Riigiõigus
- Tsiviilõigus
- Haldusõigus
- Karistusõigus
- Protsessiõigus/menetlusõigus

## Haldusõigus

- Reguleerib ametivõimude tegevust, nende moodustamise korda, volitusi, suhteid kodanikega, vastutust haldusõiguse rikkumise eest jms.
- Haldusasjad kuuluvad lahendamisele halduskorras ning halduskohtus.
- Kaebused ja protestid, mis on esitatud avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku korralduse, käskkirja, otsuse, ettekirjutuse või õigusakti peale, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks, kuuluvad lahendamisele halduskohtus.

## Haldusakti andja

1. Haldusakti andmine pädevus - seadus
2. Otsuse piirid
3. Asutuse juht ja volitamine
4. Volituse vorm

## Haldusõiguse põhimõtted

- seaduslikkus
- proportsionaalsus
- võrdne kohtlemine
- õiguskindlus

## Haldusakti eristamine

- Haldusakt
- Eraõiguslikus tegevuses tehtud otsus

## Hea haldus

- Haldusega seonduvad põhiõigused

Erapooletus

Aus ja õiglane menetlus - uurimispõhimõte, mittediskrimineerimine, vigadeta kaalutlemine

Kaasamine – ärakuulamisõiguse tagamine, selgitamiskohustus

Õigus tutvuda andmetega – avatuse põhimõte

Menetlemine mõistliku aja jooksul

Põhjendamiskohustus

...

## Legaliteet ehk seaduslikkus

- Seaduslikkuse põhimõte - lepinguvabaduse põhimõte
- Otsustusõigus e diskretsioon vrs seaduses sätestatu ja volitusnorm
- Kaalutusõigus ja piirid

# Haldusakti kujunemine ja eristamine

- Siseakt
- Eelhaldusakt
- Menetlustoiming
- Toiming
- Haldusakt
- Määrus
- Halduseeskiri
- Haldusleping

## § 95. Halduslepingu mõiste

Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.

## § 96. Halduslepingu pooled

(1) Vähemalt üks halduslepingu pool on riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid.

(2) Riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse nimel sõlmib halduslepingu haldusorgan, kelle pädevuses on täita halduslepingu esemeks olev ülesanne.

## § 97. Halduslepingu sõlmimise lubatavus

(1) Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks võib sõlmida halduslepingu vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel.

(2) Haldusorgan võib sõlmida halduslepingu üksnes oma pädevuse piires. Haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.

### § 98. Halduslepingu sõlmimine haldusakti andmise asemel

(1) Haldusorgan võib haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks **halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud**, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist.

(2) Haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepinguga isikule pandavad kohustused peavad olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega.

### § 99. Halduslepingu sõlmimine

(1) Üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu sõlmimisele kohaldatakse käesoleva seaduse 1. osas sätestatud niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

(2) Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitakse haldusleping tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras.

(3) Haldusleping sõlmitakse kirjalikult.

### § 100. Halduslepingu õiguspärasus

Haldusleping on õiguspärane, kui ta vastab käesoleva seaduse §-des 54–57 või §-des 89–91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuetele. Nimetatud nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

13

### § 101. Halduslepingu jõustumine

(1) Üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras.

(2) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud haldusleping piirab kolmanda isiku õigusi, jõustub leping alates kolmanda isiku poolt sellekohase kirjaliku nõusoleku andmisest.

(3) Kui teise haldusorgani nõusolekul antava haldusakti andmise asemel sõlmitakse haldusleping, ei jõustu see enne teise haldusorgani nõusoleku saamist.

(4) Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras.

14

## § 102. Halduslepingu muutmine ja lõpetamine

(1) Halduslepingut muudetakse ja see lõpetatakse **tsiviilseadustes sätestatud korras**, arvestades käesolevas paragrahvis kehtestatud erisusi.

(2) Haldusorgan **võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist.**

(3) Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul **peab haldusorgan halduslepingu muutmist või lõpetamist põhjendama.** Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju.

(4) Kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud, nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või kui teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega.

## 105. Muud halduslepingutele kohaldatavad sätted

(1) **Halduslepingutele kohaldatakse tsiviilõiguslike lepingute kohta käivaid sätteid, arvestades käesoleva seadusega kehtestatud erisusi.**

(2) Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule kohaldatakse riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamise halduslepingutele halduskoostöö seaduse nõudeid.

