

HALDUSLEPING

ANNO AEDMAA

NELE PARREST

Tallinn 2004

Käesolev väljaanne on valminud Riigikantselei tellimisel riigieelarvelistest vahenditest ning on kasutatav riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike koolitusprogrammide õppematerjalina.

Keelekorrektor Katrin Tääker

ISBN 9985-67-106-6 (PDF)

© Kõik kirjastamisõigused tervikmaterjalile kuuluvad Riigikantseleile ja Sisekaitseakadeemiale. Käesoleva õppematerjali mehhaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

Sisekaitseakadeemia
Kase 61 12012 Tallinn
August 2004

SISUKORD

I. HALDUSLEPING HALDUSMENETLUSE SEADUSES

SISSEJUHATUS	5
1. HALDUSLEPINGU MÕISTE.....	6
1.1. Halduslepingu vajalikkus	6
1.2. Haldusleping kui kokkulepe.....	7
1.3. Haldusleping kui tahteavaldustele tuginev tehing.....	7
1.4. Halduslepingu tähendus	8
1.5. Halduslepingu seos soodustava ning koormava haldusega.....	9
1.6. Halduslepingu kriitika	1
1.7. Halduslepingu sõlmimise eeltingimused.....	10
1.8. Halduslepingute eristamine eraõiguslikest lepingutest	12
2. HALDUSLEPINGU LIIGID	13
2.1. Koordinatsiooniline ja subordinatsiooniline haldusleping.....	13
2.2. Üksikjuhtumeid ja piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping.....	14
3. HALDUSLEPINGU ÕIGUSPÄRASUS	15
3.1. Halduslepingu tühisus	17
4. HALDUSLEPINGU SÕLMIMISE MENETLUS	17
4.1. Halduslepingu sõlmimise menetluse algus	17
4.2. Pakkumus ning nõustumus halduslepingus.....	17
4.3. Halduslepingu jõustumine.....	18
5. HALDUSLEPINGU KEHTIVUS NING TÄITMINE.....	19
5.1. Halduslepingu kehtivus	19
5.2. Halduslepingu muutmine ja lõpetamine.....	19
5.2.1. Halduslepingu muutmise ja lõpetamise üldalused.....	19
5.2.2. Halduslepingu ennetähtaegne muutmine või lõpetamine	20
5.2.3. Määratlemata õigusmõisted halduslepingu ennetähtaegsel lõpetamisel.....	20
6. HALDUSLEPINGU VAIDLUSTAMINE	23
Halduslepingu tüüpstruktuur	23
SOOVITATAV KIRJANDUS.....	24

II. HALDUSLEPING HALDUSKOOSTÖÖ SEADUSES

1. SISSEJUHATUS	25
2. HALDUSKOOSTÖÖ SEADUSE REGULEERIMISALA	26
3. HALDUSÜLESANNETE LIIGID JA HALDUSÜLESANDE TÄITMISEKS VOLITAMISE LUBATAVUS	29
3.1. Avaliku halduse ülesannete liigid	29
3.2. Haldusülesande täitmiseks volitamise lubatavus	30
3.3. Haldusülesande üleandmiseks tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise lubatavus	31
4. HALDUSÜLESANDE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE TÄITMISEKS ÜLEANDMISE TAGAJÄRJED	33
5. HALDUSLEPINGU SÕLMIMISE MENETLUS	34
5.1. Analüüsi koostamine	34
5.2. Haldusülesande täitmiseks volitamise otsuse tegemine	35
5.2.1. Riigi haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamine	35
5.2.2. Kohaliku omavalitsuse ülesande täitmiseks volitamise otsustamine	36
5.3. Lepingu sõlmimise kord	37
5.3.1. Halduslepingu sõlmimine kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isikuga	37
5.3.2. Halduslepingu sõlmimine füüsilise või eraõigusliku juriidilise isikuga	37
5.3.3. Riigihangete seadus ja halduskoostöö seadus	38
5.4. Lepingu sõlmimise pädevus	39
6. LEPINGU JÕUSTUMINE	40
7. HALDUSLEPINGU TINGIMUSED	41
8. JÄRELEVALVE HALDUSLEPINGU TÄITMISE ÜLE	43
9. HALDUSLEPINGU LÕPPEMINE JA LÕPETAMINE	44
SOOVITATAV KIRJANDUS	48
KASUTATUD LÜHENDID	49
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	49

SISSEJUHATUS

Käesoleva õppematerjali eesmärk on tutvustada halduslepingu kui Eestis senini veel suhteliselt vähetuntud, kuid praktikas üha enam levima hakanud haldusinstrumendi õiguslikku regulatsiooni.

Õppematerjal koosneb kahest osast: töö esimene osa hõlmab halduslepingu üldkäsitlust (haldusmenetluse seaduse põhjal, edaspidi *HMS*) ning teises osas on vaatluse all halduslepingud, millega delegeeritakse haldusülesannete täitmine kohaliku omavalitsuse üksustele, avalik-õiguslikele või eraõiguslikele juriidilistele isikutele või füüsilistele isikutele (halduskoostöö seaduse põhjal, edaspidi *HKS*).

Õppematerjalis on kasutatud rohkesti näiteid, sh kohtupraktikast, lihtsustamaks tekstist arusaamist. Siiski eeldab materjal haldusõiguse baasteadmiste olemaolu. Töö mõlema osa lõpus on ära toodud ka soovitatava kirjanduse loetelu, millega autorid soovivad teemast enam huvitatutel tutvuda.

