

Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne

Virgo Saarmets

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

Sissejuhatus

„Haldusakt kui avaliku võimu teostamise avaldus peab paratamatult olema teatud mõttes võimukas. Eelkõige muidugi tekitavad adressaadi jaoks nõrdimust aktid, millel on talle negatiivne mõju: koormav haldusakt (nt ettekirjutus) või haldusakt, millega keeldutakse tema taotluse rahuldamisest. Kui sellises aktis püüda adressaadile ebameeldiv uudis väga pehmelt ja läbi lilled teatavaks teha, siis ei pruugi inimene arugi saada, mida tegelikult otsustati: kas tema taotlus jäi päriselt rahuldamata või millised kohustused talle ettekirjutusega pandi. Tal võib tekkida põhjendamatu lootus, et ehk laheneb asi lõpuks ikkagi temale soodsalt või on tema taotlus lihtsalt ootele pandud või piisab ettekirjutuse täitmiseks vähesestki. Nii võib haldusaktis selle tegeliku resolutsiooni ja adressaadi ootuste vaheliste vastuolude delikaatne tasandamine osutuda omamoodi kahe teraga mõõgaks, kus kannatajaks jääb õiguskindlus.“¹ Nõnda kirjutasin mõned aastad tagasi, avaldades samas arvamust, et taolisest võimukusest välja kasvada võivat suhtumist avalikku võimu kui ebameeldivasse käsutajasse ja ametnikku kui inimestest võõrandunud võimuesindajasse saab vältida sellega, et haldusmenetluse käik tehakse menetlusosalisele võimalikult lihtsaks ja arusaadavaks ning antakse talle võimalus esitada asja kohta oma arvamus, selgitades hiljem adekvaatselt ka vastuväidete arvestamata jätmise põhjuseid.² See tähendab, et arvestav haldusmenetlus vähemasti teatud määral kompenseerib selle tulemusena antud haldusakti n-ö jõhkru. Jään toodud seisukoha juurde ka praegu, sest igapäevane praktika kinnitab pidevalt selle õigsust. Ma pole kohanud, et menetlusosalistel oleks probleeme resoluutsete haldusaktidega ja nendest arusaamisega, küll aga tekitavad vaidlusi kõikvõimalikud pehmed mõistaandmised ja ümbernurgajutt. Seetõttu püüan järgnevalt minna varasemast koguni kaugemale ja tuua välja mõningaid aspekte, mida tasuks tähele panna, et haldusakti tegelikku julmust väljendavat resoluutiivosa veelgi lõõvamalt sõnastada, et hoop ka tegelikult sihtmärgini jõuaks, nii et pärast enam isegi millegi üle vaielda ei oleks. Ehkki kavatsen esmajoones piirduda haldusaktidega, on väljendatavad seisukohad suuresti paikapidavad ka tsiviil- ja haldusasjades tehtud kohtulahendite resolutsioonide suhtes. Samuti on kohtulahendite resoluutiivosi puudutavad õpetussõnad sageli üsna üheselt üle kantavad haldusaktidelegi.

Resolutsiooni / resoluutiivosa tähendus

„Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013“ annab *resolutsiooni* vasteteks *otsus, otsustus; pealdis*. „Eesti keele seletava sõnaraamatu“ kohaselt on *resolutsioon* juriidilises tähenduses *kohtuotsuse viimane osa*. Kuivõrd enamikes kohtulahendites paigutatakse resolutsioon tänapäeval kohe sissejuhatus järel, siis tehniliselt võttes ei ole resolutsioon enam sugugi lahendi viimane osa.

¹ V. Saarmets. Milline peaks olema haldusakti keel ja stiil? – Õiguskeel 1/2006, lk 11–18.

² Vt lähemalt nt A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 157–173, 299–308; A. Aedmaa. Kommunikatsioon haldusmenetluses. – Juridica 2/2005, lk 103–113; A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 8/2001, lk 529–540.

Küll võib seda pidada otsuse viimaseks osaks tinglikult, sest resolutsioon peaks kasvama välja kirjeldavas osas kajastatud asjaoludest ja põhjendustes esitatud õiguslikust analüüsist ning mõtteprotsessi seisukohalt on tõepoolest tegemist kohtulahendi viimase osaga. Sõnatüvest lähtudes peaks resolutsioon olema *resoluutne* ehk *otsustav, otsusekindel, kõigutamatu*.

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 60 lõike 2 teine lause määratleb, et haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 162 lõike 1 kohaselt lahendab kohus otsuse resolutsiooniga selgelt ja ühemõtteliselt kaebuse nõuded ja menetlusosaliste veel lahendamata taotlused. Samasisuline on tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 442 lõige 5. Kuivõrd süüteomenetlustes tehtavate lahendite resolutiivosa või lõpposa puudutav on asjaomastes menetlusseadustikes reguleeritud väga üksikasjalikult³ ja teistest menetlustest oluliselt erinevalt⁴, siis neid sinne arutus ei puuduta.

Resolutsiooni või resolutiivosaga samatähenduslikuks võiks sisuliselt pidada ka *regulatsiooni / regulatiivosa*, mida sõnastikud seostavad küll pigem määruste kui üldaktidega, mitte üksikaktide või kohtulahenditega. Erinevalt üldaktidest ei sisalda üksikaktid (haldusaktid) ega kohtulahendid siiski mitte abstraktseid reegleid, vaid konkreetseid korraldusi.⁵ Sellele vaatamata on mõlemal juhul tegemist õigussuhete reguleerimisega,⁶ erineb vaid reguleerimise tasand (piiritlemata arv juhtumeid või üksikjuhtum).⁷ Haldusakti regulatiivsus seisneb isiku õiguste või kohustuste tekitamises, muutmises või lõpetamises (HMS § 51 lg 1) või mingi asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu õiguslikult siduvalt kindlakstegemises (HMS § 52 lg 1 p 2). Selguse huvides räägin edaspidi siiski üksnes resolutsioonist või resolutiivosast.

Eelnevalt toodud määratlusi kokku võttes võiks resolutsiooni või resolutiivosa defineerida kui haldusakti või kohtulahendi seda osa, milles avaldub vastava dokumendi regulatiivne toime ja väljendub menetluse tulemusena tehtav sisuline otsustus.⁸ Sisu alusel võib haldusakte liigitada käskivateks (sisaldavad käske ja keelde, kohustavad isikut teatud viisil käituma – midagi tegema, mingit tegevust taluma või mingist tegevusest hoiduma – nt kõikvõimalikud ettekirjutused), kujundavateks (loovad, muudavad ja lõpetavad õigussuhteid – nt mitmesugused load) ja

³ Vt kriminaalmenetluse seadustiku § 254 lg 4 ja §-d 313–314 ning väärteomenetluse seadustiku § 111.

⁴ Näiteks on kriminaal- ja väärteoasjades menetlusseadustike kohaselt kohtuotsuse resolutiiv- või lõpposa üheks elemendiks ka otsuse peale edasikaebamise kord ja tähtaeg, mis tsiviil- ja haldusasjades ning haldusaktides märgitakse küll resolutsiooni juures, kuid siiski sellest eraldi (HKMS § 163; TsMS § 442 lg 6; HMS § 57 lg 1).