# Haldus

## Halduse tegevus

### õigustoimingud

### reaaltoimingud

Üld(õigus)aktid üksikaktid halduslepingud tõestamistoimingud faktil toimingud teatamtoiming

Seadused korraldused Tunnistused meeldetuletus  
(otsused)

Määrused teade (selgit)  
(käskkirjad) hoiautus



## Haldusakti/otsuse õiguspärasus

- Mis on õiguspärasus
- Pädevus
- Vorminõuded
- Kaalutusvead
- Proportsionaalsus

## Menetlus

- Nõuded menetlusele HMS
- Kaasamine – isikute ringi piiritlemine, taotleja, adressaat, 3-dad isikud. Tegelik ja faktiline puutumus, õiguslik külg, ettenähtavus, teine haldusorgan, teavitamine, ärakuulamine
- Uurimispehimoete
- Tähtaegade järgimine
- Organi erapooletus
- Menetluse avalikkus
- selgitamiskohustus

#### § 4. Kaalutusõigus

## Kaalutusõigus

(1) **Kaalutusõigus (diskretsioon)** on haldusorganile seadusega antud volitus **kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.**

(2) Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, **kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.**

#### § 5. Vormivabadus ja eesmärgipärasus

(1) Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.

(2) Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

(3) Menetlustoimingute sooritamise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses.

(4) Menetlustoimingud viiakse läbi viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruuses sätestatud tähtaja jooksul.

(5) Kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme.

(6) Elektrooniline asjaajamine on haldusmenetluses võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega, võttes arvesse elektroonilisest asjaajamisest tulenevaid erisusi. Digitaalkirja ja e-templi kasutatakse haldusmenetluses e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seaduses ning teistes õigusaktides sätestatud korras.

#### § 6. Uurimispõhimõte

**Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.**

19



## Haldusakti motiveerimine

- Motiveerimise kohustus
- Motiveerimise sisu ja ulatus
- Motiveerimisvea tagajärg
- Motivatsiooni veenvus
- Hilisem motiveerimine – akti muudatusega või kohtumenetluses
- Faktiline ja õiguslik motivatsioon, nende loogiline sidumine
- Vaidlustamisviide

20

## Kõrvaltingimuse sätestamine

- Kas saab olla kõrvaltingimusi
- Mis saab olla kõrvaltingimus
- Rikkumise tagajärg

## Mitmele isikule suunatud haldusakt

- Üks akt või mitu akti?
- Kes saab vaidlustada?
- Kuidas kehtib, kui teine rikub?
- Solidaarkohustus, jagatud kohustus, ühine kohustus

# Haldusakti jõustamine, kättetoimetamise tähtsus

- Kehtiv haldusakt loob õigusliku tagajärje ja on täitmiseks kohustuslik
- Haldusakti õiguspärasus ei võrdu haldusakti kehtivus
- Haldusakti teatavaks tegemine, kättetoimetamine – seos kehtivusega
- Millal on kätte toimetatud
- Kaebetähtaeg
- Haldusakti õigusjõud – kas saab vaidlustada, muutmise keeld, õiguskindluse põhimõte (õiguspärane ootus), õigusjõud tekib vaidlustamisvõimaluse ammendumisel

## § 60. Kehtivuse sisu

(1) Õiguslike tagajärje loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt.

(2) Kehtiva **haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igaühele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele**. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel.

## § 61. Kehtivuse eeldused

(1) Haldusakt kehtib adressaadile **teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates**, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hakkab avalikult teatavaks tehtud haldusakt kehtima 10. päeval pärast avaldamist.

(2) Haldusakt **kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni**, kui seadus ei sätesta teisiti

### HMS § 25. Kättetoimetamise viisid

(1) Haldusakt, kutse, teade või muu dokument toimetatakse menetlusosalisele kätte postiga, dokumendi väljastanud haldusorgani poolt või elektrooniliselt.

(2) Seaduses sätestatud juhtudel antakse dokument allkirja vastu kätte väljakutsutud menetlusosalisele või avaldatakse ajalehes.

(2<sup>1</sup>) Kui menetlusosalisel on esindaja või menetlusosaline on määranud dokumentide vastuvõtmiseks isiku, võib dokumendi kätte toimetada üksnes esindajale või dokumentide vastuvõtmiseks määratud isikule ning dokument loetakse ka menetlusosalisele kättetoimetatuks. Mitme esindaja või määratud isiku olemasolu korral piisab kättetoimetamisest neist ühele.

(3) Dokument toimetatakse kätte juhul, kui see on seaduse või määrusega ette nähtud. Muudel juhtudel piisab dokumendi teatavakstegemisest vabas vormis.