I. HALDUSLEPING HALDUSMENETLUSE SEADUSES

1. HALDUSLEPINGU MÕISTE

1.1. Halduslepingu vajalikkus

Haldusõiguse üldteoorias on haldusmenetluse keskseks mõisteks alati peetud haldusakti, mis oma olemuselt on üksikjuhtumi reguleerimiseks väljapoole haldust suunatud, isikutele avaliku õiguse valdkonnas õigusi ja kohustusi tekitav, muutev või lõpetav õigusakt. Piirdudes aga halduse erinevate toimimisviiside reguleerimisel üksnes üheainsa haldusinstrumendiga, jääks haldusmenetlus paratamatult ühekülgseks, kuna ühiskondlike suhete reguleerimine võib tihti nõuda mitmekesisemate, antud olukorras paremini sobivate õiguslike meetmete kasutamist.

Alternatiivid haldusakti vormis avalik-õiguslike suhete reguleerimisele sätestab haldusmenetluse seadus, mis näeb lisaks haldusaktile ette ka toimingute sooritamise, määramise või halduslepingu sõlmimise võimaluse. Kuna käesolev õppematerjal on suunatud halduskoostöö raames sõlmimisele halduslepingute tutvustamisele, siis võtamegi haldustegevuse erivormina süvendatult vaatluse alla halduslepingu õigusliku olemuse, püüame avada selle sisu ning kirjeldada halduslepingu tähendust halduskoostöö vaatenurgast lähtuvalt.

Miks on siis haldusleping nõnda erilaadne, et seda on vaja haldusmenetluse seaduses haldusaktist eraldiseisvana käsitleda? Avalik-õiguslikes õigussuhetes õiguslikke ning faktilisi toiminguid iseloomustava tunnuseks on haldusmenetluse seaduses alati esile tõstetud selliste otsuste tegemise **ühepoolsust** – nõnda näiteks on haldusakti ainsaks andjaks või toimingut sooritavaks konkreetselt isikuks avaliku võimu esindaja, sõltumata sellest, kas ta oma olemuselt on riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või halduskoostöö korras avalikke ülesandeid täitma volitatud eraõiguslik isik. Nõnda on HMS § 51 sisalduva haldusakti mõiste kirjeldamisel otsesõnu mainitud, et “haldusakt on haldusorgani poolt ... antud ...”. Sama kehtib ka määruste andmise ning toimingute sooritamise kohta. HMS § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mida haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks, § 106 lg 1 aga täiendab, et toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ning mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.

Haldustegevuse ühiepoolsus ei ole aga haldustegevust läbivalt iseloomustavaks jooneks – sarnaselt eraõiguslike õigussuhete reguleerimisele on ka haldusõigussuhete loomine, muutmine ning lõpetamine võimalik kahe või enama poole vaheliste **kokkulepete** alusel. Taoliste kokkulepete sõlmimise võimalus võib olla seaduses sätestatud nii täiesti iseseisvana kui ka alternatiivina tavapärasele, haldusakti andmisega lõppevale menetlusele. Nõnda ei olegi halduslepingul mitte haldusakti tõrjuv, vaid pigem seda asendav ning täiendav iseloom. Haldusleping on õigusinstrument, milles on püütud ühendada nii avalik-õiguslikule haldusaktile kui ka eraõiguslikule lepingule iseloomulikke tunnuseid, muutes nõnda ka haldustegevuse universaalsemaks.

Üksikjuhtumite reguleerimine haldusakti vormis võib toimuda raskendatud olukorras, kus õigussuhteid ei ole võimalik ühiepoolselt reguleerida organisatsioonilistel (lepingu-partneriteks olevate asutuste vahelise alluvusvahekorra puudumine), psühholoogilistel (soovimatus olla allutatud haldusorgani ühiepoolsetele käskudele ja keeldudele) või muudel analoogsetel põhjustel. Haldusleping võimaldab sellistes olukordades paindlikumaid lahendusi.

1.2. Haldusleping kui kokkulepe

Erinevate poolte vahelisi kokkuleppeid on tavaliselt harjutud pidama osaks eraõiguslike suhete reguleerimisest. Veelgi enam, kokkulepe kujutab endast kesksel mõistet eraõiguse sfääris üldse ning sellele mõistele tugineb ka eraõiguslike õigussuhete üks mahukamaid alavaldkondi – lepinguõigus.

Näide: eraõiguse aluspõhimõtted Eesti õiguskorras fikseerib tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS). TsÜS § 67 lg 1 järgi loetakse tehinguks toimingut või omavahel seotud toimingute kogumit, milles sisaldub kindla õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus. Kui tehingu tegemiseks on vajalik kahe või enama isiku kahepoolne tahteavaldus, siis kujutab see endast mitmepoolset tehingut, mille sünonüümina kasutab TsÜS mõistet leping. Lepingumõistet sisaldab ka võlaõiguse seaduse § 8.

Peale eraõiguse ning haldusõiguse võib lepingulist õiguslike suhete reguleerimist kohata ka teistes õigusvaldkondades, kus sarnaselt haldusõigusele on omavahel seotud lepingu üldteooria ning vastav õiguse erivaldkond.

Näide: välissuhtlemisseaduse § 7 lg 5 kohaselt sõlmib Vabariigi Valitsus välislepinguid, mille suhtes kohaldatakse nii lepinguõiguse (nt *pacta sunt servanda* ehk lepingute täitmise kohustuslikkus) kui ka rahvusvahelise õiguse põhimõtteid.