⁵ **A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene.** Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 296: „Haldusakt on üldakti konkretiseerija ehk n-ö vahepealseks etapiks õigustloova akti ja isiku vahel. Kui üldaktides väljendab riik oma seisukohta abstraktselt, siis üksikaktiga teeb riik seda konkreetsetes küsimuses.“

⁶ Regulatiivsuse kohta vt lähemalt nt: **T. Rauk.** Regulatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. – Juridica 2013, nr 6, lk 371–377.

⁷ Nt HMS § 51 lg 1: „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 § 88: „Määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks.“

⁸ Nt Riigikohtu 05.11.2008 otsus nr 3-3-1-49-08, p 9: „[H]aldusakti resolutsiooni puhul [on] tegemist haldusorgani poolse õigusliku otsustusega üksikjuhtumi kohta.“

konstateerivateks (määravad siduvalt kindlaks isikule kuuluva õiguse või tema õiguslikult relevantse omaduse).⁹

HMS-i § 60 lõikest 2 tulenevalt on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele.¹⁰ Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjendustes tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel. Ka kohtulahendi puhul omab õigussuhteid kujundavat (regulatiivset) toimet üksnes lahendi resolutsioon. Sellest tulenevalt ongi HKMS-i § 180 lõike 1 teises lauses ja § 211 lõike 1 teises lauses nähtud ette piirang, et kohtuotsuse põhjendusi ei saa vaidlustada lahus resolutsioonist, välja arvatud juhul, kui põhjendused omavad iseseisvat mõju menetlusosalise õigustele või kohustustele.¹¹ Samuti on kohtuotsust erandina võimalik teha ilma kirjeldava ja/või põhjendava osata,¹² kuid mitte kunagi ei saa kohtulahendit olla resolutsioonita. Haldusakti kehtivuse eelduseks on samuti selle resolutiivosa, mitte põhjenduste adressaadile teatavakstegemine.¹³ Kehtiv on ka selline haldusakt, mida ei ole HMS-i § 56 nõuetele vastavalt motiveeritud, kuid mis sisaldab selget ja täidetavat resolutsiooni. Põhjendused ilma resolutsioonita kujutaksid endast aga pelgalt mingit õiguslikku analüüsi või juriidilist mõtteharjutust, kuid mitte haldusakti.¹⁴

Resolutsiooni selgus ja (sund)täidetavus

HKMS-i § 162 lõike 4 kohaselt peab kohtuotsuse resolutsioon olema arusaadav ja täidetav ka otsuse muude osadeta ning resolutsioon peab olema otsuse muudest osadest selgelt eristatav. Ka TsMS-i § 442 lõikest 5 tulenevalt peab resolutsioon olema selgelt arusaadav ja täidetav ka muu otsuse tekstita.¹⁵ Haldusmenetluse seadus sellesarnaseid sätteid ei sisalda, kuid kohtupraktikas on samasisuline nõue haldusaktide osas tuletatud õigusselguse põhimõttest, rõhutades, et resolutsioon ehk (regulatiivse tähendusega) otsustus peab tulema haldusaktist eraldi sõnaselgelt välja, kuna sellisel juhul on üheselt eristatav haldusakti resolutsioon ja põhjendus.¹⁶

Esmalt tuleb märkida, et resolutiivosa eristatavus ei esita küll kindlaid vormistuslikke nõudeid resolutsiooni asukohale, kuid üldjuhul tasuks see paigutada kas haldusakti algusesse või lõppu. Seejuures võiks neist kahest valikust sarnaselt kohtulahenditega¹⁷ eelistada resolutsiooni

⁹ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk-d 137–138.

¹⁰ Selles väljendub haldusakti resolutsiooni siduvuse põhimõte. – Riigikohtu 19.06.2012 otsus nr 3-3-1-84-11, p 37.

¹¹ Vt Riigikohtu 25.04.2011 otsus nr 3-3-1-48-10, p 14; 11.12.2009 otsus nr 3-3-1-76-09, p 13.

¹² Nt HKMS § 160 lg 2, § 169 lg 1, § 201 lg 5; TsMS § 444 lg-d 3 ja 4.

¹³ Nt HMS § 31 lg-d 1 ja 5: dokumendi resolutiivosa avaldamisega loetakse dokument kättetoimetatuks.

¹⁴ Põhjendusteta haldusakt võib küll olla õigusvastane, kuid põhjenduste puudumine ei mõjuta haldusakti kehtivust. Seevastu resolutsioonita haldusakt oleks HMS § 63 lg 2 p 5 järgi tühine (s.o algusest peale kehtetu), sest ilmselgelt ei selguks sellest adressaadi õigusi ja kohustusi. Nt Riigikohtu 03.04.2002 otsus nr 3-3-1-14-02, p 23: „Haldusakt, mille sisu ei ole võimalik kindlaks teha, on tühine.“

¹⁵ Samad nõuded laienevad HKMS § 178 lg 3 ja TsMS § 463 lg 2 järgi ka määrustele, kui seadusest või määruse olemusest ei tulene teisiti.

¹⁶ Riigikohtu 05.11.2008 otsus nr 3-3-1-49-08, p 9. – Selgelt eristuvat resolutiivosa on praktikas peetud ka üheks haldusakti tunnuseks. Vt Riigikohtu 26.01.2011 otsus nr 3-3-1-70-10, p 28: „[A]valdus ei vasta küll haldusaktile esitatavatele vorminõuetele, kuid sisaldab selgelt eristatavat resolutiivosa, mis omab ka regulatiivset tähendust. /.../ Eelnevast tulenevalt on kolleegiumi arvates tegemist vormiliste puudustega haldusaktiga.“

¹⁷ HKMS § 160 lg 1; TsMS § 442 lg 1.

paigutamist haldusakti algusesse (s.o vahetult pärast sissejuhatust), mis tagab adressaadi jaoks kõige olulisema teabe kohese silmatorkamise.

Resolutiivosa hõlpsast ülesleidmisest märksa olulisem on aga selles sisalduva regulatsiooni ulatuse täpne piiritlemine. Resolutsiooni määratletus (HMS § 55 lg 1) ja ammendavus on oluline eelkõige seetõttu, et täitmiseks kohustuslik on üksnes haldusakti resolutiivosa (HMS § 60 lg 2). Sellest tuleneb, et ka haldusakti täitmata jätmise puhuks ettenähtud sunnivahendeid¹⁸ on võimalik rakendada üksnes eeldusel, et haldusaktiga pandud kohustus või keeld (s.o resolutsioonis sisalduv ettekirjutus) on haldusakti resolutiivosas piisava täpsusega määratletud. Sama kehtib kohtulahendite puhul, sest kohtupraktika kohaselt tähendab jõustunud kohtulahendi täitmata jätmise just kohtulahendi resolutsioonis sisalduva ettekirjutuse täitmata jätmist, mitte aga kohtulahendi põhjenduste mittejärgimist. Seega saab kohus kohtulahendi täitmata jätmise eest määrata isikule rahatrahvi üksnes juhul, kui menetlusosaline on jätnud täitmata kohtulahendi resolutsioonis sisalduva ettekirjutuse.¹⁹

Eelnev ei välista siiski täielikult ka resolutsioonis näiteks viidete kasutamist, kuid oluline on, et haldusaktiga pandud kohustuste täpne sisu ja maht peab kokkuvõttes olema haldusakti resolutiivosa põhjal üheselt tuvastatav.²⁰ Põhimõtteliselt on mõeldav, et haldusakti resolutiivosas viidatakse kohustuste iseloomu ja ulatuse täpsustamiseks akti põhjendustele²¹ või mõnele muule akti adressaadile kättesaadavale dokumendile, ent selline viide peab sel juhul resolutiivosas olema väga täpne ja selge.²² Välistatud ei ole ka ettekirjutuse määratlemine abstraktsete tunnuste abil²³ või adressaadi kohustamine saavutada teatud konkreetne tulemus tema enda valitud vahenditega,²⁴ kuid siin tasuks arvestada ka hilisema sundtäitmise võimaliku vajadusega.