### § 28. Kättetoimetamine haldusorgani poolt

(1) Dokumendi kättetoimetamisel menetlusosalisele dokumendi väljastanud haldusorgani poolt antakse dokument menetlusosalisele kätte allkirja vastu teatisel, millel märgitakse dokumendi üleandmise aeg. Teatist säilitatakse vastavalt käesoleva seaduse §-le 19.

(2) Dokument loetakse dokumendi väljastanud haldusorgani poolt menetlusosalisele kättetoimetatuks ka juhul, kui selle toimetab ametiabi korras kätte teine haldusorgan.

25

## Tühisus

- Tühine või kehtetu
- Tühine haldusakt on kehtetu algusest peale, seda ei pea täitma

### § 63. Tühine haldusakt

(1) Tühine haldusakt on kehtetu algusest peale.

(2) Haldusakt on tühine, kui:

- 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
- 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat;
- 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan;
- 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise;
- 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

(3) Haldusakti osa tühisus toob kaasa kogu haldusakti tühisuse, kui tühise osata ei oleks haldusakti antud.

(4) Haldusakti andnud organ võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha. Isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib nõuda haldusorganilt ja halduskohtult haldusakti tühisuse kindlakstegemist.

26

## Tühisuse alused

- Ei selgu akti andnud organ
  - Ei selgu adressaat
  - Ei ole andnud pädev haldusorgan
  - Kohustab toime panema õigusrikkumist
  - Ei selgu õigused ja kohustused või need on vaqstukäivad
  - Ei ole objektiivselt võimalik täita
- ... puudused on ilmselged.

## Haldusakti muutmine

- Usalduse kaitse
- Kooskõlastamise tähendus
- Kehtetuks tunnistamise lubatavus

### § 68. Kehtetuks tunnistamise taotlemine ja otsustamine

(1) Isikul on õigus taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes juhul, kui ta võib taotleda käesoleva seaduse § 44 alusel haldusmenetluse uuendamist.

(2) Haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustab haldusorgan, kelle pädevuses oleks haldusakti andmine kehtetuks tunnistamise ajal. Muu haldusorgan võib haldusakti kehtetuks tunnistada ainult seaduses sätestatud juhul. Pädevust ületades antud haldusakti võib tunnistada kehtetuks ka haldusakti andnud haldusorgan.

(3) Haldusakt loetakse kehtetuks kehtetuks tunnistamise jõustumise hetkest, kui haldusorgan ei kehtesta teist ajamomenti.

## Menetluse uuendamine

Menetlust saab uuendada kui

- Andmise aluseks olnud asjaolu on ära langenud
- Ilmnevad uued olulised asjaolud või tõendid, mis ei olnud andmise ajal teada
- Jõustunud kohtuotsuse alusel on tuvastatud alusetus või muutmise alus
- Jõustunud kohtuotsusega on tuvastatud andmise aluse äralangemine

## Haldusakti eelnõu

- Eelnõu koostamise korraldamine
- Koostaja ja allkirjastaja vastutused
- Reguleerimise piirid
- Täitmise tagamine
- Kaasamine
- Eelnõu avaldamine/avalikkus
- Eelnõu kooskõlastamine

## Akti puudused

- Volituse piiride ületamine
- Vastuolu seadusega
- Puudulik motiveerimine
- Kaalutusviga
- Ebaproportsionaalsus
- Õiguskindluse põhimõtte rikkumine

## Vaidemenetlus

- Vaie
- Piirid
- Tähtaeg
- Tõendid
- Lävivaatamine
- uurimispõhimõte



## Kohtumenetlus

- Tsiviilasjad
- Kriminaalasjad
- Väärteoasjad
- Haldusasjad

## Kohtumenetlus

- Kaebus
- Kaebuse taotlus
- Kohtumenetluse staadiumid
- Esialgne õiguskaitse

## Kohtumenetlus

- Tõendamiskoormis
- Kas järgmine vaidlusaste on sama vaidlus uuesti
- Menetlustähtaeg
- Menetluskulud
- Kohtulahend ja selle täitmine

## KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

**Haldusaja number** 3-15-2841

**Otsuse tegemise aeg ja koht** 12. mai 2016, Tartu

**Kohtunik** Maare Aloe

**Haldusasi** Modeena OÜ kaebus Põllumajanduse Registrate ja

Informatsiooni Ameti 06.08.2015 otsuse nr 13-6/945

tühistamiseks

**Asja läbivaatamise vorm** Kirjalik menetlus

**Menetlusosalised** Kaebuse esitaja – Modeena OÜ, seaduslik esindaja Kalev

Kosk;

Vastustaja – Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet

**Resolutsioon 1.** Jätta Modeena OÜ kaebus rahuldamata.

2. Jätta kaebaja menetluskulud tema enda kanda.

**Edasikaebamise kord** Käesoleva kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse

Tartu Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul selle avalikult teatavakstegemisest arvates ehk hiljemalt 13.06.2016 (k.a). Kui apellatsioonkaebuses ei taotleta asja lahendamist kohtuistungil, võidakse see lahendada kirjalikus menetluses.