1.3. Haldusleping kui tahteavaldustele tuginev tehing

Kuna lepingu olemuse avamisel on kesksel kohal **tahteavalduse** mõiste, siis vajab ka see mõiste halduslepinguga seoses põhjalikumalt käsitlemist. Tahteavaldus väljendab avalduse tegija soovi tuua avaldusega kaasa õiguslikke tagajärgi (otsene tahteavaldus) või väljendub see teos, millest võib järeldada tahet tuua kaasa õiguslik tagajärg (kaudne tahteavaldus). Välistatud ei ole isegi vaikimise või tegevusetuse kaudu tehtud tahteavaldused, eelduseks on vaid tahteavalduse sellise vormi tulenemine seadusest, isikute kokkuleppest või nendevahelisest praktikast.

Tulles tagasi haldusõiguse juurde, tekib küsimus, kas ja kuidas saab eraõiguses kesksel kohal asuvaid tahteavalduse ning lepingu mõisteid kasutada isikute ning avaliku võimu vaheliste õigussuhete määramisel. Õiguse erinevad harud – avalik õigus, eraõigus, karistusõigus – on kompleksse õiguskorra erinevad osad ning selle süsteemi moodustavad aluspõhimõtted on rakendatavad kõigis õigusvaldkondades.

Näide: karistusõiguses, täpsemalt kriminaalmenetluses, on üha enam rakendamist leidnud lihtmenetlus, mis paljuski põhineb erinevate menetlusosaliste vahel saavutataval kokkuleppel (KrMS § 372).

Avaliku õiguse kontekstis on tahteavalduseks haldusorgani või haldusvälise isiku (menetlusosalise) poolt antud haldusõigussuhtes (vahetult) õiguslike tagajärgede loomisele suunatud avaldus.

Näide: tahteavalduseks on ka menetluse alguses või käigus esitatav taotlus, mis on suunatud vahetult õiguslike tagajärgede loomisele (haldusakti andmisele, toimingu sooritamisele või halduslepingu sõlmimisele) ning millel on avaliku võimu ning indiviidi vahelisi õigussuhteid reguleeriv iseloom. Tahteavaldusi avalikus õiguses on teisigi – üksikisiku esitatav tulumaksudeklaratsioon, haldusorgani kooskõlastus jne. Ka haldusõiguses läbivalt kasutusel olev haldusakt kujutab endast sisuliselt haldusorgani tahteavaldust, mis aga ei vaja kehtimiseks adressaadi aktsepti.

Mitmepoolseid haldusõigusega seotud kokkuleppeid ei ole võimalik käsitleda haldusakti, määruse ega toiminguna ning seetõttu on kasutusele võetud mõiste **haldusleping**, mis kujutab endast kahe või enama tahteavalduse põhjal sooritatud tehingut, mille sisuks on

haldusõigussuhete tekkimine, muutumine või lõppemine. Sisuliselt sarnast sõnastust kasutatakse ka HMS § 95 esimeses lauses:

„Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid“.

1.4. Halduslepingu tähendus

Esmakordselt kehtivas õiguses mainiti halduslepingu sõlmimise võimalikkust 1999. aastal jõustunud halduskohtumenetluse seadustikus.

Haldusleping on vajalik, et muuta haldustegevus paindlikumaks ning erinevate olukordadega paremini arvestavaks. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb asjaolus, et haldusorganid võivad avalik-õiguslikke suhteid tekitades, muutes ning lõpetades loobuda üksnes ühepoolsete haldusaktide andmisest, sõlmides haldusaktide andmise asemel mitmepoolse halduslepingu. Nõnda asendub haldustegevuses seni peamiselt esinenud **ühepoolse otsusena toimuv** õigusaktide andmine **mitmepoolse lepinguna toimuva** halduslepingu sõlmimisega.

Lepingu alusel õigussuhete tekitamise, muutmise ning lõpetamise eesmärgiks haldusmenetluses on reeglina soov tagada menetlusosaliste senisest ulatuslikum **kaasamine** haldusmenetlusesse. Tihti võivad haldusorgani ühepoolset antavad haldusaktid (eriti siis, kui tegemist on kohustavate haldusaktidega) mõjuda kodaniku seisukohast vaadatuna ühepoolsete, avaliku võimu poolt pealesurutute ning sellest tulenevalt ka ebaõiglastena. Kui menetlusosaline aktsepteerib küll seaduse nõudeid, ent tunnetab, et tema soovide ning arvamustega ei ole menetluse käigus piisaval määral arvestatud, võib see temas alateadlikult tekitada protesti haldusorgani otsuse ning selle vabatahtliku täitmise vastu.

Halduslepingu puhul on aga lepingu jõustumine vahetult seotud nii haldusorgani kui ka menetlusosalise tahteavalduse ning nende vastastikkuse kooskõlaga, mistõttu menetlusosalisel on võimalik tavalisest enam menetluse käiku mõjutada. Ühtlasi tekib halduslepingu puhul reeglina vähem vaidlusi õigusakti kehtivuse ning õiguspärasuse teemal, kuna halduslepingule allkirja andes võib eeldada, et pooled on lepingu sisuga tutvunud ning andnud oma nõusoleku täita lepingust tulenevaid kohustusi. Seetõttu võib halduse tegutsemist avalike ülesannete täitmisel lepingulises vormis nimetada ka **konfliktide lepinguliseks lahendamiseks**.¹

Halduslepingu positiivse küljena saab rõhutada ka Põhiseaduse tasandil PS § 13 lg 2 näol kajastamist leidnud avaliku võimu **omavoli piiramise** aspekti. Haldusorgan ei või endale võtta seadusevastaseid kohustusi, halduslepingu sõlmimine saab toimuda üksnes pooltevahelise kokkuleppe korral ning seetõttu on haldusleping sobivaimaks õiguslikuks instrumendiks olukordades, kus avaliku võimu sekkumine ühepoolsete käskude ning keeldude vormis võib osutada ebalproportsionaalselt karmiks vahendiks või kus risk avaliku võimu omavoli ilmnemiseks on eriti suur.