¹⁸ Haldustäitemenetluse üldnormistik sisaldub asendustäitmise ja sunniraha seaduses.

¹⁹ Riigikohtu 29.05.2014 määrus nr 3-3-1-11-14, p 9; 28.03.2006 määrus nr 3-3-1-27-06, p 12.

²⁰ See seab kindlad nõuded ka viidetele. Nt Riigikohtu 11.02.2009 otsus nr 3-3-1-79-08, p 27: „*Kui haldusaktis viidatakse teisele dokumendile, siis peab viide sisaldama endas vähemalt dokumendi rekvisiite, mis aitaksid üheselt tuvastada viidatava dokumendi. Viide ei tohi olla umbmäärane, kuna see võib haldusakti adressaati eksitada, eriti olukordades, kus haldusakti põhjendused sisalduvad mitmes lisas.*“; Riigikohtu 09.06.2004 otsus nr 3-3-1-28-04, p 17: „*Viide muule dokumendile peab olema niivõrd täpne, et võimaldab isikul mõista, milline osa dokumendist kujutab endast haldusakti põhjendust.*“

²¹ Nt Tallinna Ringkonnakohtu 09.09.2009 otsuse nr 3-09-238 resolutsiooni p 3: „*/.../ kohustada /.../ vaatama /.../ avaldus läbi ja võtma /.../ otsuse vastu kolme kuu jooksul kohtuotsuse jõustumisest arvates, kui ei esine käesoleva otsuse põhjendava osa punktiga 25 kooskõlas olevaid mõjuvaid põhjuseid, mis avalduse lahendamist takistavad.*“ – Riigikohus aktsepteeris ringkonnakohtu otsuse resolutsiooni sellist sõnastamist 10.12.2009 otsuses nr 3-3-1-84-09 (p 28), leides, et haldusorganile tehtud ettekirjutus on piisavalt selge, et tuvastada, kas kohustatud isik on ringkonnakohtu otsuse täitnud või jätnud täitmata, ning kohaldada vajaduse korral ka sanktsiooni (s.o määrata rahatrahv) kohtuotsuse täitmata jätmise eest.

²² Tallinna Halduskohtu 29.11.2012 otsus nr 3-12-1884, p 12.

²³ Tartu Ringkonnakohtu 07.10.2010 otsus nr 3-09-2639, p 10: „*Ainuüksi asjaolu, et haldusaktiga isikule peale pandud kohustus on määratletud abstraktsete tunnuste abil, ei muuda haldusakti ebaselgeks ega õigusvastaseks. Ka õigustloovate aktide ehk üldaktide sätted sisaldavad abstraktselt määratud kohustusi, kuid kuuluvad ometi ka üksikisikute poolt täitmisele.*“; vt lisaks Riigikohtu 29.05.2014 määrus nr 3-3-1-11-14, p-d 13–14. Viimati nimetatud näitega sarnast n-õ tulevikku suunatud kohustusega resolutsiooni on Tallinna Ringkonnakohtu varem 30.01.2014 otsuses nr 3-13-1378 (p 16) pidanud siiski põhjendamatuks.

²⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 26.04.2013 otsus nr 3-12-131, p 17: „*Haldusaktiga pandud kohustus võib seisneda ka teatud tulemuse saavutamises adressaadi valitud vahenditega. Kui nõutav tulemus on määratletud selgelt ja üheselt, ei saa väita, nagu ei selguks haldusaktist adressaadi kohustus.*“

Pidades silmas täitemenetluses kehtivat formaliseerituse põhimõtet,²⁵ millest tulenevalt peab kohtutäitur lähtuma ainult täitedokumentis otsesõnu väljendatud otsustusest ega saa täitedokumenti tõlgendada (sh asuda hindama selle põhjendatust) või laiendada selle resolutiivosas märgitud, on resolutsiooni täpne sõnastamine eriti oluline täitemenetluse korras sundtäidetavate dokumentide (s.o täitedokumentiks olevate haldusaktide²⁶) puhul. Teisalt tuleb rõhutada, et haldusakti või kohtulahendi kohtutäituri vahendusel sundtäitmise võimatus ei tähenda iseenesest veel sugugi, et haldusakt või kohtulahend poleks ka adressaadi enda poolt täidetav või adressaadilt ei saaks selle täitmist nõuda ega kohaldada tema suhtes ettekirjutuse täitmata jätmise puhuks ettenähtud sanktsioone.²⁷

Resolutsiooni sisu ja sõnastus

Resolutsiooni selguse nõudega seondub samuti tingimus, et haldusakti või kohtulahendi resolutiivosa peab ka sõnastuslikult²⁸ ja vormistuslikult²⁹ olema üheselt mõistetav. Resolutsiooni määratletus eeldab, et resolutsioon oleks võimalikult täpne ega sisaldaks midagi üleliigset. Lähtuda võiks põhimõttest, et kui resolutiivosa eesmärk on adressaadi õiguste ja kohustuste reguleerimine, siis sellega tulekski piirduda, jättes resolutsioonist välja igasugused üleliigsed täpsustused või selgitused, mille õige koht on haldusakti põhjendustes või muudes osades. See haakub ka resolutsiooni eristatavuse küsimusega, sest mida rohkem resolutiivosa kõikvõimalike lisanditega koormata, seda raskemini leitavaks selle tegelik regulatiivne sisu muutub. Teisalt peab resolutsioon olema ka vajalikul määral kitsendatud, et selle toime ei ületaks soovitud piire.³⁰ Adressaadile peaks resolutiivosast üheselt ja arusaadavalt selguma, mida tema suhtes on otsustatud ja millise sisuga kohustus või keeld talle haldusaktist tuleneb.³¹ Millele tuginedes on vastav kohustus või keeld pandud või millega seda õigustatakse, ei ole enam resolutsiooni, vaid

²⁵ **A. Alekand.** Täitemenetlusõigus. Tallinn: Juura, 2010, lk 47–52; **A. Alekand.** Formaliseerituse printsiibi sisu ja ulatus täitemenetluses. *Juridica* 2003, nr 5, lk 330–337; Riigikohtu 17.12.2013 määrus nr 3-2-1-4-13, p 75; 02.06.2008 määrus nr 3-2-1-42-08, p 14.

²⁶ Vt täitemenetluse seadustiku § 2 lg 1 p-d 7², 11–14² ja 19³–23, mis loetlevad eelkõige teatud rahasummade sissenõudmist või asjade väljanõudmist käsitlevaid juhtumeid.

