

Haldusakti tühisus

Virgo Saarmets

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

Tühiseid haldusakte ei ole olemas! See väide oleks mõistagi õige vaid kontekstis, milles peetakse *tühise* all silmas tähtsusetut või ebaolulist. Seevastu juriidilises tähenduses on *tühine* haldusakt, mis on algusest peale kehtetu ehk millel pole kunagi olnud õiguslikke tagajärgi. Selliseid nn õigustühiseid haldusakte on küll õnneks vähe, aga need on siiski olemas. Väljend *tühine haldusakt* on muidugi omalaadne oksüümoron, sest kui haldusakti andmise kogu mõte ja eesmärk on reguleerida õigussuhteid¹, siis haldusakti *tühisus* iseloomustab just haldusaktil igasuguse regulatiivse toime puudumist. Seega on *tühine haldusakt* sisuliselt *mittehaldusakt*, aga kuna paremat väljendit pole, siis tasub jääda olemasoleva juurde, kuid püüan järgnevalt seda üksikasjalikumalt avada.

1. Tühisuse olemus ja ilmselgus

Õiguskindluse ja halduse tegevuse seaduslikkuse põhimõtetest tulenevalt võivad isikud üldjuhul usaldada haldusorganite poolt antud haldusaktide kehtivust ja oma tegevuses neile tugineda. Seejuures on haldusakti kehtivus reeglina immuunne selle õigusvastasuse suhtes. Kui mõni haldusmenetluse seaduse (HMS) §-s 54 loetletud haldusakti õiguspärasuse eeldustest² on täitmata, siis on haldusakt küll õigusvastane, kuid üldjuhul sellele vaatamata kehtiv ja täitmiseks kohustuslik (vt HMS § 60), sest HMS § 61 lõike 1 kohaselt ei ole haldusakti kehtivuse eelduseks mitte selle õiguspärasus, vaid adressaadile teatavaks tegemine. Isegi kui adressaat on veendunud tema suhtes antud haldusakti õigusvastasuses, puudub tal reeglina õiguspärane võimalus jätta selline haldusakt täitmata, olenemata sellest, et hiljem võidakse kohases menetluses tuvastada, et haldusakt oli tõepoolest õigusvastane, ning see tunnistatakse tagasiulatuvalt kehtetuks või tühistatakse.³ Erandiks sellest reeglist on olukord, kus haldusakt on sedavõrd tõsiste vigadega, et pole üldse võimalik jaatada selle kehtivust (s.o õiguslikku jõudu ja täitmiseks kohustuslikkust) isegi juhul, kui haldusakti kehtivuse formaalsed eeldused on iseenesest täidetud (st haldusakt on adressaadile nõuetekohaselt teatavaks tehtud). Sellistel tingimustel ongi haldusakt HMS § 63 lõike 1 tähenduses tühine ehk algusest peale kehtetu. Haldusakti tühisuse regulatsioon aitab vältida õiguspraktikas absurdseid olukordi ning säästab isikuid, haldusorganeid ja kohtuid tarbetutest vaidlustest sellistel juhtumitel, kus haldusakti õigusvastasus on sedavõrd ilmne, et selle üle ei saagi mõistlikult vaielda. Siinkohal tuleb rõhutada, et haldusakti tühisuse küsimus saab siiski kerkida alles pärast seda, kui haldusakti kehtima hakkamise eeldused on täidetud, eelkõige kui haldusakt on adressaadile teatavaks tehtud (st olenemata sellest, kas näiteks aktis märgitud kehtima hakkamise tähtpäev on juba saabunud või mitte). Kuni tegemist on alles haldusakti projektiga, millel ei ole veel eesmärki õigussuhteid reguleerida, pole võimalik rääkida ka selle tühisusest.

¹ Vt haldusaktide regulatiivsuse kohta lähemalt: **V. Saarmets**. Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne. – Õiguskeel 2014, nr 4.

² HMS § 54: „Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.“

³ Kohtupraktikas on seda ilmselt kõige sagedamini rõhutatud seoses vangistusõigusega, märkides, et isegi kui vanglaametniku korraldus tunnistatakse hiljem õigusvastaseks, ei tähenda see veel, et kõnealusele korraldusele mitteallunud kinnipeetav poleks rikkunud vangistusseaduses sätestatud allumiskohustust ja selle eest temale määratud distsiplinaarkaristus oleks õigusvastane. – Nt Riigikohtu 01.03.2007 otsus nr 3-3-1-103-06, p 14; 29.09.2015 otsus nr 3-3-2-1-15, p 17; 29.09.2015 otsus nr 3-3-2-2-15, p 18.

Nagu sissejuhatuses märgitud, tähistab haldusakti tühisus sisuliselt olukorda, kus haldusakt polegi kunagi kehtima hakanud ega saagi kunagi kehtima hakata (st isegi kui selle kehtivuse alguseks on määratud mingi veel saabumata ajahetk või tulevikusündmus), mitte aga olukorda, kus varem antud haldusakt tunnistatakse hiljem algusest peale (s.o tagasiulatuvalt) kehtetuks. Erinevalt haldusakti kehtetuks tunnistamisest või tühistamisest ei ole haldusakti tühisuse tuvastamisel võimalik rääkida haldusakti kehtivuse lõppemisest, sest see pole kunagi kehtima hakanudki. Keegi ei saa nõuda tühise haldusakti täitmist ning tühise haldusakti täitmata jätmisega ei saa kaasneda mingeid õiguslikke tagajärgi. Tühise haldusakti täitmata jätmiseks ei ole tarvis, et kohustatud isik peaks esitama tühise haldusakti peale vaide või kaebuse. Tühise haldusakti sundtäitmisele saab esitada vastuväite, et puudub täitedokument. Kui tühise haldusakti alusel on raha sisse nõutud või välja makstud, siis tuleb see tagasi täita vastavalt alusetu rikastumise sätetele. Haldusakti tühisus saab olla üksnes absoluutne ning see kehtib kõigi isikute ja asutuste suhtes ühetaoliselt (*erga omnes*). Võimalik ei ole olukord, kus sama haldusakt on ühe isiku suhtes tühine ja teise isiku suhtes kehtiv, välja arvatud juhul, kui haldusakt on osadeks jagatav ning tühisuse alused esinevad ainult mõne osa puhul. Samuti ei saa haldusakti tühisust kaasneda alles hiljem seoses mingite haldusakti andmisel tähtsust omanud asjaolude või õigusnormide muutumisega.⁴

Haldusakti tühisus kaasneb automaatselt ja vahetult seaduses sätestatud tühisuse aluste esinemisega ning see ei eelda haldusakti tühisuse formaalset kindlakstegemist.⁵ Kuna haldusakti tühisus on erandlik haldusakti õigusvastasuse tagajärg, siis kaasneb tühisus vaid seaduses otseselt ja ammendavalt sätestatud juhtudel.⁶ Õiguskindluse huvides ei too haldusakti tühisust kaasa kaugeltki mitte igasugused haldusaktis sisalduvad vead, vaid tühisuse saavad tingida üksnes olulised ja ilmselged puudused haldusaktis.⁷ Üldised haldusakti tühisuse alused on loetletud HMS § 63 lõikes 2 ning tegemist on sellist laadi vormiliste, menetluslike või sisuliste puudustega, mille puhul on haldusakti õigusvastasus eelduslikult kõige selgemini äratuntav, mille puhul on haldusakti täitmine täiesti võimatu või mille puhul haldusakt ei ole üldse kontrollitav.⁸ Neid aluseid on täpsemalt käsitletud allpool.

Kuigi haldusmenetluse seadusest seda selgelt ei nähtu, rõhutas Riigikohus juba 07.03.2003 määruses nr 3-3-1-21-03 (p 13), et haldusakt saab olla ainult siis tühine, kui haldusaktis esinevad puudused, mis toovad seaduse järgi kaasa selle tühisuse, on ilmselged. Kui haldusaktis on puudused, mida ei ole seaduses otsesõnu märgitud, või kui seaduses märgitud puudused ei ole ilmselged, siis kehtib haldusakt selle võimalikule õigusvastasusele vaatamata, kuni pädev organ selle kehtetuks tunnistab või halduskohus selle tühistab. Vea ilmselguse kriteerium on hädavajalik õiguskindluse kaitseks. Kui viga ei olnud kergesti äratuntav, siis võis isikul tekkida õiguspärane ootus, et haldusakt kehtib ja jääbki kehtima. Lugeses sellise akti tagantjärele tühiseks, võib akti usaldanud isik sattuda äärmiselt ebasoodsasse olukorda.⁹ Seepärast ei peeta ilmselguse all silmas mitte vaidluse puudumist haldusakti tühisuse üle, vaid haldusakti tühisuse eelduse olemasolu äratuntavust. Haldusakt on tühine siis, kui adressaat saab aru tühisust

⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 26.01.2017 otsus nr 3-11-1355, p 19.