***Näide:** mõõteseaduse § 13² lg 1 kohaselt täidab metroloogia keskasutuse ülesandeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav valitsusasutus, ent halduslepingu alusel võib nende ülesannete täitmise halduslepingu alusel üle anda nõuetele vastavale juriidilisele isikule. Vastava hallatava riigiasutuse puudumise korral võib eraõigusliku juriidilise isiku ühepoolne kohustamine metroloogia keskasutuse ülesannete täitmiseks tähendada avaliku võimu omavoli, sattudes nõnda vastuollu PS § 29 tuleneva ettevõtlusvabadusega. Omavoli risk on väiksem siis, kui ühepoolse kohustuse seadmise asemel sõlmitakse kahepoolne haldusleping.*

Halduslepingu vormi kasutades jätab haldusorgan piltlikult öelduna kõrvale talle seadusega tagatud võimaluse teha ühepoolne otsus, sõlmides selle asemel osapoolte kokkulepet ning

¹ Konfliktide lepinguline lahendamine leiab rakendamist ka teistes õigusvaldkondades. Tüüpiliseks näiteks on siin kriminaalmenetluses kasutatav lihtmenetluse kokkulepe (KrMS § 372), mille eesmärgiks on menetluses osalejate erinevate huvide tasakaalustamine ning seeläbi nende poolt sisuliselt enam aktsepteeritud kokkuleppeni jõudmine seaduslikul, ent samas võimalikult efektiivsel ning vähem kulutusi nõudval viisil.

konsensust eeldava, ent samas kohustava ning täitmisele kuuluva halduslepingu. Vajadus halduslepingu sätestamiseks haldusmenetluse seaduses tuleneb muuhulgas tänapäeval haldusorganite pädevusse kuuluvate ülesannete sisu muutumisest. Lisaks üldise avaliku korra tagamisele on üha enam haldusorgani pädevusse antud ka **avalike teenuste** osutamise ülesandeid, selliste teenuste osutamine on aga kõige otstarbekam kokkuleppe teel loodavate õigusaktide kaudu.

Haldusleping leiab lisaks kasutamist avalik-õiguslike ülesannete delegeerimisel eraõiguslikele isikutele, mis tulenevalt Põhiseaduse § 3 seaduslikkuse nõudest saab toimuda üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Nn partnerluslepingud haldusorganite ning eraõiguslike isikute vahel (*public-private-partnership*) on tänapäeval muutunud kõige olulisemaks ning laialt levinumaks halduslepingu rakendamise valdkonnaks.

Näide: ravikindlustuse seaduse § 36 lõike 1 kohaselt sõlmib haigekassa tervishoiuteenuse osutajaga ravi rahastamise lepingu. Selline leping on haldusleping, mille suhtes kohaldatakse HMS 7. peatüki sätteid (HMS § 35 lg 2). Antud olukorras on seadusandja pidanud ühepoolse korralduse vormis ravi rahastamise asemel sobivamaks lahenduseks tervishoiuteenuse osutajatega lepingu sõlmimist, kuna taolisel juhul on mõlemal osapoolel võimalus otsustada, kas nad peavad vajalikuks kokkuleppe sõlmimist, millised oleksid kokkuleppe sõlmimise üksikasjalikumad tingimused jne.

1.5. Halduslepingu seos soodustava ning koormava haldusega

Haldusleping kui üks halduse õigusaktide liikidest on traditsiooniliselt omane **soodustavale haldusele**. Valdavalt on halduslepingu sisuks mõne avaliku võimu poolt menetlusosalisele garanteeritava õiguse või soodustuse tingimuste täpsem reguleerimine või mõlema osapoolle nõusolekul avalike ülesannete jaotamine haldusorgani ning eraõiguslike isikute vahel. Isegi nendel vähestel juhtumitel, kus halduslepingu sõlmimise ajendiks on olnud koormava haldusakti andmine, on lepingu eesmärkide hulgas ka menetlusosalise seisukohast soodsad tulemused.

Näide: riikliku järelevalve teostamise tulemusena soovib järelevalveametnik A. teha ettevõtjale E. ettekirjutuse puuduste kõrvaldamiseks ettevõtte tootmisprotsessis. Tagamaks ettekirjutuses sisalduvate nõuete efektiivset täitmist teeb A. (olles eelnevalt olukorda E.-ga arutanud) otsuse sõlmida haldusakti andmise asemel haldusleping. Halduslepinguga kohustub ettevõtja E. küll kokkulepitud tähtaja jooksul puudused omal kulul kõrvaldama, ent teisalt sisaldub lepingus haldusorgani kinnitus, et puuduste tähtaegse kõrvaldamise korral ei rakendata ettevõtja suhtes haldussunnivahendeid või väärtegude eest ettenähtud karistusi.

Halduslepingut ning haldusakti omavahel võrreldes tuleb märkida, et mõlemad õigusaktid on **võrdväärse tugevusega** – nad on kehtivuse korral akti adressaatide suhtes võrdväärselt siduvad ning täitmisele kuuluvad, samuti laienevad halduslepingule haldusakti andmise eelduseks olevad eeldused (seaduslik alus, pädevus jne).