²⁷ Vt Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2013 määrus nr 3-13-1378, p-d 17 ja 23. – Viidatud asjas tekkis olukord, kus halduskohus tunnistas viivitamata täidetavaks kohtuotsuse resolutsioonis haldusorganile pandud kohustuse tasuda „*juba esitatud, ent tasumata arved, millel märgitud maksetähtpäev on kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemise ajaks möödunud*“, kuid resolutsioonis ei olnud täpset rahasummat ega konkreetseid arveid märgitud (need arved olid loetletud kohtuotsuse viivitamata täidetavaks tunnistamise määruse põhjendustes). Kuna haldusorgan arveid vabatahtlikult ei tasunud, pöördus kaebaja nende sundkorras sissenõudmiseks kohtutäituri poole, kes aga keeldus täitemenetluse alustamisest, sest otsuse resolutsioonis ei olnud kohustuse suurust rahas väljendatud. Kohtud leidsid sellele vaatamata, et otsusega tehtud ettekirjutuse sisu pidi haldusorgani enda jaoks olema piisavalt arusaadav ja seega täidetav ning ka täitmiseks kohustuslik.

²⁸ Nt Riigikohtu 19.01.2012 otsus nr 3-3-1-83-11, p 12.

²⁹ Nt Riigikohtu 07.05.2008 määrus nr 3-3-1-85-07, p 26: „*Haldusakti muutmine ja varasema haldusakti jõusse jätmise olukorras, kus muutmiseega anti sisuliselt uus haldusakt, ei olnud selge ega üheselt mõistetav.*“; Riigikohtu 17.10.2007 otsus nr 3-3-1-39-07, p 18: „*[S]elgeks ja üheselt mõistetavaks regulatsiooniks [ei saa] pidada seda, mis ei ole sätestatud eraldi detailplaneeringu kehtestamise otsuses või väljendatud selgelt detailplaneeringu lõpptulemuseks olevas kaardis või tekstilises osas.*“

³⁰ Kohtulahendi resolutsiooni piisavalt läbimõtlema sõnastamise pärast on kohtunikke isegi distsiplinaarvastutusele võetud. – Nt Riigikohtu distsiplinaarkolleegiumi 19.06.2014 otsus nr 9-13/14-4.

³¹ „*Kellel on õigus millele ja millistel tingimustel ning kes peab tegema mida ja millise tähtaja jooksul.*“ – **A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene.** Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 296.

juba motivatsiooni teema. Muu hulgas ei ole resolutsioonis kohane tuua välja õiguslikku alust, sest kohaldatav õigus märgitakse nii haldusaktide kui ka kohtulahendite puhul põhjendavas osas.³²

Eelnevast ei tohiks siiski teha ekslikku järeldust, et resolutsioon peaks alati olema lühike. Praktikast on pigem probleeme hoopis vastupidise olukorraga, et resolutsioon on sageli liiga napp ega sisalda kogu tegelikku regulatsiooni või ei arvesta selle kõiki olulisi nüansse.³³ Paljudel juhtudel jääb mulje, et haldusorganid kirjutavad küll põhjendustes arusaadavalt lahti, mida adressaadilt nõutakse, kuid jätvavad seejärel selle resolutsioonis selgelt välja toomata, pidades seda nähtavasti mingiks tarbetuks ülekordamiseks. See lõpebki kahjuks endiselt tihti ettetulevate sisutihjade (mitteregulatiivsete) resolutsioonide kirjapanemisega, mis üldistavalt kõlavad umbes järgmiselt: *[Adressaadil] viia oma tegevus kooskõlla õigusaktide nõuetega*. Tegelikult tuleks just resolutsioonis konkreetselt nimetada (või loetleda, kui ettekirjutusi on rohkem), millist tegevust adressaadilt oodatakse ja milliseks tähtjaks või millistel tingimustel on tema taotlus rahuldatud vmt. Olenemata sellest, kas samu nõudeid on juba põhjendustes kajastatud või mitte, ei tohi neid resolutsioonist välja jätta. Kui vaja, jäetagu kordused välja motivatsioonist. Nagu juba eespool rõhutatud, peaks standardiks olema resolutsioon, mis on piisavalt selge ja täpne, et see oleks täidetav ka ilma haldusakti põhjendusteta. Keerulisematel juhtudel võib haldusakti resolutiivosa sõnastamiseks tõepoolest tarvis minna tervet lehekülge või isegi mitut, aga see pole mõjuv argument, mis saaks õigustada leppimist umbmäärase resolutsiooniga, mille sisu ja ulatuse mõistmiseks peaks adressaat hakkama haldusorgani põhjendusi tõlgendama.

Resolutiivosa hulka kuuluvad ka haldusakti kõrvaltingimused, mille eesmärk on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine,³⁴ sest nad mõjutavad haldusakti regulatsiooni sisu ja selle rakendumise eeldusi.³⁵ Seega on ka kõrvaltingimused regulatiivse toimega ja peavad seetõttu sisalduma resolutiivosas. HMS-i § 53 lõikest 1 tulenevalt võivad haldusakti kõrvaltingimusteks olla: 1) haldusakti kehtivusaja piiramine;³⁶ 2) haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus (nt haldusakti realiseerimisega kaasneva negatiivse mõju heastamiseks); 3) lisatingimus haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks (nt loa kehtimiseks teatud tasu maksmise kohustus); 4) haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine (s.o muutmisreservatsioon).³⁷

Resolutsiooni sisulise selguse üks olulisi aspekte on kindlasti ka resolutiivosa ja põhjenduste vahel vastuolu puudumine.³⁸ Seda eriti olukorras, kus resolutsiooni enda sõnastus ei ole piisavalt

³² Riigikohtu 12.10.2011 määrus nr 3-3-1-56-11, p 9; 22.03.2013 määrus nr 3-3-1-11-13, p 18.

³³ Nt Riigikohtu 17.12.2013 määrus nr 3-3-1-74-13, p 14: „Kaebuse käiguta jätmise määrus oleks arusaadavam, kui selle resolutsioonis oleksid ära näidatud kaebuse puudused, mille kõrvaldamiseks on kohus andnud tähtaja.“

³⁴ Riigikohtu 24.11.2003 otsus nr 3-3-1-73-03, p 14.

³⁵ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 296.

³⁶ See võib seisneda nii haldusakti kehtima hakkamise edasilükkamises kui ka haldusakti kehtivuse lõpu sätestamises ning olla seostatud nii kindlaksmääratud tähtpäevaga kui ka tulevikus aset leida võiva sündmusega. Kehtivusaeg on võimalik määrata ka korduvate perioodidena (nt hooajaline luba).

³⁷ Vt kõrvaltingimuste kohta lähemalt A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 269–271, 293–294; H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk-d 215–221.