⁵ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 330.

⁶ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu, 2006, lk 64.

⁷ Riigikohtu 18.11.2005 otsus nr 3-3-1-36-05, p 8.

⁸ A. Aedmaa jt (viide 2), lk 331.

⁹ Sealsamas, lk 331.

kaasatoova asjaolu esinemisest või peab sellest aru saama. Tühisust, millest isik pidi aru saama, ei saa lugeda ebaoproportsionaalselt raskeks tagajärjeks.¹⁰

Tühisuse aluse esinemine peab olema ilmselge nn keskmisele mõistlikule inimesele ning äärmustest lähtumine ei ole siinkohal põhjendatud. Ka praktikas ei ole ilmselgusele esitatud sedavõrd kõrgeid nõudmisi, et tühisus peaks tingimata olema arusaadav igale „tädi Maalile“, kellel on olnud vaid väga piiratud kokkupuuteid haldusorganitega. Kuna haldusakt võib samas puudutada ka kolmandate isikute õigusi, siis ei piisa tühisuse jaatamiseks ka pelgalt haldusakti oluliste puuduste ilmselgusest selle adressaadi või veel vähem mõne tippadvokaadist esindaja jaoks. Tühisuse ilmselguse hindamisel on kindlasti üks olulisi asjaolusid, kas puudutatud isikud on pidanud seda täitmiseks kohustuslikuks või mitte. Kui haldusakti on täidetud, eelkõige kui seda on tehtud korduvalt, siis tekib enamasti õigustatult kahtlus, et selle tühisus ei pruukinud olla ilmselge. Teisalt ei kõrvalda tühise haldusakti täitmine siiski iseenesest selle tühisust ega muuda haldusakti kehtivaks.¹¹ Tühisuse ilmselgus sõltub teatud määral kindlasti ka sellest, kui selgelt on seaduses või määruses reguleeritud menetlus- ja vorminõuded asjaomase haldusakti andmiseks. Mida ebaselgem või keerulisem regulatsioon, seda vähem on tavaliselt põhjust lugeda selle rikkumist ilmselgeks. Samas võivad õigusaktid mõne haldusakti andmist reguleerida ka väga üheselt ja üksikasjalikult, kuid tühisuse aluseks saavad sellele vaatamata olla üksnes kõige olulisemad ja tõsisemad vead.

Nagu märgitud, tuleneb haldusakti tühisuse absoluutsusest, et haldusakt saab olla osaliselt tühine ja osaliselt kehtiv vaid tingimusel, et selle osad ei ole omavahel lahutamatu seotud (st sama haldusaktiga on reguleeritud sisuliselt mitut üksikjuhtumit, puudutades näiteks eri isikuid, taotlusi või piirkondi). HMS § 63 lõike 3 kohaselt toob haldusakti osa tühisus kaasa kogu haldusakti tühisuse, kui tühise osata ei oleks haldusakti antud. Sarnaselt ei saa halduskohus halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) §-st 42 tulenevalt üldjuhul haldusakti põhiregulatsioonist eraldiseisvalt tühistada ka haldusakti kõrvaltingimusi¹² ega tühistada haldusakti põhiregulatsiooni vaid osaliselt, kui see tähendaks sisuliselt uue haldusakti andmist.¹³ Kuna osahaldusakti (HMS § 52 lg 1 p 1) ja eelhaldusakti (HMS § 52 lg 1 p 2) andmise võimalikkusest peaks juba iseenesest tulenema, et neis lahendatavad küsimused on lõpphaldusaktist lahutatavad, siis ei mõjuta osahaldusakti ega eelhaldusakti tühisus vahetult lõpphaldusakti tühisust, kuigi tingivad suure tõenäosusega lõpphaldusakti õigusvastasuse.

2. Tühisuse tuvastamine

Kuna haldusakt on seaduses sätestatud ilmselgete puuduste esinemise korral automaatselt ja absoluutselt tühine ning sellel ei saa olla mingit mõju isikute õigustele ja kohustustele, siis on adressaadil põhimõtteliselt võimalik tühist haldusakti lihtsalt ignoreerida ning jätta sellega temale pandud kohustus täitmata, ilma et tal oleks põhjust karta mingite õiguslike tagajärgede kaasnemist. Samas tuleb arvestada, et kuigi haldusakti tühisus ei eelda selle formaalset kindlakstegemist, oleks kasulik enne haldusakti ignoreerimist veenduda, et tegemist on tõesti ilmselgelt tühise haldusaktiga. Vastasel korral võib adressaat minetada kõik võimalused haldusaktile vastuvaidlemiseks (st lasta mööda tähtaja vaide või tühistamiskaebuse esitamiseks)

¹⁰ I. Pilving (viide 3), lk 64–65.

¹¹ Sealsamas, lk 64–65.

¹² Välja arvatud juhul, kui haldusorgan oli kohustatud haldusakti andma ilma kõrvaltingimusteta või kõrvaltingimuse tühistamine haldusaktist eraldi ei kahjusta avalikku huvi ega riiva kolmanda isiku õigusi.

¹³ Vt Riigikohtu 25.09.2008 otsus nr 3-3-1-15-08, p 18.1.

ning halvemal juhul võib mõne ettekirjutuse eiramisega kaasneda koguni isiku suhtes sunniraha rakendamine või väärteokaristuse kohaldamine.

Kui isik leiab, et teda puudutav haldusakt on selliste ilmselgete puudustega, mis toovad seaduse järgi kaasa haldusakti tühisuse, siis peabki ta esmalt hindama, kas ja mida sellises olukorras ette võtta. Kui haldusakti tühisuses ei saa üldse olla mõistlikku kahtlust, siis pole üldjuhul mõtet midagi teha. Kui aga isikul on küll tõsine kahtlus, et haldusakt võib olla tühine, aga tal puudub selles siiski kindel veendumus või ta soovib igaks juhuks saada selles küsimuses selgust (mh kindlustamaks, et ka keegi teine ei pea tühist haldusakti kehtivaks ega nõua selle täitmist), siis on tal võimalik taotleda haldusakti tühisuse kindlakstegemist. Vaieldavatel juhtudel tuleb ka õiguskindluse ja avalike huvide kaitse seisukohalt pidada eelistatavaks, et kui haldusakti puhul tuvastatakse mõne tühisuse aluse esinemine, siis vastava haldusakti tühisus või selle puudumine (st kehtivus) ka asjakohaselt fikseeritakse.

HMS § 63 lõige 4 sätestab, et haldusakti andnud organ võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha¹⁴ ning isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib nõuda haldusorganilt ja halduskohtult haldusakti tühisuse kindlakstegemist. See võib toimuda nii pädeva haldusorgani poolt antava tuvastava haldusaktiga kui ka halduskohtu otsusega, millega tuvastatakse haldusakti tühisus (HKMS § 5 lg 1 p 6). Tühisuse tuvastamine saab toimuda nii spetsiaalselt selleks algatatud menetluses kui ka kaasneda mõne teise haldusmenetluse või kohtuvaidlusega, kus tühiseks peetava haldusakti kehtivus võib omada tähtsust.¹⁵ Ka halduskohus saab HKMS § 41 lõike 4 kohaselt haldusakti tühisuse tuvastada nii asjakohase tuvastamiskaebuse ehk n-ö tühisuskaebuse (HKMS § 37 lg 2 p 6) kui ka tühistamiskaebuse (HKMS § 37 lg 2 p 1) alusel.¹⁶ Tegelikult on isegi õige öelda, et haldusakti tühisuse kui juriidilise fakti saab halduskohus teha igal ajal kindlaks menetlusosaliste taotlustest sõltumata.¹⁷ Seda mõistagi vaid tingimusel, et selline tuvastus on vaidluse lahendamisel asjassepuutuv.