Näide: saasteainete või jäätmete keskkonda viimisega tekitatava võimaliku kahju vähendamise ning ennetamise eesmärgil on saastetasu seaduses ette nähtud saastetasu maksmise kohustus, mis kuulub maksmisele saasteainete või jäätmete keskkonda viimise korral. Kuna aga saastetasu üldiseks eesmärgiks on keskkonnale tekitatud kahju kompenseerimine, siis on SaasteTS § 19 kohaselt võimalik saastetasu asendamine saasteainete või jäätmete vähendamisele suunatud keskkonnakaitse meetmete finantseerimisega. Saastetasu asendamine toimub saastaja ja keskkonnaministri vahel sõlmitud lepinguga, milles määratletakse saastaja kohustused saasteainete või jäätmete vähendamise osas, lepingu kehtivusaeg jne. Taoline leping kujutabki endast kohustava haldusakti asendamist halduslepinguga poolte kokkuleppel.

1.6. Halduslepingu kriitika

Vaatamata kõigile halduslepingut iseloomustavatele positiivsetele külgedele ei saa halduslepingut siiski pidada imevahendiks, mis lahendaks kõik haldusaktide andmisega tekkinud probleemid. Kogu avaliku halduse ning ühiskonna vahelist suhtlust on võimatu üle viia lepingulisele tasandile, kuna teatud olukordades (eriti just koormava halduse korral) võivad haldusorgani ning menetlusosaliste huvid teineteisest märkimisväärselt erineda, ühe poole vastasseis lepingu sõlmimine takistaks aga tervet menetlust ning muudaks halduslepingute sõlmimise sisuliselt võimatuks.

Halduslepingu laialdane kasutamine on mõnikord viinud ka eksliku arvamuseni, nagu oleks haldusorganil halduslepingu sõlmimise kaudu võimalik ületada tema tegevusele seadusega ettenähtud tegevuspiiranguid. Nii see siiski olla ei või – halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel peab selgelt tuginema õiguslikule alusele, vastama haldusõigusele läbivalt omasele seaduslikkuse põhimõttele ning täidetud peavad olema samad eeldused, mis seadus tavalise haldusakti andmiseks haldusorganile ette on kirjutanud. Sama ideed väljendab ka HMS § 97 lõike 2 teine lause: haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.

Näide: relvaseaduse § 43 lg 3 p 8 kohaselt on relva soetamisloa või relvaloa väljastanud politseiprefektuur kohustatud tunnistama väljastatud loa kehtetuks, kui (luba omav) juriidiline isik on lõppenud või asutus on likvideeritud. Antud olukorras näeb seadus ette haldusorgani (politseiprefektuuri) selge kohustuse juriidilist tähendust omava fakti (juriidilise isiku lõppemise või asutuse likvideerimise) ilmnemisel relva soetamisloa või relvaluba kehtetuks tunnistada. Seadusega määratletud piire ületav ning seetõttu õigusvastane oleks järelkult haldusorgani ning relvaluba omanud juriidilise isiku või asutuse vaheline kokkulepe, millega nähtaks ette relvaloa või relva soetamisloa üleminek kolmandale isikule juriidilise isiku või asutuse lõppemise korral.

Halduslepingu kriitikana on esitatud ka küsimus, kas ja milleks on üldse vajalik halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel. Haldusmenetluse seadus näeb ju menetluses osalevatele isikutele ette piisavad õigused menetluse käigu mõjutamiseks – menetlusosalistel on võimalus esitada haldusorganile asja kohta oma arvamusi ja vastuväiteid (HMS § 40), saada selgitusi (HMS § 36), kohustus osaleda menetluses (HMS § 38 lg 3), pealegi laienevad HMS § 100 kohaselt halduslepingule ka haldusakti õiguspärasuse eeldused. Ning tõepoolest, vahest kõige suurem erinevus halduslepingu sõlmimisel haldusakti asemel ongi vormilist laadi: nimelt piisab haldusakti andmiseks üksnes ühe poole nõusolekust, haldusleping aga eeldab menetluse osapoolte konsensust lepingu sõlmimise küsimuses. Järelkult on haldusakti asemel halduslepingu sõlmimise eesmärk ennekõike psühholoogilist laadi – menetlusosalisele antakse halduslepingu sõlmimisega võimalus vahetult osaleda õigussuhete tekitamisel, muutmisel või lõpetamisel ja selline tihedam kaasatus võib menetlusosalist tavalisest enam distsiplineerida lepinguga võetud kohustusi korrapäraselt täitma

1.7. Halduslepingu sõlmimise eeltingimused

Halduslepingu mõiste saab määratleda HMS § 95 ning § 96 lg 1 alusel. Olulisemad elemendid selles mõiste määratluses on *haldusõigussuhte* olemasolu ning asjaolu, et vähemalt üks lepingupool on haldusorgan.² Viidatud sätetes olevate lausete põhjal ei saa aga teha üheseid järeldusi selle kohta, **millal on haldusorgan õigustatud halduslepingut sõlmima ning millised on halduslepingu sõlmimise eeltingimused.** Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on haldusorgan kahtlemata õigustatud halduslepingut sõlmima siis, kui selleks on olemas seadusest tulenev selgesõnaline volitus.

² Riigikohtu halduskolleegiumi 20.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-64-03 (*Ex Plenti*), p 10.