³⁸ Vrd Riigikohtu 15.12.2009 otsus nr 3-3-1-82-09, p 18; 12.12.2007 otsus nr 3-3-1-70-07, p 10: „Kohtuotsuse põhjendatuse nõude üks element on ka tingimus, et otsuse resolutsioon ja põhjendused ei või olla vastuolulised. Menetlusosalistele peavad kohtuotsuse põhjendavast osast selguma põhjused, miks kohus

täpne, et olla täidetav ilma põhjendusteta. Juhul kui resolutsioon on aga ammendava sisuga ja üheselt arusaadav, on see kehtiv ja täitmiseks kohustuslik ka siis, kui haldusakti põhjendused sellega kokku ei lange. Selline haldusakt oleks küll vähemasti formaalselt õigusvastane (s.o vormiveaga), kuid ebaõige motivatsioon ei pruugi siiski tuua kaasa õige resolutsiooniga haldusakti tühistamist.³⁹

Resolutsiooni osiseks peaks ettekirjutuse puhul olema ka selle täitmise tähtaeg, mis tuleks samuti määratleda võimalikult täpselt (nt viivitamata, kindlaks kuupäevaks, kindla perioodi jooksul). Konkreetse kuupäevaga seotud tähtaja puhul peab aga kindlasti tähele panema, et täitmise tähtaeg ei saa olla varasem kui haldusakti enda kehtima hakkamise hetk (s.o adressaadile teatavaks tegemine).⁴⁰ Kui adressaadil on kohustus ettekirjutuse täitmisest või selleks rakendatud abinõudest haldusorganit hiljem teavitada, peaks ka selline nõue sisalduma haldusakti resolutsioonis, kuivõrd tegemist on adressaadile pandava lisakohustusega (s.o ühe kõrvaltingimusega).

Resolutsiooni lisandid

Nii haldusaktide kui ka kohtulahendite resolutiivosad sisaldavad vahel elemente, millel igasugune sisuline regulatiivsus puudub. Enamasti on tegemist mingite haldusorgani või kohtuasutuse enda sisemiste korraldusküsimustega⁴¹ või menetlusosalistele suunatud selgituste või hoiatustega.⁴² Ehkki juhul, kui need on välja toodud haldusakti või kohtulahendi resolutsioonis, tuleb neid tegeliku regulatiivse toime puudumisele vaatamata lugeda resolutsiooni (s.o otsustuse) osaks,⁴³

lahendas asja kohtuotsuse resolutsioonis märgitud viisil. Kohtuotsuse põhjendavas osas tuleb esitada faktilised ja õiguslikud põhjendused ning nende omavahelised seosed.“; Riigikohtu 25.02.2013 otsus nr 3-2-1-188-12, p 14: „Kohtuotsuse seaduslikkus ja põhjendatus tähendab ka seda, et kohtuotsus ei või olla vastuoluline.“

³⁹ Nt Riigikohtu 11.01.2012 otsus nr 3-3-1-46-11, p 14; 20.09.2007 otsus nr 3-3-1-33-07, p 16: „Eksliku õigusliku aluse kasutamine on haldusakti oluline puudus, kuid see ei pruugi siiski vältimatult kaasa tuua akti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas.“

⁴⁰ Praktikas on sellist olukorda ka mitmel juhul ette tulnud (nt Tallinna Ringkonnakohtu 11.12.2012 otsus nr 3-12-858), kusjuures haldusakti kättetoimetamise viibimise tagajärjeks on see, et haldusorgan peab määrama täitmiseks uue tähtaja ja selle omakorda adressaadile teatavaks tegema. Kokkuvõttes võtab kogu protsess märksa kauem aega, võrreldes sellega, kui ettekirjutuse täitmise tähtaeg oleks olnud algusest peale seotud haldusakti kättetoimetamise hetkega. Alati ei ole selline paindliku täitmise tähtaja määramine muidugi objektiivselt võimalik. Näiteks maksuhalduri korralduses tulla andma suulisi ütlusi peaks täitmise tähtaeg olema üldjuhul kirjas lausa kellaajaliselt, kuigi Maksu- ja Tolliamet on vahel kohustanud isikuid teavet andma ka näiteks kolme tööpäeva jooksul korralduse kättesaamisest arvates, kusjuures täpse aja ja koha kokkuleppimiseks tuli adressaadil võtta ühendust kontrolli läbiviivate revidentidega (vt Tallinna Ringkonnakohtu 27.02.2014 otsus nr 3-12-2678). Kohtud seda ka aktsepteerisid, ehkki korrektsem oluks määrata konkreetne kellaeg ning pakkuda välja võimalus, et kokkuleppel ametnikega võib teabe andmine toimuda ka muul ajal, kuid hiljemalt kolmandal tööpäeval.

⁴¹ Nt leiab paljude halduskohtu määruste resolutsioonist asja lahendamise seisukohast täiesti tarbetuid korraldusi lahendi kättetoimetamise kohta: „Sekretäril saata määrus menetlusosalistele.“; „Saata määruse ärakiri kaebajale.“

⁴² Nt „Selgitada, et riigilõivu tasumata jätmisel määratud tähtajaks tagastatakse kaebus läbivaatamatult selle esitajale.“; „Kui kaebaja ei kõrvalda menetlusabi taotluses puudusi, jätab kohus taotluse läbi vaatamata.“

⁴³ Vt Riigikohtu 12.12.2011 määrus nr 3-3-1-52-11, p 22: „Kollegium ei pea võimalikuks jagada vaidlustust korraldust, millest osa moodustab eelhaldusakti tunnustele vastav otsustus, osadeks seetõttu, et osa aktis sisalduvatest otsustustest puudutavad üksnes haldusorgani sisemist töökorraldust või on olemuselt pigem menetlustoimingud. Nende osade eraldi käsitlemine tähendaks seda, et osa korraldusest oleks võimalik tühistada, kuid osa puhul saaks kohus tuvastada üksnes õigusvastasuse. /.../ Eeltoodust tulenevalt on kollegium seisukohal, et vaidlustatud korraldust tuleb tervikuna käsitleda eelhaldusaktina, mida on võimalik tühistada.“

tuleks vähemasti asutusesisest töökorraldust käsitlevate täienduste lisamist resolutiivosasse siiski vältida. Haldusakti või kohtulahendi täitmata jätmise võimalikke tagajärgi puudutavad olulised selgitused või hoiatused peaksid küll olema hästi tähelepanevad, kuid võiksid siiski samuti olla resolutsioonist eraldatud, sest regulatiivset toimet neil ikkagi ei ole.⁴⁴

Haldusakti resolutsiooni on praktikas mõnikord paigutatud ka haldusakti jõustumise ja vaidlustamise korda selgitavaid täpsustusi. Nagu kõigi muude elementide puhul, tuleks siingi lähtuda regulatiivse toime olemasolust või puudumisest. Juhul kui haldusakti kehtima hakkamise (jõustumise) hetk erineb HMS-i § 61 lõikes 2 või asjassepuutuvas erinormis sätestatud üldregulatsioonist,⁴⁵ siis on tegemist HMS-i § 53 lõike 1 punktis 1 nimetatud kõrvaltingimusega (s.o kehtivusaja piiramisega), mis peab sisalduma haldusakti resolutiivosas. Kui aga haldusakt hakkaks kehtima üldkorras (s.o adressaadile teatavaks tegemisest), siis puudub igasugune vajadus seaduses ettenähtud haldusakti resolutsioonis üle korrata. Sellisel osutusel poleks mingit regulatiivset toimet, sest haldusakt hakkaks viite olemasolust või puudumisest sõltumatult ikka kehtima samal ajal.