Kuivõrd tühisel haldusaktil puudub algusest peale regulatiivne toime, siis ei muuda ka selle haldusakti tühisuse tuvastamine iseenesest olemasolevaid õigussuhteid. Tegemist oleks üksnes tuvastava iseloomuga (s.o mitte õigussuhteid kujundavat laadi) haldusaktiga. Samas on ikkagi tegemist haldusaktiga, millega tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks juriidiline fakt (s.o haldusakti puudumine) ja seetõttu tuleb tühisuse tuvastamine fikseerida vastava haldusakti resolutsioonis, mitte ei piisa üksnes põhjendustes tühisusele viitamisest (vt HMS § 60 lg 2). Kuigi tuvastava haldusakti saab haldusorgan anda üksnes seaduses sätestatud volitusnormi olemasolul¹⁸, tuleneb õiguslik alus haldusakti tühisust tuvastava haldusakti andmiseks HMS § 63 lõikest 4 ega eelda seetõttu eriseaduses eraldi volituse olemasolu. Kuna haldusakti andmise pädevus hõlmab ka selle kehtetuks tunnistamise ja tühisuse tuvastamise pädevuse, siis saab haldusakti

¹⁴ Kohtupraktika kohaselt tuleneb haldusorganile haldusakti andmiseks, muutmiseks, kehtetuks tunnistamiseks ja tühisuse tuvastamiseks omistatud pädevusest lisaks võimalus teha eraldi haldusaktiga kindlaks ka haldusakti puudumine. Näiteks ühel juhtumil nähtus vallavalitsuse istungi protokollist konkreetse numbriga korralduse vastuvõtmine, kuid põhjusel, et korralduse tegelikku andmist ei suudetud hiljem siiski tuvastada, tegi sama vallavalitsus mõned aastad hiljem kindlaks varasema korralduse puudumise ning kohtud seda ka aktsepteerisid. – Vt Tallinna Ringkonnakohtu 01.03.2012 otsus nr 3-09-1625, p 14.

¹⁵ I. Pilving (viide 3), lk 64.

¹⁶ Ka tühistamiskaebuse alusel ei toimu siiski tühise haldusakti nn ületühistamist, vaid ikka üksnes selle tühisuse tuvastamine, sest tühise haldusakti puhul ei saa tühistamisest kui kehtivuse kõrvaldamisest üldse rääkida.

¹⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 07.05.2015 otsus nr 3-10-822, p 12; 17.11.2015 otsus nr 3-10-827, p 16.

¹⁸ Nt Riigikohtu 19.11.2012 otsus nr 3-3-1-43-12, p-d 19–20.

tühisuse kindlaks teha mitte üksnes selle andnud haldusorgan ise (nt kui akti andis ebapädev haldusorgan), vaid ka see haldusorgan, kelle pädevusse on vastava haldusakti andmine õigusaktidega tegelikkuses antud.

Samas on oluline tähele panna, et kuna sellise haldusakti andmine, mille tühisus hiljem tuvastatakse, ei saanud mõjutada õigussuhteid ja tühise haldusakti kehtivuse puudumine tuleneb otseselt seadusest, siis ei ole avaliku võimu teostamise seaduslikkuse põhimõttest (põhiseaduse § 3 lg 1) tulenevalt võimalik ka näiteks ebapädeva haldusorgani poolt antud ja seetõttu tühise haldusakti tagantjärele heakskiitmine või tagasiulatuvalt kehtivaks muutmine pädeva haldusorgani poolt¹⁹, vaid samas küsimuses on pädeval haldusorganil võimalik üksnes anda uuesti korrektne haldusakt, mis tuleb kehtima hakkamiseks teha adressaadile ka nõuetekohaselt teatavaks. Kui haldusaktiga pannakse kellelegi kohustusi, siis ei saa see mõistagi toimuda tagantjärele, olenemata sellest, et samad kohustused võisid olla adressaadile varem teatavaks tehtud juba ebapädeva haldusorgani poolt antud tühise haldusaktiga.

Kuigi haldusakt, mille resolutsioonis tuvastatakse mõne haldusakti tühisus, ei muuda iseenesest olemasolevaid õigussuhteid, on see siiski igapäevasele siduv ja järgimiseks kohustuslik. Ka haldusorganitel on keelatud võtta hilisemates menetlustes oma otsuste aluseks fakte, mis ei ole kooskõlas tuvastava haldusaktiga, sõltumata sellest, kes tuvastatu vastab tegelikult tõele.²⁰ Sama põhimõtte kehtib ka jõustunud kohtuotsusega tuvastatu puhul. Nii ei saa ekslik tühisuse tuvastamine halduskohtu või haldusorgani poolt iseenesest viia haldusakti tegeliku tühisuseni, kuid ka ekslik tühisuse tuvastamine omab vastavalt seadus- või õigusjõudu ja sellest tuleb juhinduda niikaua, kuni tühisust tuvastav otsus või haldusakt kehtib.²¹

Tühisuse tuvastamine võib põhimõtteliselt toimuda tähtajatult ning seda nii haldusmenetluses kui ka halduskohtumenetluses.²² Halduskohtute praktikast nähtuvalt on tühisuse tuvastamise nõudega püütud sageli kompenseerida tühistamiskaebuse esitamise tähtaja (üldjuhul 30 päeva haldusakti kättetoimetamisest arvates²³) möödalaskmist, kuid enamasti ebaõnnestunult. Seda põhjusel, et mida pikem aeg on möödunud haldusakti teatavastegemisest ning eriti juhul, kui haldusorgan või adressaat on täitnud haldusaktist tuleneva kohustuse, seda enam on põhjust kahelda haldusakti puudulikkuse ilmselguses ja seda rohkem väärrib kaitset õiguskindlus.

Tühisuse tuvastamise kaebuse alusel saab halduskohus vaidlusaluse haldusakti tühistada vaid siis, kui kohtusse pöördumisel on peetud kinni tühistamiskaebuse esitamise tähtajast või kohus selle mõjuval põhjusel ennistab. Tuleb ka rõhutada, et kuigi haldusakti halduskohtu poolt tühistamise tagajärjeks on samuti haldusakti kehtetuks muutumine algusest peale, ei saa haldusakti tühistamist siiski samastada haldusakti tühisuse tuvastamisega, sest haldusakti kehtetuks tunnistamine (nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt) ja tühistamine muudavad olemasolevaid õigussuhteid (s.o kõrvaldavad haldusakti õigusjõu ja muudavad selle kehtetuks), kuid tühisuse tuvastamisel selline õigussuhteid kujundav toime puudub. Tühistamise korral lakkab haldusakt kehtimast tühistamisotsuse jõustumise hetkel, kuid ka pärast tühistamisotsuse jõustumist ei saa keegi eitada, et haldusakt kuni tühistamiseni kehtis. Seevastu tühisuse tuvastamine kinnitab, et haldusakt oli algusest peale kehtetu ega saanud seetõttu ka kuni tühisuse tuvastamiseni

¹⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 16.05.2008 otsus nr 3-06-1958, p 12.

²⁰ I. Pilving (viide 3), lk 137.

²¹ Sealsamas, lk 64.

²² See tuleneb HKMS § 37 lõike 2 punktist 6 ja § 46 lõike 5 teisest lausest nende koostoimes.

²³ HKMS § 46 lõige 1.

õigussuhteid reguleerida.²⁴ Ka õigustloova akti kehtetuks tunnistamine põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse tulemusel toimub üldjuhul tagasiulatavalt²⁵, kuid see ei tähenda siiski, et põhiseadusevastaseks tunnistatud üldakti alusel varem antud üksikaktid oleksid seejärel automaatselt tühised.²⁶ Küll võib asjassepuutuva õigustloova akti kehtetuks tunnistamine anda aluse sellel põhinevate haldusaktide kehtetuks tunnistamiseks HMS § 65 lõike 1 või § 66 lõike 1 alusel²⁷, kuid see pole kindlasti automaatne ning arvestada tuleb nii avalike huvide ja muude asjaolude (HMS § 64 lg 3) kui ka isikute usalduse kaitsega (HMS § 67).²⁸

Omaette küsimus on haldusakti kehtivuse (sh tühisuse) hindamine tsiviilasja lahendava kohtu poolt. Riigikohtu erikogu on asunud seisukohale, et maakohus saab küll kontrollida haldusakti kehtivuse (sh kehtima hakkamise ja kehtivuse lõppemise) eelduste täidetust, kuid põhjusel, et seadus ei anna maakohule pädevust lahendada avalik-õiguslikke vaidlusi, ei saa maakohus tunnistada haldusakti kehtetuks, seda tühistada ega ka tuvastada haldusakti tühisust.²⁹ Seda lähenemist on ka kritiseeritud³⁰ ja kuigi konkreetsel juhul ei olnud vaidlus haldusakti tühisuse, vaid selle kehtivuse lõppemise üle, ei saa pidada kuigi otstarbekaks välistada tsiviilasja lähendava kohtu pädevus tuvastada näiteks alusetu rikastumise sätetel põhineva hagi lahendamise kohta tehtava kohtuotsuse resolutsioonis ka alusetu rikastumise nõudega seotud haldusakti tühisus, kuivõrd selline tühisus peaks igal juhul olema ilmselge ka tsiviilasja lahendavale kohtule ja tühisuse olemasolu ei eelda iseenesest selle eelnevat tuvastamist haldusorgani või halduskohtu poolt. Sarnaselt on HKMS § 5 lõikega 2 ja § 37 lõikega 4³¹ antud ka halduskohtule selgesõnaliselt pädevus teha otsuse resolutsioonis kindlaks sellise tehingu tühisus, mille tegemisele oli suunatud tühistatavas haldusaktis (nn hübriidaktis) sisaldunud või tühistatava haldusakti alusel tehtud haldusorgani eraõiguslik tahteavaldus.³² Kuigi sätetes on otseselt

²⁴ Riigikohtu 07.03.2003 määrus nr 3-3-1-21-03, p-d 13–14; 29.09.2015 otsus nr 3-3-2-1-15, p 17; 29.09.2015 otsus nr 3-3-2-2-15, p 18.