***Näide:** mõtteseaduse § 29 lõike 1 kohaselt võib metroloogia keskasutuseks muuhulgas olla ka juriidiline isik, kellega majandus- ja kommunikatsiooniminister on sõlminud halduslepingu mõtteseadusest tulenevate avalike ülesannete täitmiseks. Otsuse tegemine halduslepingu sõlmimise vajalikkuse üle on seadusandja poolt jäetud täitevvõimule vabaks otsustamiseks ning majandus- ja kommunikatsiooni-ministril on võimalus olukorda hinnates teha valik, kas luua riigihalduse süsteemis toimiv metroloogia keskasutus või anda see funktsioon üle mõnes muus vormis tegutsevale juriidilisele isikule.*

Halduslepingu kokkuleppelisest iseloomust tulenevalt puudub haldusorganil reeglina **lepingu sõlmimise kohustus** – seadusandja on jätnud haldusorganile vaba valiku otsustamiseks, kas ta peab halduslepingu sõlmimist antud olukorras vajalikuks ning otstarbekaks. Teisalt ei tohi aga haldusorgani poolne lepingu sõlmimisest keeldumine tuua endaga kaasa olukorda, kus haldusorgani soovimatuse tõttu lepingut sõlmida jääks täitmata mõni olulist tähtsust omav avalik ülesanne. Seetõttu on seadustes halduslepingu sõlmimise võimalust tihti kajastatud **alternatiivse võimalusena** senisele tavapärasele ühepoolsele kohustavale reguleerimisele.

***Näide:** tülles tagasi mõtteseaduse juurde, võib täheldada, et ka siin on halduslepingu sõlmimine üksnes üheks alternatiiviks, mitte aga ainuvõimalikuks lahenduseks riikliku ülesande täitmisel. Kui halduslepingu sõlmimine juriidilise isikuga ei peaks osutama otstarbekaks ning majanduslikuks või kui on juba loodud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatava riigiasutuse metroloogia keskasutus, võib haldusorgan lepingu sõlmimisest ka loobuda. Lepingu sõlmimise absoluutset kohustust seaduses sätestatud ei ole.*

Rohkesti küsimusi on tekitanud halduslepingu sõlmimise lubatavus olukorras, kui seadus või määrus näeb küll ette haldusorgani kohustuse aktiivseks tegevuseks avalike ülesannete täitmisel, ent samas ei ole otsesõnu täpsustatud, **millises vormis** tuleks neid avalikke ülesandeid täita. Põhiliseks õiguslikuks vahendiks, mille abil haldusorgan talle pandud ülesandeid täidab, on traditsiooniliselt olnud haldusakt, ent **kas haldusorgan on õigustatud haldusakti andmise asemel halduslepingu sõlmima**, ilma et selleks oleks vahetult eriseadusest tulenev volitus?

***Näide:** maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 30 näeb põllumajandustoetuse hulgas muuhulgas ette turuarendustoetuse, mida antakse mittetulundusühingule põllumajandus- ja turuarendustoetuse toomise või töötlemise parandamise eesmärgil. Toetuse saamiseks tuleb mittetulundusühingul esitada taotlus ning toetus väljastatakse otsuse alusel seaduse järgi antud määrides sätestatud tähtaja jooksul. Seadus näeb seega ette turuarendustoetuse väljastamise otsuse (haldusakt) alusel, ent põhimõtteliselt oleks võimalik ka toetuse väljastamine halduslepinguna – toetuse taotleja esitaks toetust väljastavale haldusorganile sooviavalduse lepingu sõlmimiseks, haldusorgan määratleks seadusele tuginedes turuarendustoetuse väljastamise tingimused ning poolte õigused ja kohustused ja esitaks halduslepingu eelnõu taotluse esitajale tutvumiseks. Kui mõlemad pooled on jõudnud kokkuleppele lepingu sisus (sisulise otsuse kaal on suurem siis, kui haldusorganile on antud ulatuslik kaalutusõigus), siis toimub lepingu allkirjastamine ning jõustamine tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras.*

Kirjeldatud näite põhjal ilmneb, et haldusakti ning halduslepingu sisuline erinevus on minimaalne ning tavapärase haldusakti andmise asemel võib haldusorgan sõlmida halduslepingu. Sama seisukohta kinnitab ka HMS § 98 lg 1:

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

HMS § 98 lg 1 tuleb tõlgendada nõnda, et kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmise võimalust (nt sätestab riikliku järelevalve käigus puuduste avastamise korral ettekirjutuse vormis haldusakti andmise), siis on haldusorgan alati kas omal initsiatiivil või menetlusosalise taotlusel õigustatud haldusakti andmise asemel halduslepingut sõlmima. Järelikult tuleb haldusakti andmisel halduslepingu sõlmimist kavandades tutvuda esmalt seaduse või määruse sõnastusega ning kui õigusakti sõnastus viitab üksnes haldusakti

sõlmimise võimalusele ('ettekirjutus', 'korraldus', 'otsus'), siis tuleks haldusakti vormi järgida. Kui aga õigusakti sõnastus on üldisem (nt 'toetuse väljastab kohalik omavalitsus') või seadus näeb alternatiivsete võimalustena ette nii haldusakti andmise kui ka halduslepingu sõlmimise, siis on mõeldav HMS § 98 lg 1 regulatsiooni rakendamine. Loomulikult jäävad halduslepingu sõlmimisel haldusakti asemel kehtima samad eeldused, mis algse haldusakti andmise korralgi (õiguspärasus, võrdne kohtlemine, proportsionaalsus jne), pealegi teeb otsuse haldusakti vormi asendamisest halduslepinguga lõppastmes siiski haldusorgan, olgugi et menetlusosaline võib omal initsiatiivil selle algatada.