Ka vaidlustamisviitel (HMS § 57) puudub iseseisev regulatiivsus, sest see üksnes viitab mujal sätestatud regulatsioonile ning haldusorgani ekslikust selgitusest haldusakti vaidlustamise võimaluste, kohta, tähtaja ja korra kohta ei tulene isikule mingeid lisaõigusi või -kohustusi.⁴⁶ Seetõttu ei ole vaidlustamisviite õige koht samuti haldusakti resolutsioonis. Küll aga tuleks vaidlustamisviide esitada haldusakti resolutsiooni juures sarnaselt kohtulahendite edasikaebamise korraga.⁴⁷ Resolutsiooni juures asumine tähendab paiknemist resolutsiooni vahetus läheduses, kuid siiski sellest eristuvalt lahus.⁴⁸

⁴⁴ Nt Riigikohtu 21.06.2012 otsus nr 3-3-1-26-12, p 24: „Järelevalvemenetluse üheks eesmärgiks on ka ennetava funktsiooni täitmine, mille raames on põhjendatud õigusnormide tõlgendamine ning ettekirjutuse adressaadile juhiste andmine tulevikuks, kuid vastavad juhised peaksid sisalduma ettekirjutuse põhjendustes, mitte resolutsioonis, mis on menetlusalusele isikule siduv ja järgimiseks kohustuslik.“

⁴⁵ HMS § 61 lg 2: „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.“

⁴⁶ Nt kui viidatakse võimalusele vaidlustada haldusakti viisil, mida seadus tegelikkuses ette ei näe, ei teki vaideorganil mingit kohustust ega ka pädevust vaiet sisuliselt läbi vaadata (nt Riigikohtu 09.06.2004 otsus nr 3-3-1-28-04, p-d 22-24). Samuti ei ole juhul, kui haldusaktis on ebaõigesti viidatud vaidemenetluse kohustuslikkusele, isikul mingeid takistusi pöörduda sellele vaatamata kaebusega otse kohtusse. Ekslik vaidlustamisviide ei saa kuidagi mõjutada sedagi, millises menetluskorras tuleb vaie või kaebus läbi vaadata (nt Riigikohtu 19.12.2005 määrus nr 3-3-1-64-05, p-d 10-11).

⁴⁷ HKMS § 163: „Resolutsiooni juures esitatakse kohtu selgitused. Otsuse selgitustes märgitakse otsuse edasikaebamise kord ja tähtajad, sealhulgas kohus, kuhu edasikaebuse saab esitada, samuti muud seaduses sätestatud selgitused.“ Samasuguse sisuga on ka TsMS § 442 lg 6, mis sisaldab lisaks nõuet selgitada menetlusviisi (kohtuistung või kirjalik menetlus) valikuvõimalusi kõrgema astme kohtus.

⁴⁸ **M. Vahing**, HKMS § 163 kommentaarid. – **K. Merusk, I. Pilving** (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 557.

Näiteid kommentaaridega⁴⁹Konkreetsed nõudega resolutsioonAndmekaitse Inspektsiooni ettekirjutus:⁵⁰

Hiljemalt 13.01.2011 lõpetada X.X. isikuandmete avalikustamine võrgulehel http://www.asn.org.ee/asn_lahendid.php?action=view&num=389.

Kohaliku omavalitsuse ettekirjutus:⁵¹

Lammutada /.../ maatükil asuv ~~õigusliku aluseta~~ püstitatud⁵² ehitis 90 päeva jooksul käesoleva korralduse teatavakstegemisest arvates.

Ravimiameti ettekirjutus:⁵³

Viivitamata peatada ~~ravimi~~⁵⁴ /.../ losengid väljastamine ja teavitada väljastamise keelust nimetatud toodet hulgamüügi tasandil väljastavaid ettevõtteid.

Sotsiaalkindlustusameti ettekirjutus:⁵⁵

X.X.-l maksta talle ~~ilma õigusliku aluseta~~⁵⁶ makstud vanemahüvitis summas 60,21 eurot tagasi Sotsiaalkindlustusameti kontole /.../ hiljemalt ühe kuu jooksul ettekirjutuse kättesaamisest.

Tööinspektsiooni ettekirjutus:⁵⁷

Tööandjal ~~lõpetada seaduse rikkumine ja~~⁵⁸ teavitada töötajaid töölepingu kirjalikus dokumendis TLS § 5 lg 1 alusel tööajast ja rakendatavast tööaja summeerimisperiodist ning TLS § 6 lg 6 alusel tööajakava teatavakstegemise tingimustest. Tähtaeg: 15.06.2012.

⁴⁹ Näiteid on nii positiivseid kui ka negatiivseid ning need kõik põhinevad tegelikel haldusaktidel, kuid nende sõnastust on artikli piiratud mahtu silmas pidades mõnevõrra mugandatud, et tagada täpsus ja lühidus. Konkreetsete näidete juures on viited haldusasjadele, milles nende haldusaktide üle on vaieldud.

⁵⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 20.05.2013 otsus nr 3-12-426.

⁵¹ Tallinna Ringkonnakohtu 09.09.2013 otsus nr 3-12-1464.

⁵² Konkreetse ettekirjutuse tegelikus resolutsioonis sisaldunud täpsustus, et lammutada tuleb „õigusliku aluseta püstitatud ehitis“ on haldusakti motivatsiooni, mitte resolutsiooni küsimus. Tegemist on põhjendusega, miks ehitis tuleb lammutada (sest see on püstitatud ilma õigusliku aluseta), kuid vastav täiend ei muuda kuidagi pandud kohustuse sisu. Vastupidi, sellisel juhul võib hoopis tekkida küsimus, et kas juhul, kui adressaadi hinnangul ei ole tegemist õigusliku aluseta püstitatud ehitisega, siis ta ei peagi ettekirjutust täitma.

⁵³ Tartu Halduskohtu 22.01.2014 otsus nr 3-12-975.

⁵⁴ Jällegi on tegemist asjakohatu täpsustusega, sest väljastamiskeelu täitmise seisukohast piisab toote nimetusest. Konkreetsetes asjas seisneski kogu vaidlus selles, kas ettekirjutuse objektiks olnud losengid (imemistabletid) olid õigesti määratletud ravimina või mitte. Ettekirjutuse sõnastus on ka keeleliselt ebaõnnestunud.

⁵⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 27.02.2014 otsus nr 3-13-1772.

⁵⁶ See, et makstud vanemahüvitis nõutakse isikult tagasi põhjusel, et seda maksti talle ilma õigusliku aluseta, on selgelt haldusakti õiguslik põhjendus, mille õige koht ei ole resolutsioonis ja mida resolutsioonis ei peaks ka kordama.

⁵⁷ Tartu Halduskohtu 15.11.2012 otsus nr 3-12-1362.

⁵⁸ Ettekirjutuse tegemise aluseks saabki olla vaid asjaolu, et adressaat ei täida seadust, mistõttu on selline täiend ilmselgelt üleliigne. Õnneks sisaldub antud juhul juba resolutsioonis ka konkreetne ettekirjutus, kuidas tööandja peaks käituma, et tema tegevus oleks õigusaktidega kooskõlas.