²⁵ Nt Riigikohtu 10.03.2008 otsus nr 3-3-2-1-07, p-d 19–20; 17.04.2012 otsus nr 3-4-1-25-11, p 55; 26.06.2014 otsus nr 3-4-1-1-14, p 130; 12.04.2016 otsus nr 3-3-1-35-15, p 47. – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 58 lõige 3 võimaldab õigustloova akti või selle sätte kehtetuks tunnistamise otsuse tagasiulatavat mõju siiski ka piirata (nt võib see olla vajalik õiguskindluse või riigielu toimimise huvides) ning annab Riigikohtule volituse tunnistada õigustloov akt või selle sätte kehtetuks ka edasiulatavalt (nt asjades nr 3-4-1-25-11, nr 3-3-1-35-15), lükates vajaduse korral otsuse jõustumise koguni kuni kuue kuu võrra edasi (nt Riigikohtu 05.03.2015 otsus nr 3-4-1-49-14) ja seda võidakse teha ka üksnes osaliselt (nt Riigikohtu 26.04.2016 otsus nr 3-2-1-40-15).

²⁶ Riigikohtu 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-56-04, p 8; 30.11.2004 otsus nr 3-3-1-64-04, p-d 15–16.

²⁷ Kuna õiguslik alus on tagasiulatavalt ära langenud, tuleks põhiseadusevastase üldakti alusel antud üksikakte käsitada juba andmise ajal õigusvastaste haldusaktidena.

²⁸ Haldusakti hilisemat muutmist või kehtetuks tunnistamist haldusorgani poolt ei piira ega takista seejuures asjaolu, et sama haldusakti osas võis olla varem läbitud kohtumenetlus, mille tulemusel tunnistati haldusakt õiguspäraseks. Puudutatud isikul on samas võimalik taotleda HKMS § 240 lõike 2 punkti 7 alusel ka vastava kohtulahendi teistmist ning saavutada seeläbi põhiseadusevastasuse tõttu kehtetuks tunnistatud üldakti tugineva haldusakti tühistamine.

²⁹ Riigikohtu 28.03.2016 otsus nr 3-2-1-178-15, p-d 17–20.

³⁰ Vt P. Pikamäe ja V. Kõve eriarvamus Riigikohtu 28.03.2016 otsusele nr 3-2-1-178-15.

³¹ Lisaks võimaldab HKMS § 267 lõige 3 halduskohtul tuvastada ka hankelepingu tühisuse, kui hankeleping on tühine riigihangete seaduses sätestatud alusel. Kuna HMS § 2 lõike 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine haldusmenetlus (kuigi see on iseenesest siiski avalik-õiguslik menetlus), siis tuleb hankelepingu puhul HMS § 63 lõikes 2 sätestatud tühisuse aluste asemel juhinduda riigihangete seaduses sätestatud alustest: § 31, § 120 lg 4, § 121, § 194 lg 4, § 200 lg 6, § 201 lg 5, § 205 lg 3 ja § 208 lg 5. Sellele vaatamata võivad HMS § 63 lõikes 2 sätestatud alused olla analoogia korras kohaldatavad hankemenetluse käigus tehtavate hankija otsustuste puhul, mille osas riigihangete seaduses eriregulatsioon puudub.

³² Selle sätte eesmärk on olnud muuta Riigikohtu erikogu 27.10.2009 otsusega nr 3-2-1-100-08 (p 20) kujundatud praktikat, mille järgi halduskohus üldjuhul ei tohtinud otsuse resolutsioonis tuvastada haldusaktiga seotud tsiviilõigusliku tehingu tühisust, ning seeläbi vältida olukordi, kus haldusakt ja selles

nimetatud vaid haldusakti tühistamist, siis HKMS § 41 lõiget 4 arvestades on need siiski laiendatavad ka juhtudele, kus halduskohus tuvastab sellise haldusakti tühisuse, milles sisaldus või mille alusel tehti mõni eraõiguslik tahteavaldus. Mõlemal juhul tuleb aga silmas pidada, et halduskohtule antud volitus tehingu tühisuse tuvastamiseks on aktsessoorne ning sõltub eraõigusliku tahteavalduse aluseks oleva haldusakti tühistamisest või selle tühisuse tuvastamisest.³³

3. Tühisuse alused

N-ö universaalsed haldusakti tühisuse alused on loetletud HMS § 63 lõikes 2, mille kohaselt on haldusakt tühine siis, kui:

- * sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan (HMS § 63 lg 2 p 1);
- * sellest ei selgu haldusakti adressaat (HMS § 63 lg 2 p 2);
- * seda ei ole andnud pädev haldusorgan (HMS § 63 lg 2 p 3);
- * see kohustab toime panema õigusrikkumise (HMS § 63 lg 2 p 4);
- * sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita (HMS § 63 lg 2 p 5).

Kohtupraktikas on vahel märgitud, et HMS § 63 lõige 2 sisaldab ammendavat loetelu haldusakti tühisuse alustest³⁴, aga see ei ole siiski päris korrektne, sest kuigi haldusmenetluse üldregulatsioon muid haldusakti tühisuse aluseid tõepoolest ei tunne ja tühisuse alused saavad tuleneda üksnes seadusest, võivad teatud liiki haldusakti tühisuse alused olla sätestatud ka vastava valdkonna eriseaduses. Selliste täiendavate aluste ettenägemisel tuleks seadusandjal mõistagi silmas pidada, et need täiendavad alused hõlmaksid tõepoolest vaid sedavõrd olulisi ja äratuntavaid möödalaskmisi, et selliste vigadega haldusakti automaatne kehtetus peaks tõesti olema ilmselge. Õiguskindluse tagamise vajadust arvestades ei ole lubatav sätestada täiendavaid tühisuse aluseid näiteks määrustes ning haldusakti andnud haldusorgan ei saa ka ise tagantjärele tuvastada oma haldusakti tühisust mingil alusel, mida pole seaduses sätestatud (selle asemel on haldusorganil võimalik haldusakti üksnes tagasiulatuvalt muuta või tunnistada see kehtetuks, arvestades HMS §-des 64–70 sätestatud tingimusi ja korda). Nagu eelnevalt märgitud, tekiks sellises olukorras küll omamoodi juriidiline lõks, sest varasema haldusakti tühisust mingil seaduses sätestamata alusel tuvastav haldusakt oleks selle õigusvastasusele vaatamata kehtiv ja järgimiseks kohustuslik, mistõttu tuleks see omakorda kehtetuks tunnistada või tühistada, et taastada varasema haldusakti kehtivus.

Haldusakti tühisuse kriteeriumid on reguleeritud märkimisväärselt rangemalt kui näiteks tsiviilõiguses tehingute tühisuse tingimused. Kuna haldusakti tühisuse alused peavad igal juhul tulenema selgesõnaliselt seadusest, siis erinevalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) §-des 86–88 sätestatust ei saa haldusakti tühisuse aluseks olla ainuüksi vastuolu heade kommete, avaliku korra, seaduse või käsutuskeeluga, isegi juhul, kui selline vastuolu oleks ilmselge. Olemuselt on haldusakti tühisus ja tehingu tühisus siiski sarnased, sest kummalgi juhul ei kaasne

sisalduv või selle alusel tehtud eraõiguslik tahteavaldus hakkavad n-ö elama oma elu. Näiteks on esinenud juhul, kus vallavolikogu otsusega otsustati kasutada ostueesõigust ja halduskohus selle otsuse hiljem tühistas, kuid lõpuks omandas kinnisasja ikkagi vald, sest tsiviilkohtud leidsid, et enne volikogu otsuse tühistamist selle alusel tehtud eraõiguslik tahteavaldus (notariaalselt tõestatud avaldus ostueesõiguse teostamiseks) oli jätkuvalt kehtiv. – Vt Riigikohtu 19.05.2005 otsus nr 3-2-1-32-05, p 9.

³³ K. Merusk, I. Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 63–64.