Haldusorganil on HMS § 98 lg 1 alusel küll võimalus anda ühepoolseid ning adressaadi suhtes kohustuslikke haldusakte, ent samas tuleb meeles pidada, et haldusorganite tegevuse põhieesmärgiks ei ole mitte aktide andmine iseenesest, vaid eelkõige ikkagi aktides sisalduvate ülesannete ning kohustuste võimalikult efektiivne täitmine. Kui olukorra iseloomust tulenevalt peaks haldustegevus haldusakti andmise asemel olema efektiivsem ning mõlemat poolt rahuldavam halduslepingu vormis ning õigusakt sellist vormivahetust ei välista, siis ei ole takistatud haldusakti asemel halduslepingu sõlmimine. Ühtlasi ei too selline vormivahetus iseenesest endaga kaasa veel halduslepingu vormi kuritarvitust, kuna HMS § 97 lõike 2 kohaselt saab haldusorgan niikuinii lepingut sõlmida üksnes oma pädevuse piires. Teisalt ei saa haldusakti andmise asemel halduslepingu sõlmimise korral kannatada ka teise poole – menetlusosalise – huvid, kuna HMS § 98 lg 2 nõuab, et haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepingus isikule pandavad kohustused peavad olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega.

1.8. Halduslepingute eristamine eraõiguslikest lepingutest

Olgugi et haldusleping reguleerib haldusõigussuhteid, ei tähenda selline järeldus veel, nagu oleks haldusorganite pädevuses ainuüksi avalik-õiguslike halduslepingute sõlmimine. Haldusorgan võib olla ka eraõiguslikes õigussuhetes võrdväärseks lepingupartneriks, see aga tekitab küsimuse, millal on meil tegemist avalik-õigusliku ja millal eraõigusliku lepinguga. Vastusest sellele küsimusele sõltub muuhulgas rakendatavate õigusnormide valik, lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alused ning kohtualluvuse valik.

Lepingu õigusliku iseloom tuleb määratleda objektiivsete kaalutluste alusel, lähtudes sellest, kas lepingu reguleerimisesemeks on pigem eraõiguslikud või avalik-õiguslikud suhted. Tihti võib juhtuda, et sõlmitav leping omab ühiseid kokkupuutepunkte nii eraõiguse kui ka avaliku õigusega, mistõttu võiks seda sõlmida nii eraõigusliku kui ka halduslepinguna. Konkreetse vormi valik võib lähtuda erinevatest kriteeriumidest:

- seaduse sõnastus – kui seaduses on otsesõnu viidatud lepingu avalik-õiguslikule või eraõiguslikule vormile, siis peab haldusorgan vastavat vormi järgima (nt sõnastus '... sõlmitakse haldusleping ...');
- lepingu ese – lepingu olemus tuvastatakse lepingu sisust lähtuvalt, nt kui lepingu ese on avalik-õiguslikest normidest tulenevate kohustuste täitmine, leping sõlmitakse haldusakti andmise asemel, leping puudutab isiku avalik-õiguslikke õigusi ja kohustusi jne, siis on tegemist halduslepinguga.

Halduslepingute ning eraõiguslike lepingute (nt töövõtuleping) eristamise küsimus on aktuaalne ka avalike teenuste osutamisel. Nende kahe lepinguliigi eristamine pole mitte üksnes teoreetilise tähendusega, näiteks võib see mõjutada pädeva kohtu valikut. Otsustavaks kriteeriumiks eraõigusliku lepingu eristamisel halduslepingutest on **avaliku võimu volituste üleandmise** fakti olemasolu.

Näide: Liiklusest kõrvaldatud sõidukite teisaldamise ja parkimise korraldamise üleandmine riigi või kohaliku omavalitsuse korrakaitseorganilt eraõiguslikule juriidilisele isikule kujutab endast

avaliku võimu ülesannete üleandmist eraõiguslikule isikule. Riigikohus on 20.10.2003 otsuses asjas nr 3-3-1-64-03 (Ex Plenti) märkinud järgmist: „Avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslikke lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.” Kirjeldatud seisukohale tuginedes tegi kohus järelduse, et kui korrakaitseorgan ei ole eraõiguslikule isikule andnud üle otsustusõigust teisaldatavate sõidukite valikul ning sõidukite omanikel tekkis õigussuhe teisdamuse otsustajaga, mitte aga teisdamise läbiviinud ettevõttega, siis tuleb korrakaitseorgani ning teisdusettevõtte vahelist lepingut lugeda tsiviilõiguslikuks lepinguks.

2. HALDUSLEPINGU LIIGID

Halduslepinguid (nõnda nagu ka haldusakte) on võimalik erinevatel alustel jaotada alaliikideks. Taoline liigitamine aitab meil paremini mõista halduslepingute vajalikkust ning näidata, millist tüüpi lepinguga on üksikjuhul tegemist. Kaks kõige levinumat jaotust (mis mõlemad on kajastamist leidnud ka HMS-s) on liigitamine poolte õigusliku seisundi alusel **koordinatsioonilisteks** ning **subordinatsioonilisteks** halduslepinguteks ning lepingute sisu üldisuse alusel **üksikjuhtumeid** ning **piiritlemata arvu juhtumeid** reguleerivateks halduslepinguteks.

2.1. Koordinatsiooniline ja subordinatsiooniline haldusleping

Käesoleva liigituse puhul lähtutakse lepingupoolte omavahelise suhestatuse iseloomust – teisisõnu, kas lepingu pooled on oma õiguslikult staatusest võrdsetel (samaväärsetel) positsioonidel või mitte.