Tehnilise Järelevalve Ameti ettekirjutus:⁵⁹

3. *Ettekirjutuse sisu*

3.1. *Objekt: Pürotehnilise toote võõrandamine.*

~~3.1.1. Rikkumine: Pürotehniliste toodete müügikohas on müügil III kategooria pürotehnilised tooted. Sellega on rikutud lõhkematerjaliseaduse § 57 lg 7.~~⁶⁰

3.1.2. *Meede: Peatada III kategooria pürotehniliste toodete müük ajutises müügikohas.*

3.1.3. *Tähtaeg: Koheselt alates ettekirjutuse kättesaamise kuupäevast.*

~~3.1.4. Hoiatus: Rikkumise tähtajaks kõrvaldamata jätmise korral rakendatakse sunniraha 100 eurot.~~⁶¹

Tarbijakaitseameti ettekirjutus:⁶²

1. *Peatada koheselt lastekärude /.../ müük, kuni toodete ohutuse tõendamiseni.*⁶³

2. *Korraldada puudusega⁶⁴ kauba tagasinõudmine tarbijatelt, hüvitades toote müügihinna.*⁶⁵

Ettekirjutus täita: punkt 1 koheselt, punkt 2 hiljemalt 15.09.2009.

Veterinaar- ja Toiduameti ettekirjutus:⁶⁶

1. *Lisada toote /.../ märgistusele kohustuslik teave „üleliigne tarbimine võib põhjustada kõhulahtisust“. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg 16.04.2012.*

2. *Viia toodete /.../ märgistused (kogu märgistus) nõuetekohaseks. Ettekirjutuse täitmise tähtaeg 24.09.2012.*⁶⁷

Eesmärki püstitav resolutsioon

Veeteede Ameti ettekirjutus:⁶⁸

Hiljemalt 31.12.2011 tagada vähemalt 2 meetri sügavune ja 20 meetri laiune läbipääsuala läbi või ümber /.../ sadama.

⁵⁹ Riigikohtu 22.10.2013 otsus nr 3-3-1-23-13.

⁶⁰ Rikkumise kvalifikatsioon ei ole resolutsiooni, vaid motivatsiooni teema.

⁶¹ Sunnivahendi rakendamise hoiatus ei peaks olema osa resolutsioonist.

⁶² Tallinna Ringkonnakohtu 12.04.2011 otsus nr 3-09-2074.

⁶³ Ettekirjutuse täitmise tähtaja piiramine toodete ohutuse tõendamisega ei ole piisavalt määratletud, sest sellest jääb arusaamatuks, kas ettekirjutuse adressaat võiks lastekärude müügiga jätkata, kui ta on esitanud Tarbijakaitseametile dokumendid, mis tema hinnangul piisavalt tõendavad, et turustatavad tooted on ohutud. Üheselt pole võimalik mõista, kas lastekärude müügiga jätkamine eeldab mingi uue haldusakti andmist või mitte. Toodete müügi jätkamine tuleks seetõttu siduda järelevalveorganilt vastava nõusoleku saamisega või jätta see üldse märkimata. Viimasel juhul saaks järelevalveorgan anda hiljem uue haldusakti, millega lõpetab toodete turustamise keelu.

⁶⁴ Seda, kas vaidlusalused lastekärud on puudusega või mis põhjusel tuleb need tarbijatelt tagasi nõuda, peab kajastama põhjendustes. Selline õiguslik hinnang ei tohiks sisalduda resolutsioonis.

⁶⁵ Niisuguse sisuga resolutsiooni täidetavus on paljudel juhtudel osutunud problemaatiliseks, sest adressaatide õiguslikud võimalused toodete turult kõrvaldamiseks / tagasikutsumiseks on märkimisväärselt piiratud. Konkreetset juhul anti müüjale kauba kokkukorjamiseks aega ligikaudu kaks nädalat. Vt selliste juhtumite kohta täiendavalt Tallinna Ringkonnakohtu 11.12.2012 otsus nr 3-12-858; Tartu Ringkonnakohtu 04.11.2013 otsus nr 3-12-683.

⁶⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 30.09.2013 otsus nr 3-12-1305.

⁶⁷ Konkreetse ettekirjutuse puhul on tähelepanuväärne, et kui selle resolutsiooni punkt 1 on igati korrektne, sisaldades kõike vajalikku ja ei midagi üleliigset, siis resolutsiooni punkt 2 on seevastu täiesti umbmäärane ning ei ole arusaadav ega täidetav ilma haldusakti muude osadeta.

⁶⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 26.04.2013 otsus nr 3-12-131.

Keskkonnainspektsiooni ettekirjutus:⁶⁹

Likvideerida /.../ kinnistule (registriosa nr /.../, katastritunnus /.../) ~~Peipsi järve ehituskeeluvööndisse~~⁷⁰ püstitatud ehitis ning taastada kinnistul ehitustegevuse eelsele võimalikult ligilähedane olukord hiljemalt 01.05.2013.

Päästeameti ettekirjutus:⁷¹

1. Tagada ohutu evakuatsioon /.../ hoone kolmanda korruse tagumise evakuatsioonitrepikoja kaudu.
2. Ohutu evakuatsiooni kindlustamiseks võib valida ühe järgmistest võimalustest:
 - 2.1. Eemaldada /.../ hoone kolmanda korruse tagumise evakuatsioonitrepikoja ette paigaldatud metallist trellid.
 - 2.2. Tagada /.../ hoone kolmanda korruse tagumise evakuatsioonitrepikoja metallist trellide alatine avatavus seestpoolt ilma abivahenditeta ehk ilma võtmeta.
3. Täitmise tähtaeg: 30.06.2012.

Kohaliku omavalitsuse ettekirjutus:⁷²

1. Hiljemalt 03.09.2010 klaasida hoone aknad ja sulgeda välisüksed ning korrastada hoone fassaad.⁷³
2. Võtta tarvitusele meetmed hoone valvamiseks ning krundi ja sellega piirneva territooriumi pidevaks heakorrastamiseks.

Kohaliku omavalitsuse ettekirjutus:⁷⁴

Tagada ehitise ja selle asukoha maaüksuse korrashoid ja ohutus ümbruskonnale, takistades hiljemalt 11.06.2012 juurdepääsu ehitisele kuni selle lammutamiseni või korrastamiseni ning paigaldades ehitise ümber hoiatussildid.

Umbmäärane resolutsioon

Kohaliku omavalitsuse ettekirjutus:⁷⁵

Esitada reklaamimaksualased maksudeklaratsioonid 5 tööpäeva jooksul käesoleva korralduse saamise päevast arvates.⁷⁶

⁶⁹ Tartu Halduskohtu 09.10.2013 otsus nr 3-13-613, haldusasi on Tartu Ringkonnakohtu menetluses.

⁷⁰ Ettekirjutuse resolutsioonis sisalduv täpsustus, et likvideerida tuleb „Peipsi järve ehituskeeluvööndisse püstitatud ehitis“ saaks olla asjakohane üksnes juhul, kui see on vajalik kinnistul asuvate ehitiste üksteisest eristamiseks, s.o ettekirjutuse objekti täpseks määratlemiseks. Konkreetsel juhul oli aga tegemist ainsa kinnistul paiknenud ehitisega (hoone vundament), mistõttu oli selline täpsustus sisuliselt ebavajalik ja kujutas endast hoopis ettekirjutuse põhjendust (s.o ehitis tuleb likvideerida, sest ehituskeeluvööndisse ehitamine on keelatud).

⁷¹ Tartu Ringkonnakohtu 10.10.2014 otsus nr 3-12-1292.

⁷² Tartu Ringkonnakohtu 23.01.2014 otsus nr 3-11-2455.