³⁴ Nt Tartu Ringkonnakohtu 24.09.2013 otsus nr 3-11-1007, p 13.

nendega algusest peale õiguslikke tagajärgi (HMS § 63 lg 1, TsÜS § 84 lg 1). Küll aga on haldusakti tühisus oluliselt absoluutsem kategooria kui tehingu tühisus. Nii võimaldavad TsÜS §-d 11 ja 129 ning § 84 lõiked 3 ja 4 tühise tehingu hiljem vastavalt heaks kiita (nn hõljuva tühisuse korral³⁵) või kinnitada ning seadusega võidakse piirata ka tehingu tühisuse kindlakstegemise lubatavust.³⁶ Tühiste haldusaktide puhul ei oleks ükski loetletutest aga mõeldav.

Kehtivatest seadustest leitava ainsa täiendava haldusakti tühisuse alusena HMS § 63 lõikes 2 loetletute kõrval sätestavad perekonnaseisutoimingute seaduse § 14 lõiked 1 ja 2, et perekonnaseisukanne on tühine, kui perekonnaseisuametnik on teinud kande iseenda või oma lähedaste (vt HMS § 10 lg-d 1 ja 2) suhtes. Lisaks sisaldavad kaitseväge korralduse seaduse §-d 33 ja 34 põhjalikku regulatsiooni tühiste käskude ja keelatud käskude kohta (mida kumbagi ei pea täitma), kuid nende puhul ei ole siiski tegemist haldusaktide, vaid siseaktidega (teenistuslikud korraldused), mistõttu ei saa kõnealuseid sätteid lugeda ka erandiks HMS § 63 lõikest 2 (ehkki tühisuse alused osaliselt kattuvad).³⁷ Kuigi tühisuse alused peaksid alati tulenema vahetult seadusest, on Riigikohus ühel juhul siiski laiendanud HMS § 63 lõikes 2 sätestatud loetelu ka olukorras, kus selge õiguslik alus selleks puudus, lugedes tühiseks omaaegse autoregistrikeskuse otsuse juhtimisõiguse peatamise kohta, kuna sellel puudus allkiri. Seejuures mõõnis Riigikohus esmalt, et HMS § 63 ei nimeta haldusakti tühisuse alusena selle allkirjastamata jätmist, kuid asus seisukohale, et kui tegemist on sunnivahendit ettenägeva haldusaktiga, siis juhul, kui seda ei ole allkirjastatud, pole haldusakt sundtäidetav ja selle täitmist ei või adressaadilt nõuda, mistõttu vastab see olemuselt tühise haldusakti tunnustele.³⁸

3.1. Määratlemata haldusorgan

Anonüümsed haldusaktid on tühised. Olukorda, kus haldusaktist ei selgu selle andnud haldusorganit, tuleb mõistagi ette äärmiselt harva. Samas leiab kohtupraktikast juhtumi, kus pädevaks vaideorganiks oli seaduse alusel moodustatud valitsuskomisjon, kuid komisjoni teenindava riigiasutuse juhi poolt vaide esitajale saadetud vaideotsusest ega selle kaaskirjast ei nähtunud üldse, kes on vaideotsuse koostanud (mh puudusid vaideotsusel allkirjad). Neil asjaoludel leidsid kohtud, et kuna haldusaktist (s.o vaideotsusest isegi koos kaaskirjaga) ei selgu selle andnud haldusorganit, siis on see HMS § 63 lõike 2 punkti 1 järgi tühine. Seejuures rõhutati, et hinnangut haldusakti tühisusele ei väära seegi, et adressaat võis iseenesest olla teadlik, milline haldusorgan oli pädev vastavat haldusakti andma.³⁹

³⁵ P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2010, lk 261–265.

³⁶ Näiteks äriseadustiku § 177¹ lõikest 3 ja § 301¹ lõikest 4 tulenevalt ei saa osanike või aktsionäride üldkoosoleku otsuse tühisusele tugineda, kui otsuse alusel on tehtud kanne äriregistrisse ja kande tegemisest on möödunud kaks aastat.

³⁷ Küll aga võiks küsida, kas kaitseväge korralduse seaduse § 33 lõike 1 punktis 2 sätestatud alus, mille järgi on käsk tühine, kui selle eesmärk on alandada käsu saaja või kolmanda isiku inimvääriskust, või § 34 lõike 1 punktis 4 sätestatud alus, mille järgi on keelatud anda käsku, mille täitmine on põhjendamatult ohtlik käsu saaja või teiste isikute elule, tervisele või varale, peaksid olema ka haldusakti tühisuse alusteks. Kuigi iseenesest oleks tõepoolest tegemist olukordadega, kus adressaadilt ei saaks mõistlikult oodata ega nõuda haldusakti täitmist, ei oleks samasuguste universaalsete tühisuse aluste ettenägemine ilmselt mõttekas, kuna väljaspool kaitseväeteenistuse konteksti võiksid need olla oluliselt vaieldavamad.

³⁸ Riigikohtu 22.02.2006 otsus nr 3-3-1-71-05, p 13.

³⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 12.04.2010 otsus nr 3-08-1424, p 18.

3.2. Määratlemata adressaat

Haldusakt on tühine, kui sellest ei ole võimalik aru saada, kelle õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele on see suunatud või kelle kohta on mingi asjaolu tuvastatud. Ma ei ole kohtupraktikast leidnud ühtegi juhtumit, kus haldusakti tühisuse küsimus oleks kerkinud põhjusel, et haldusaktist ei selgu üldse selle adressaat. Mõistagi on olnud hulk vaidlusi selle üle, kas haldusakt on adresseeritud õigele isikule või mitte, aga nimetatud olukord ei paigutu HMS § 63 lõike 2 punkti 2 alla, vaid võib tühisuse tuvastamise kontekstis seonduda eelkõige haldusakti (õiguspärase) täitmise võimalikkusega (HMS § 63 lg 2 p-d 4 ja 5) või ka näiteks haldusorgani territoriaalse pädevuse puudumisega (HMS § 63 lg 2 p 3). Ka ebaselgus selles, kes on kohustatud isikuks (nt olukorras, kus haldusakti adressaatideks on määratud korraga nii äriühing kui ka selle juhatuse liige), saab tingida vaid ettekirjutuse õigusvastasuse, kuid mitte selle tühisust.⁴⁰

Kuna asjakohane praktika puudub, siis on seni ebaselge, kas haldusakti tühisust oleks põhjust jaatada olukorras, kus haldusaktist endast küll ei leia viiteid selle adressaadile, kuid adressaat on tegelikkuses tuvastatav haldusakti andmisele eelnenud haldusmenetluse või haldusakti kätetoimetamise asjaolude kaudu. Olukorras, kus isik on olnud HMS § 11 lõike 1 punktide 1 või 2 alusel menetlusosalisena haldusmenetluse kaasatud, tuleks pigem eitada vastava haldusakti tühisust, ehkki tuleb mõnda, et ükski n-ö asjasse pühendamata isik sellise haldusakti adressaati määratleda ei oskaks. Seevastu juhtumil, kui isikut pole olnud haldusmenetluse kaasatud ning temale on üksnes tehtud teatavaks mingi haldusakt, millest ei ole võimalik mõista, kellele see on suunatud, ei ole mingit alust vältimatult eeldada, et adressaadiks on nimelt isik, kellele haldusakt teatavaks tehakse. Samas on oluline arvestada, et adressaat ei pea olema haldusaktis tingimata nimeliselt välja toodud, vaid haldusakt tuleks lugeda kehtivaks ka siis, kui adressaadina on märgitud näiteks kinnistu või sõiduki andmed, mille omanikule või valdajale on haldusakt suunatud, samuti võib adressaat olla identifitseeritav haldusaktis sisalduvate viidete kaudu (nt taotluse kuupäev või registreerimisnumber).

Haldusakti tühisust HMS § 63 lõike 2 punkti 2 järgi ei too kaasa seegi, kui haldusakt on adresseeritud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või reguleerib mingi asja avalik-õiguslikku seisundit. Sellisel juhul on tegemist HMS § 51 lõikes 2 sätestatud üldkorraldusega, mille adressaadid võivadki olla personaalselt tuvastatavad ainult konkreetse üksikjuhtumi raames (nt vangla kodukorra adressaatideks on konkreetsel ajahetkel vanglas kinni peetavad isikud; liiklusemärgi adressaatideks on selle mõjualasse sattuvad isikud jne).