## **ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

**1.** 31.08.2012 esitas Modeena OÜ (edaspidi ka kaebaja) Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile (edaspidi PRIA ja ka vastustaja) investeringutoetuse avalduse (taotluse viitenumber 310012781499) Eesti maaelu arengukava meetme 3.1 raames Askari puhkemaja laiendamiseks.

16.01.2013 määras PRIA oma otsusega toetuse Askari puhkemaja laiendamiseks summas 85 978,94 eurot, millest maksti välja 73 145,47 eurot.

2. 06.08.2015 nõudis PRIA otsusega nr 13-6/945 Modeena OÜ-lt tagasi toetuse summas 73 145,47 eurot ja jättis välja maksmata toetuse summas 9269,03 eurot.

## **KAEBAJA VÄITED**

5. Kaebaja taotleb tühistada PRIA 06.08.2015 otsus nr 13-6/945 põhjusel, et PRIA on kasutanud tagasinõudmise otsuse tegemisel materjale Lõuna Prefektuurilt ja Maksu- ja Tolliametilt (edaspidi MTA).

PRIA on rikkunud määruse nr 119 § 16 lg-s 3 toodud nõuet taotluse rahuldamise otsuse muutmise otsuse või taotluse rahuldamise otsuse kehtetuks tunnistamiseks 25 tööpäeva jooksul arvates toetuse maksmisest keeldumise aluseks olevast asjaolust teadasaamisest.

Kaebaja on seisukohal, et enne kriminaalasja lahendit ei saa PRIA teha kontrollaruandes ja otsuses näidatud järeldusi. Kaebaja väitel ei ole PRIA isegi selgitanud, millisel õiguslikul alusel viimast toetusosa kinni peetakse.

## VASTUSTAJA VASTUVÄITED

**6.** Vastustaja ei pea kaebust õigeks ja väidab, et nad on otsuse tegemisel tuginenud juba MTA poolt tuvastatud faktilistele asjaoludele. Ka ei ole vastustaja ise uurimisorganile avaldust kriminaalasja algatamiseks teinud, vaid selle on teinud MTA.

Vastustaja on seisukohal, et nad saavad haldusmenetluses järeldused teha nii maksumenetluses kui kriminaalmenetluses kindlakstehtud faktiliste asjaolude alusel, ootamata ära lahendit kriminaalasjas. Samuti on PRIA-l õigus tuvastada tehingute näilikkus (nt Tartu Ringkonnakohtu 06.11.2014 otsus haldusajas nr 3-12-1981).

## KOHTU PÕHJENDUSED JA OTSUS

**7.** Vaidlust ei ole selles, et vastustaja määras oma 16.01.2013 otsusega nr 13-6/99 määruse nr119 alusel kaebaja poolt taotletud toetuse Askari puhkemaja laiendamiseks summas 85 978,94eurot, mille maksis välja osaliselt summas 73 145,47 eurot.

**8.** Määruse nr 119 § 4 lg 1 sätestab, et juhul kui investeringuobjekti käibemaksuta maksumus ületab 5000 eurot, peab taotleja olema investeringuobjekti kohta saanud vähemalt kolm võrreldavat hinnapakkumust koos pakkumuse tehniliste tingimuste loeteluga.

Kohtul ei ole alust kahelda selles, et võltsitud hinnapakumiste esitamise eesmärgiks oli näidata investeeringu maksumust tegelikust kõrgemana, selleks jättis kaebaja toetuse taotlemisel täitmata kolme võrreldava hinnapakumise esitamise nõude, esitades vastustajale valeandmeid.

**23.** Arvestades kõike eeltoodut asub kohus seisukohale, et vaidlustatud otsuse tühistamiseks puudub alus, järelikult jätab kohus kaebuse rahuldamata.

**24.** Vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku § 108 lg-le 1 kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Seega jäävad kaebaja menetluskulud tema enda kanda.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Maare Aloe

kohtunik

Tänan!