⁷³ Niisuguse sisuga resolutsioon on paraku ebapiisava täpsusega, sest sellest ei selgu üheselt arusaadavalt, mida peetakse silmas näiteks hoone fassaadi *korrastamise* all. Samasugust probleemi on kajastatud näiteks Riigikohtu 23.05.2005 määruses nr 3-3-1-27-05.

⁷⁴ Tartu Halduskohtu 20.11.2012 otsus nr 3-12-1021.

⁷⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 22.11.2013 otsus nr 3-13-829.

⁷⁶ Ehkki täpsem informatsioon selle kohta, millise konkreetse reklaami deklareerimise nõuet silmas peeti, oli antud juhul esitatud ettekirjutuse põhjendustes, ei saa sellist abstraktset resolutsiooni pidada siiski korrektseks, vaid deklareerimist vajav maksuobjekt (reklaam) tulnuks haldusakti resolutiivosas konkreetselt identifitseerida (nt asukoha ja vajaduse korral muude tunnuste abil).

Tarbijakaitseameti ettekirjutus:⁷⁷

Lõpetada Viking Lotto ja Bingo Loto ennustatava jackpoti, ~~kui keelatud hasartmängu reklaami~~ esitlemine ~~selleks keelatud kohtades~~⁷⁸ (ajalehed, ajalehtede veebiväljaanded ja muud meediakanalid) viie tööpäeva jooksul käesoleva ettekirjutuse saamisest arvates.⁷⁹

Sisutu (mitteregulatiivne) resolutsioon⁸⁰

Justiitsministeeriumi ettekirjutus:⁸¹

Kohustada kohtutäiturit oma tegevuses järgima kohtutäiturimäärustiku § 67 lõiget 1, sealhulgas osutama järelevalve käigus järelevalvet teostavatele isikutele igakülgset abi, andma vajalikku informatsiooni ja nõutud teavet määratud tähtpäevaks.⁸²

Tarbijakaitseameti ettekirjutus:⁸³

Lõpetada tarbijate kollektiivseid huve kahjustav tegevus ja hoiduda edaspidi sellisest tegevusest.⁸⁴

Kokkuvõte

Loodetavasti leidis eelnevas arutluses mõni väide või näide, mis suutis veenda, et haldusakti resolutsioon peaks tõepoolest olema regulatiivne ega midagi muud, ning resolutiivosas sisalduv regulatsioon olgu tõesti resoluutne, mitte ähmane. Selline täpsus ja selgus aitaks hoida ära palju tarbetuid (kohtu)vaidlusi, kus probleemiks pole mitte adressaadi sisuline tahtmatus või suutmatus oma kohustusi täita, vaid üksnes haldusorgani ja menetlusosalise lahkarmused umbmäärase resolutsiooniga haldusaktist tulenevate õiguste ja kohustuste sisu ja mahu osas.

⁷⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 30.11.2011 otsus nr 3-11-1493. Selliseid reklaamialaseid vaidlusi on olnud veel mitmeid teisigi, nt: Tallinna Ringkonnakohtu 29.01.2014 otsus nr 3-12-438; 25.05.2011 otsus nr 3-10-160.

⁷⁸ Reklaami lubatavusele ja kasutatavate avalikustamiskanalite keelatusel antakse õiguslik hinnang haldusakti põhjendustes.

⁷⁹ Ringkonnakohus hindas resolutsiooni kokkuvõtvalt järgmiselt (p 17): „Ringkonnakohus nõustub, et ettekirjutuse resolutsioon on eraldivõetuna mitmeti mõistetav ja küsimusi tekitav. Samas tuleb haldusakti käsitada siiski ühtse tervikuna ning resolutsiooni sisustamisel omavad tähtsust ka ettekirjutuse põhjendused. /.../ Ringkonnakohus nõustub halduskohtuga, et AS-le Eesti Loto pidi ettekirjutusest ja sellele eelnenud haldusmenetlusest tulenevalt olema arusaadav, millise ulatusega keeldu resolutsioonis silmas peetakse.“

⁸⁰ Regulatiivset toimet ei oma ka selline resolutsioon, milles üksnes tagantjärele tuvastatakse rikkumise esinemine ja isiku tegevuse õigusvastasus, kuid mingit ettekirjutust rikkujale ei tehta. Kohtupraktikas on mõõndud sellise õigusvastasust tuvastava haldusakti andmise võimalikkust vaid juhul, kui õigusaktid haldusorganile vastava volituse selgesõnaliselt ette näevad. – Vt Riigikohtu 19.11.2012 otsus nr 3-3-1-43-12, p-d 19-21.

⁸¹ Tallinna Halduskohtu 29.11.2012 otsus nr 3-12-1884.

⁸² Nagu eelnevalt viidatud, luges halduskohus sellise resolutsiooniga haldusakti tühiseks, sest ettekirjutus on sedavõrd üldsõnaline ja umbmäärane, et sellest ei selgu adressaadile pandud kohustuste sisu ega maht, mistõttu ei vasta ettekirjutus haldusakti määratlusele (HMS § 51 lg 1). Halduskohus ei lähtunud siiski pelgalt resolutsioonist, vaid märkis, et vaidlusalusest ettekirjutusest ei ole ka tervikuna võimalik mõista, milline on see konkreetne üksikjuhtum või konkreetsed kindlalt määratletud üksikjuhtumid, mille reguleerimiseks on haldusakt antud.

⁸³ Tallinna Halduskohtu 11.10.2013 otsus nr 3-13-965.

⁸⁴ Tüüpiline mittemidagiütlev resolutsioon, mis pelgalt kordab õigusaktidest tulenevaid nõudeid ja ei ole kuidagimoodi täidetav ilma haldusakti põhjendusteta. Konkreetsel juhul keelati agressiivse kauplemisvõtte (fiktiivse auhinnakampaania) kasutamine ning kuivõrd adressaadile oli keeld ettekirjutuse põhjenduste abil siiski arusaadav, resolutsiooni määratletuse üle sisulist vaidlust kohtumenetluses ei toimunud. Sellele vaatamata ei saa niisugust resolutsiooni pidada aktsepteeritavaks ning resolutiivosas tuleks selgelt märkida, millist konkreetset tegevust sellega keelatakse.

Selgepiiriline ja üleliigsete lisandusteta resolutiivosa tagab ka selle, et võimaliku vaidluse korral saab menetleja kohe keskenduda haldusakti materiaalse õiguspärasuse hindamisele, mitte ei pea selleks eelnevalt ümber lükkama arvukaid väiteid haldusakti formaalsest õigusvastasusest.⁸⁵ Säästetaks aega, raha ja ka närve, mille hulk on ikkagi piiratud. See pole koonerdamine, vaid kokkuhoid.

⁸⁵ Seejuures isegi juhul, kui kohus tunnistab haldusakti lõppastmes sisuliselt õiguspäraseks ja jätab selle tühistamata, kuid leiab vaidlusaluse haldusakti samas olevat olulise menetlus- või vormivieaga, võidakse kohtuotsuses (resolutsioonis) tuvastada selle õigusvastasus ning menetluskulud jätta koguni tervikuna sisult õige, kuid vormilt vildaka haldusakti andnud haldusorgani kanda. – Vt Riigikohtu 29.11.2012 otsus nr 3-3-1-29-12, p-d 25–30.