3.3. Pädevuse puudumine

Haldusakti andmiseks pädevuse puudumine on kohtupraktika põhjal vaieldamatult levinuim alus, mille pinnalt on haldusaktide tühisuse tuvastamist taotletud ja mille pinnalt on kohtud haldusaktide tühisuse kõige sagedamini (kuid siiski harva) ka reaalselt tuvastanud. HMS § 63 lõike 2 punkti 3 puhul tuleb rõhutada, et kuna säte räägib üksnes haldusakti andmisest ebaseadepäeva haldusorgani poolt, mitte haldusorgani nimel tegutseva ebaseadepäeva ametniku poolt, siis erinevalt nn välispädevuse (HMS § 8 lõige 1, sh nii esemelise kui ka territoriaalse pädevuse) ületamisest ei too nn sisepädevuse (HMS § 8 lõige 2) rikkumine harilikult kaasa haldusakti automaatset tühisust ning see ei pruugi viia isegi vastava haldusakti kehtetuks tunnistamise või tühistamiseni.⁴¹ Muidugi peab siin esmalt tähele panema, kes on konkreetsel juhul õigusaktidest

⁴⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2016 otsus nr 3-13-2350, p 12.

⁴¹ A. Aedmaa jt (viide 2), lk 53; Tartu Ringkonnakohtu 24.09.2013 otsus nr 3-11-1007, p-d 14–15.

tulenevalt üldse pädevaks haldusorganiks HMS § 8 lõike 1 tähenduses, sest haldusakti andmise pädevus võib olla seaduse või määrusega antud ka kindlale ametiisikule (nt minister või maa- vanem), kes ei saa seda kellelegi edasi volitada ja seega saab teise ametniku poolt sellise haldusakti andmise korral pädevuse ületamist eeldada. Samas ei tähenda ka selline pädevuse rikkumine alati haldusakti tühisust, kui asutuse juht on pädevust ületades antud haldusakti hiljem heaks kiitnud (sh vaikumisi aktsepteerinud, mis võib muu hulgas seisneda võimalikus hilisemas kohtuvaidluses end selle aktiga seotuks lugemises) ning haldusaktiga otsustatud küsimus ei ole ka ilmselgelt sellise iseloomuga, mis saaks olla vaid asutuse juhi pädevuses.⁴² Teiselt poolt tuleb arvestada sellega, et teatud juhtudel võib ka sisepädevuse rikkumine ehk pädeva ametiasutuse koosseisu kuuluva isiku tegutsemine ilma asutuse volituseta olla ilmselge (nt maksuotsuse andmine Maksu- ja Tolliameti koristaja poolt) ja tuua seetõttu kaasa haldusakti tühisuse, sest puudub mõistlik põhjus nõuda sellise haldusakti täitmist. Õiguskord ei saa leppida sellega, et haldusorgani nime all asuvad tegutsema isikud, kellel ei ole selleks õigust. Pädevuse puudumist ei ole samas alust pidada ilmselgeks, kui pädevuse küsimus selgub alles mitme õigusnormi koostoides ning sõltub lisaks määratlemata õigusmõistete sisustamisest.⁴³ Kui pädevuse puudumine ei ole ilmselge, tuleb haldusakt tühistada.⁴⁴

Juhtum, kus haldusorgan annab haldusakti ilma, et sellise haldusakti andmiseks oleks selles situatsioonis materiaalõiguslikku alust, ei ole samastatav juhtumiga, kus haldusorganil puudub pädevus haldusakti andmiseks. Kui iseenesest pädev haldusorgan on andnud haldusakti, ilma et selleks oleks õiguslikku alust (nt viinud läbi vaidemenetluse ja tühistanud vaideotsusega varasema haldusakti, kuigi vaidemenetlus ei ole võimalik; nt linnapea vabastas ametniku koondamise tõttu teenistusest, kuigi volikogu ei olnud linnavalitsuse teenistujate koosseisu muutnud ja ametikoha koondamist ette näinud⁴⁵), võib haldusakt olla seetõttu õigusvastane. Tühine on haldusakt HMS § 63 lõike 2 punkti 3 alusel aga üksnes siis, kui haldusorganil puudus ilmselgelt pädevus sellise haldusakti andmiseks.⁴⁶

Kohtupraktikas on pädevuse ilmselget puudumist nähtud näiteks olukorras, kus riigivara valitseja (Keskkonnaministeerium) volituse alusel riigivara müüki korraldanud valitsusasutuse (Maa-amet) peadirektor jättis oma käskkirjaga kinnitamata riigi omandis oleva kinnisasja enam- pakkumise tulemused.⁴⁷ Ehkki riigivara võõrandamise kord nägi tõepoolest ette, et enampakkumise tulemuste kinnitamiseks või kinnitamata jätmiseks on pädev üksnes riigivara valitseja, ei oleks sellist pädevuse puudumist tegelikult alust pidada ilmselgeks (sh vastavast enampakkumise osavõtnutele), vaid pigem tulnuks vaidlusalune käskkiri pädevuse puudumise tõttu tühistada. Samamoodi ei ole pädevuse puudumist loetud ilmselgeks ega peetud haldusakti seetõttu tühiseks ka juhtumil, kus kõrgkooli rektor kohustas oma käskkirjaga üliõpilast sooritama lõpueksami tervikuna uuesti, kuigi eksamihindega seotud küsimusi oli õppekorralduseeskirja kohaselt pädev otsustama vaid eksamikomisjon.⁴⁸

⁴² A. Aedmaa jt (viide 2), lk 52.

⁴³ Tallinna Ringkonnakohtu 31.01.2017 otsus nr 3-15-1317, p 15.

⁴⁴ Tühistamise otstarbekus sõltub muidugi ka konkreetse juhtumi asjaoludest. Nii on peetud tühistamist ebamõistlikuks olukorras, kus hiljem muutunud õigusliku regulatsiooni järgi on varem ebapädev haldusorgan muutunud hiljem pädevaks haldusorganiks. – Vt Riigikohtu 28.04.2009 otsus nr 3-3-1-30-09, p 17.

⁴⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 07.05.2015 otsus nr 3-10-822, p 13; 17.11.2015 otsus nr 3-10-827, p 18.

⁴⁶ Näiteks konkreetsel juhul olenes detailplaneeringu kehtestamise pädevuse jaotumine linnavalikogu ja linnavalitsuse vahel sellest, kas tegemist oli „linnaehituslikult olulise piirkonnaga“ või mitte. – Vt Riigikohtu 28.04.2009 otsus nr 3-3-1-30-09, p 17.

⁴⁷ Riigikohtu 25.10.2006 otsus nr 3-3-1-72-06, p-d 12–15.

⁴⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 31.07.2014 otsus nr 3-12-2713.

Mitmes omavahel seotud vaidluses on kohtud tuvastanud linnavolikogu nime all spontaanselt kogunenud (st linnavolikogu õiguspäraselt kokkukutsutud istungilt protestiks lahkunud ja kõrvalruumis istungit pidama asunud) volikogu liikmete otsuste (nt linnavalitsuse liikmete ametist vabastamine) tühisuse, leides, et nende otsustuspädevuse puudumine oli muu hulgas istungi kokkukutsumise korra rikkumise tõttu ilmselge.⁴⁹ Nimetatud vaidlustes rõhutati lisaks, et ainuüksi see, et linn vaidles kohtumenetluses pädevuse puudumisele vastu (tulenevalt asjaolust, et jõudude vahekord volikogus oligi hiljem muutunud), ei tähenda, et pädevuse puudumine ei oleks ilmselge.⁵⁰ Sellega välistati selgelt võimalus, et volikogu saaks varasemad otsused hiljem tagasiulatuvalt heaks kiita. Seevastu ei ole volikogu otsust linnapea vabastamise kohta peetud tühiseks näiteks olukorras, kus volikogu istungi kutsus kokku volikogu esimees, kes oli ise esitanud avalduse volikogu esimehe kohalt tagasiastumiseks.⁵¹

Olukorras, kus maavanem vaatas vaidemenetluse korras läbi ja tegi vaideotsuse kohaliku omavalitsuse volikogu otsuse suhtes, millega kehtestati detailplaneering, ehkki maavanemal on planeeringumenetluses üksnes järelevalveõigus (ja võimalus esitada volikogu otsuse peale halduskohtule protest) ning vaide lahendamiseks oli pädev volikogu ise, ei pidanud kohus võimalikuks lugeda maavanema pädevuse puudumist ilmselgeks, sest regulatsioon oli mõneti ebaselge ja vaidemenetluse käigus pädevuse küsimust ei kerkinud.⁵² Seevastu toimetulekutoetuse määramise kontekstis, kus seadus nägi ette kohaliku omavalitsuse otsuse peale vaide esitamise maavanemale, on kohtud lugenud linnaosa valitsuse otsuse peale esitatud vaide lahendamise kohta tehtud linnavalitsuse korralduse pädevuse ilmselge puudumise tõttu tühiseks.⁵³

3.4. Õigusrikkumiseks kohustamine

HMS § 63 lõike 2 punkt 4 saab olla haldusakti tühisuse tuvastamise aluseks üksnes juhul, kui akti adressaati sunnitakse rikkuma seadusest tulenevat kohustust, iseäranis panema toime kuritegu või väärtegu.⁵⁴ Rikutav kohustus ei pea siiski tulenema tingimata seadusest või muust õigusaktist, vaid see võib tuleneda ka (seadusjärgselt) kohtuotsusest või näiteks esialgse õiguskaitse määrukest, sest haldusorganil ei ole pädevust kohtulahendeid muuta ega lubada nende eiramist.⁵⁵ Kuna tühisuse saab tingida vaid ilmselge õigusrikkumiseks kohustamine, siis peab ka rikutav kohustus olema õigusaktis või kohtulahendis selgelt määratletud. Kohtupraktikast ei ole õnneks võimalik leida ühtegi näidet, kus oleks tuvastatud haldusakti tühisus põhjusel, et see kohustas adressaati panema toime õigusrikkumist. Kõige parem, kui see nii jääbki. Küll aga on menetlusosalised vahel püüdnud sellele alusele tugineda. Näiteks ei ole kohtud nõustunud, et õigusrikkumist kohustaks toime panema haldusakt, millega kohustatakse isikut tasuma maksuvõlg, isegi kui nõude aluseks olev maksuotsus oleks õigusvastane.⁵⁶ Samuti on kohtud

⁴⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2008 otsus nr 3-06-2086; 28.02.2008 otsus nr 3-07-496; 15.05.2008 otsus nr 3-06-2202; 16.05.2008 otsus nr 3-06-1958. – Tegelikult elus asjad siiski nii ilmselged ei olnud, kuna teadaolevalt tekkis linnas probleem isegi parkade väljamaksmisega seoses sellega, et krediidi-asutusele ei olnud sugugi üheselt arusaadav, kellel on kujunenud olukorras seaduslik õigus linna esindada ja linna pangakontot käsutada.

⁵⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 16.05.2008 otsus nr 3-06-1958, p 10.

⁵¹ Tartu Ringkonnakohtu 09.05.2017 otsus nr 3-15-2746.

⁵² Riigikohtu 09.06.2004 otsus nr 3-3-1-28-04, p-d 22–24.

⁵³ Tallinna Ringkonnakohtu 30.10.2015 otsus nr 3-14-53303.

⁵⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 31.01.2007 otsus nr 3-06-787, p 8.

⁵⁵ A. Aedmaa jt (viide 2), lk 331.

⁵⁶ Põhjusel, et isegi õigusvastase maksuotsuse täitmine ei kujutaks endast õigusrikkumise toimepanemist. – Tallinna Ringkonnakohtu 31.01.2007 otsus nr 3-06-787, p 8.

leidnud, et maksuhalduri poolt krediidasutusele antud korraldus maksukohustuslase pangakonto väljavõtte esitamiseks ei kihuta krediidasutust panema toime kuritegu.⁵⁷

3.5. Haldusakti ebaselgus või mittetäidetavus

Haldusakti ebaselgus ja vastuolulisus saavad tingida selle tühisuse vaid juhul, kui haldusakti pinnalt ei ole võimalik kindlaks teha selle regulatiivset sisu.⁵⁸ Haldusakti mittetäidetavus peab kujutama endast haldusakti täitmise objektiivset ja adressaadi isikust sõltumatut võimatust. Kui haldusakt on sedavõrd ebaselge, et see tingib haldusakti tühisuse, ei oleks selline haldusakt ilmselt ka täidetav. Näiteks olukord, kus järelevalvemenetluse tulemusel antud haldusakt sisaldab vaid üldsõnalist ja umbmäära ettekirjutust järgida oma tegevuses seadust ning ka haldusakti muudest osadest ei selgu, millise konkreetse sisuga kohustus adressaadile sellega pannakse.⁵⁹ Samas võib adressaadile pandud kohustus olla sõnastatud viisil, mis kohustab teda saavutama teatud tulemust, kuid jätab võimaluse valida selleks ise sobivad vahendid. Kui nõutav tulemus on määratletud selgelt ja üheselt, ei saa väita, nagu ei selguks haldusaktist adressaadi kohustus.⁶⁰ Haldusakti täitmise objektiivset võimatust ei esine ka näiteks juhtudel, kus isikul puudub temalt haldusaktiga sissenõutud maksuvõla tasumiseks raha⁶¹ või krediidasutusel ei ole võlgniku pangakontol raha puudumise tõttu võimalik täita maksuhalduri korraldust sellelt raha ülekandmiseks.⁶² Objektiivselt on täidetavad ka äriühingu juhatuse liikmeks olevale füüsilisele isikule adresseeritud ettekirjutus esitada haldusorganile äriühingu pangakonto väljavõtte⁶³ ning korteriühistule tehtud ettekirjutus välistada sõidukite parkimine ja jäätmete hoiukoha paigaldamine korterelamu välisseina vahetusse lähedusse.⁶⁴

4. Halduslepingu tühisus

Halduslepingu tühisuse alused hõlmavad HMS § 103 lõike 1 kohaselt nii haldusakti tühisuse aluseid (HMS § 103 lg 1 p 1) kui ka tsiviilõiguses sätestatud lepingu tühisuse alused (HMS § 103 lg 1 p 2).⁶⁵ Tühisele halduslepingule kohaldatakse HMS § 103 lõikest 2 tulenevalt tsiviilõiguslike lepingute tühisuse kohta sätestatud. Nagu juba eespool märgitud, sisulised erinevused haldusakti ja tehingu tühisuse tagajärgedel puuduvad (st mõlemal juhul on tegu kehtetusega algusest peale ja tühise akti või tühise tehingu alusel saadu tuleb alusetu rikastumise sätete järgi tagasi täita).

5. Määruse tühisus

Määruse kui piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks antud õigusakti tühisuse alused on HMS § 94 lõikes 2 sätestatud eraldiseisvalt ning määruse puhul ei ole HMS § 63 lõikes 2 loetletud tühisuse alused asjassepuutuvad. Tühisuse tähenduse osas mingit sisulist vahet siiski pole, sest ka tühise määruse puhul loetakse, et see ei ole kunagi kehtinud ning tühist määrust ka ei rakendata (vt HMS § 94 lõiked 1 ja 3).

⁵⁷ Pangasadaluse avaldamiseks näeb krediidasutuste seadus ette selge õigusliku aluse ning maksukorralduse seadus tagab ka maksusaladuse kaitse. – Tartu Ringkonnakohtu 31.03.2015 otsus nr 3-13-221, p 21.

⁵⁸ Riigikohtu 03.04.2002 otsus nr 3-3-1-14-02, p 23.

⁵⁹ Tallinna Halduskohtu 29.11.2012 otsus nr 3-12-1884, p 13.

⁶⁰ Näiteks nõue tagada sadamas vähemalt 2 m sügavune ja 20 m laiune läbipääsuala. – Tallinna Ringkonnakohtu 26.04.2013 otsus nr 3-12-131, p 17.

⁶¹ Tallinna Ringkonnakohtu 31.01.2007 otsus nr 3-06-787, p 8.

⁶² Tallinna Ringkonnakohtu 21.05.2015 otsus nr 3-13-1161, p 10.

⁶³ Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2016 otsus nr 3-13-2350, p 12.

⁶⁴ Riigikohtu 18.11.2005 otsus nr 3-3-1-36-05, p-d 8–11.

⁶⁵ A. Aedmaa jt (viide 2), lk 444.

Määrus on HMS § 94 lõike 2 järgi tühine, kui:

- * seda ei ole kehtivas korras avaldatud (HMS § 94 lg 2 p 1);
- * määrusest ei nähtu selle andnud haldusorgan (HMS § 94 lg 2 p 2).

HMS § 94 lõike 2 punkt 1 kordab iseenesest põhiseaduse § 3 lõikes 2 sätestatud nn salajase õiguse keelu põhimõtet, mille kohaselt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud õigusaktid. Seejuures peavad määrused olema avaldatud kehtiva korra kohaselt (n-ö ametlikult). Tänapäeval tähendab see nii Vabariigi Valitsuse ja ministrite kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse määruste puhul avaldamist Riigi Teatajas.⁶⁶ Kui määrus on avaldatud kooskõlas selle avaldamise piirangutega⁶⁷, siis tuleb see lugeda HMS § 94 lõike 2 punkti 1 tähenduses kehtivas korras avaldatuks. Samas tuleb tõdeda, et määruse kehtivas korras avaldamata jätmise määratlemine määruse tühisuse alusena on iseenesest üsna küsitav. Tegemist on sisuliselt vaid määruse kehtivuse ühe eeldusega (nagu haldusaktide puhul teatavaks tegemine või kättetoimetamine – vt HMS § 61 lg 1), mitte aga määruse andmisel tehtud olulise veaga, mille tõttu ei saaks aktsepteerida määruse kehtivust ka siis, kui formaalsed tingimused selleks on täidetud. Kuni määrust pole kehtivas korras avaldatud, ei ole tegelikult üldse põhjust rääkida selle kehtivusest või tühisusest.⁶⁸ Kehtivuse hindamise seisukohalt võivad praktikas osutada problemaatilisteks ka sellised juhtumid, kus määruse vormis on sisuliselt antud haldusakt (üldkorraldus)⁶⁹, sest pole selge, kas lähtuda tuleks määruse või haldusakti kehtivuse kohta sätestatust või mõlemast korraga. Arvestades siiski, et üldaktide puhul oleks nende tühisuse tuvastamisel üksikaktide tühisusega võrreldes oluliselt ulatuslikum negatiivne mõju (st õiguskindlus saaks kahjustatud märksa suuremal määral), on põhjendatud juhinduda vaidlusaluse õigusakti vormist.

HMS § 94 lõike 2 punktis 2 sätestatud määruse tühisuse alus on samasisuline HMS § 63 lõike 2 punktis 1 sätestatud haldusakti tühisuse alusega. Nagu ei saa olla anonüümseid haldusakte, nii ei saa kehtida ka anonüümseid määrusi.

6. Toimingu tühisus

Kuna toiming on suunatud faktilisele tulemusele⁷⁰, mitte õiguslike muudatuste tegemisele (vt HMS § 106 lõige 1), siis ei ole toimingu puhul alust rääkida selle kehtivusest ning järelikult ei saa kõne alla tulla ka toimingu tühisus. Vaatamata sellele, et toiminguid puudutavad sätted ei laiene

⁶⁶ Vt Riigi Teataja seaduse § 2 lg 2 p 5 ja lg 5; Vabariigi Valitsuse seaduse § 29 ja § 51 lg 5; kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 7 lg 5, § 23 lg 1 ja § 31 lg 1.

⁶⁷ Nt Riigi Teataja seaduse § 4 lõike 2 kohaselt avaldatakse riigisaladust sisaldava määruse kohta Riigi Teatajas määruse osa, millele riigisaladus ei laiene, või teadaanne, mis sisaldab vähemalt määruse pealkirja, vastuvõtmise kuupäeva ja numbrit.

⁶⁸ Määruse avaldamise (ja võimaliku tühisuse) temaatika oli vaidluse all näiteks Riigikohtu 11.04.2016 otsuses nr 3-3-1-67-15 (haldusasi nr 3-14-50181), kuid selles piirduti tõdemusega, et 1997. a määrus avaldati vähemasti 2013. a lõpus ka Riigi Teatajas, mistõttu pole mõistlikku alust kahelda selle kehtivuses.

⁶⁹ Näiteks nägi looduskaitse seaduse (LKS) § 10 lõige 1 varem ette, et kaitseala või hoiuala moodustamine toimub Vabariigi Valitsuse määrusega, kuid kohtud liigitasid sellised määrused sisuliselt üldkorraldusteks (vt Riigikohtu 31.05.2011 otsus nr 3-3-1-85-10, p-d 20–31; 07.05.2003 määrus nr 3-3-1-31-03, p 21) ning Riigikohus tunnistas LKS § 10 lõike 1 alates 31.05.2011 kehtetuks osas, milles see nägi ette määruse andmise. Sellele vaatamata tuleb tõdeda, et Vabariigi Valitsus moodustab kaitse- ja hoiualasid senini vormiliselt määrustega (nt Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 119 „Luhasoo looduskaitseala kaitseeskiri“), ehkki need sisaldavad õigustloovatest määrustest erinevalt nii viidet seletuskirjale (s.o haldusakti põhjendustele) kui ka halduskohtusse pöördumise võimalusele, mis poleks üldakti puhul võimalik (vt HKMS § 4 lg 1; PSJKS § 2 p 1 ja § 4 lg 1).

⁷⁰ Näiteks vahetu sunni kasutamine, raha väljamaksmine, teabe edastamine, hoiatamine, isikute nõustamine, informatsiooni töötlemine, dokumendi ametlik kinnitamine jmt.

HMS § 106 lõike 2 kohaselt menetlustoimingutele, mida ei ole vormivabaduse põhimõttest lähtudes (vt HMS § 5 lõige 1) paljuski üldse täpsemalt reguleeritud, kehtivad ka menetlustoimingute puhul sisuliselt samad järeldused. Eelkõige ei saa ka menetlustoimingutega seonduvalt rääkida nende kehtivusest või tühisusest. Samuti ei ole toimingute ega menetlustoimingute peale võimalik halduskohtule esitada tühistamiskaebust⁷¹ ega tühisuse tuvastamise kaebust, vaid neid on võimalik tunnistada üksnes õigusvastasteks. Samas võib haldusakti ja (menetlus)-toimingu eristamine osutada vahel üsna keerukaks, sest haldusakte ja (menetlus)toiminguid ei piiritleta nende vormi, vaid sisu järgi, kuid samas esineb praktikas küllalt palju selliseid menetlustoiminguid, mis on fikseeritud haldusakti vorminõudeid järgides.⁷² Samuti on võimalik, et eriseaduses ettenähtud haldusmenetluse regulatsioon kaldub teadlikult kõrvale HMS-s sätestatud üldregulatsioonist, nähes ette mõne menetlustoimingu tegemise asemel haldusakti andmise, mis võib olla eelkõige põhjendatud olukorras, kus menetlustoimingutega võidakse eriti intensiivselt sekkuda isikute õigustesse.⁷³ Kui seadus kohustab materiaalses mõttes menetlustoimingu tegema haldusakti vormis, siis tuleb ka selle kehtivuse ja tühisuse osas juhinduda haldusaktide suhtes sätestatust. Kui aga tegemist on menetlustoiminguga, mis on üksnes vormistatud haldusaktina (st mille haldusakti vormis andmiseks puudub seaduses sätestatud õiguslik alus ehk volitusnorm), tuleb seda haldusakti vormile vaatamata siiski kohelda menetlustoiminguna. Ning kui peaks esinema veel selline juhus, et haldusorgani koostatud dokument sisaldab nii haldusaktile kui ka toimingule (sh menetlustoimingule või ka siseaktile) iseloomulikke elemente, siis on seda kohtupraktikas käsitatud tervenisti haldusaktina.⁷⁴

Kokkuvõtteks

Kuigi tagantjärele tarkusena tuleb möönda, et intriigi jäi väheks, sest haldusmenetluse seaduse 15-aastasele kehtivusajale vaatamata on meie kogemus haldusakti tühisuse aluste sisustamise ja rakendamise osas siiski küllalt piiratud, andis eelkajastatu loodetavasti praktikas kasutatava ülevaate tühisuse tähendusest ja tühisuse kindlakstegemisega seonduvast probleemistikust.

⁷¹ Erandiks on haldusmenetluse lõpetamine „sisulisel põhjusel“, mis on HMS § 43 lõike 2 teises lauses sätestatule vaatamata Riigikohtu hinnangul olemuselt võrdväärne haldusakti andmisest keeldumisega, mis on HMS § 43 lõike 2 esimese lause kohaselt haldusakt. – Nt Riigikohtu 23.03.2016 otsus nr 3-3-1-85-15, p 11.

⁷² Näiteks ametiasutuse otsus taotluse läbivaatamata jätmise või menetluse lõpetamise kohta (s.o ilma sisulist otsust tegemata), valla- või linnavalitsuse korraldus planeeringumenetluse algatamise kohta, otsus menetluse peatamise kohta.

⁷³ Näiteks maksumenetluse puhul näevad maksukorralduse seaduse (MKS) § 60 lõige 2 ja § 61 lõige 3 selgelt ette, et nii maksukohustuslase kui ka kolmanda isiku maksuhalduri juurde kutsumise ja neilt täiendavate andmete küsimise kohta tuleb anda haldusakt vastavalt MKS §-le 46. Kõnealuse eriregulatsiooni puudumise korral tuleks samades küsimustes saata isikutele lihtsalt kutse (HMS § 17) ja vabas vormis nõude esitada vajalikud tõendid (HMS § 5 lg-d 1 ja 2, § 38 lg-d 1 ja 3). Ka revisjoni algatamise kohta tuleb MKS § 75 lõike 3 kohaselt anda haldusakt, kuigi HMS § 35 lõikes 1 sätestatud arvestades piisaks tavapäraselt haldusmenetluse algatamiseks ka lihtsast teavitamisest või esimese menetlustoimingu sooritamisest.

⁷⁴ Nt Riigikohtu 16.03.2016 otsus nr 3-3-1-81-15, p 20; 12.12.2011 määrus nr 3-3-1-52-11, p 22.