Koordinatsiooniline haldusleping on sõlmitud õiguslikult staatusest sama tasemega lepingupartnerite vahel. Halduslepingu puhul peab alati vähemalt üks osapool olema avalik-õiguslikku laadi ning koordinatsioonilised lepingud ongi enamasti sõlmitud kahe haldusekandja vahel.

Näited: kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 65 lõike 1 kohaselt põhinevad kohalike omavalitsus-organite ning riigi valitsusasutuste suhted seadusel ja lepingul, sõlmitav leping (nt riikliku toetuse väljastamine, jäätmehooldus jne) on koordinatsioonilist laadi. Koordinatsiooniliseks lepinguks on ka näiteks kahe võrdväärse staatuses oleva valla vaheline kokkulepe teatud omavalitsuslike ülesannete ühise täitmise kohta.

Ühe avaliku halduse kandja siseselt erinevate struktuuriüksuste vahel sõlmitav kokkulepe (nt kokkulepe ministriumide vahel) ei ole käsitletav halduslepinguna, kuna tegemist on mitteametlike, haldussisese toiminguna käsitletavate õigussuhetega. Selliste toimingute suhtes HMS-s sätestatud toimingu regulatsioon aga ei kohaldu, kuna puudub toimingust tulenev välismõju (vt HMS § 106).

Subordinatsiooniline haldusleping seevastu on eelkõige sõlmitud avaliku võimu esindaja (riik, KOV, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või muu seaduse alusel avaliku halduse ülesandeid täitev isik) ning füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku vahel. Analoogses olukorras haldusakti andes oleksid haldusorgan ning menetlusosaline teatavas alluvussuhtes, mis väljendub isiku kohustuses täita avaliku võimu esindaja seaduse alusel antud õigusakte.

Seetõttu ongi sellised lepingud tihti haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepingud (HMS § 98), ent sinna hulka kuuluvad ka näiteks riigi (kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku) ning erinevate mittetulundusühingute (või sihtasutuste, äriühingute jne) vahel sõlmitud õigusliku sisuga kokkulepped.

Näide: vee erikasutusloa andmine haldusakti asemel halduslepingu sõlmimise vormis. Vee erikasutusloa kõrvaltingimused on võimalik määratleda halduslepingu tekstis (veeseaduse § 9, HMS § 98).

Antud liigitusaluse juures on probleemne termini 'alluvussuhe' kasutamine. Lepingute (sealhulgas halduslepingute) iseloomulikuks tunnuseks on teatavasti nende sõlmimise vabatahtlikkus, mis väljendub lepingu osapoolte vabas tahteavalduses. Siin aga võib tekkida mõningane vastuolu alluvussuhtega. Isik ei pruugi ju alati haldusakti andmisega nõus olla ning kui taoline haldusakt asendatakse halduslepinguga, siis kas pole selline olukord vastuolus halduslepingu sisulise olemusega? Nii see siiski ei ole. Pooltel on subordinatsiooniliste halduslepingute sõlmimisel endiselt lepingu sõlmimise vabadus, ent halduse huvide tagamiseks on haldusorganile reserveeritud õigus anda halduslepingu sõlmimise ebaõnnestumise korral haldusakt.

HMS mõisteid 'koordinatsiooniline haldusleping' ning 'subordinatsiooniline haldusleping' ei kasuta, ent siiski on HMS § 96 lõike 1 tekstist kaudselt tuletatav lepingute liigitamine poolte õigusliku seisundi alusel :

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

Seaduse selline sõnastus kehtestab ühese eelduse, et vähemalt üks lepingu pooltest peab olema avaliku halduse kandja (avalik-õiguslik juriidiline isik või seaduse alusel enda nimel avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik). Nii koordinatsioonilise kui ka subordinatsioonilise halduslepingu liigi korral on see eeldus täidetud ning erinevused põhinevad üksnes lepingu teise osapoole õiguslikul staatusel.

2.2. Üksikjuhtumeid ja piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping

Halduslepingute liigitamise teiseks kriteeriumiks on lepingu adressaatide ring. Sõltuvalt adressaatide arvust ning nende määratletusest eristatakse **üksikjuhtumit reguleerivat** halduslepingut ning **piiritlemata arvu juhtumeid** reguleerivat halduslepingut (HMS § 95 teine lause).

Selline liigitus on analoogne kahe teise haldustegevuse vormi – haldusakti ning määruse – eristamisega. HMS § 51 lõike 1 kohaselt on haldusakti oluliseks tunnuseks selle suunatus üksikjuhtumi reguleerimisele, HMS § 88 seevastu sätestab määruse olulise tunnuseks selle suunatus piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Siit edasi minnes saabki teha järelduse, et üksikjuhtumi reguleerimiseks antud haldusleping kujutab endast kokkuleppelisel viisil üksikakti andmist, piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping aga kokkuleppelisel viisil üldakti andmist.

Enamus halduslepinguid reguleerivad üksik- või vähemalt määratletud hulka juhtumeid. Sel juhul on lepingu reguleerimisele piisavalt täpselt määratletud (sh määratletud üldiste tunnuste alusel). Seevastu piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepingute korral ei ole lepingu pooled, menetlusosalised kolmandad isikud (st isikud, kellele lepingust tulenevad konkreetsete õigused ja kohustused) ning lepingu reguleerimisele üksikuna määratletavad. Enamik halduslepinguid on üksikjuhtumeid reguleerivad, piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad lepinguid esineb harvem. Kuna piiritlemata arvu juhtumeid

reguleerivate halduslepingute korral ei ole võimalik kaasata lepingu sõlmimise menetlusse kõiki isikuid, kelle õigusi ja kohustusi sõlmitav haldusleping võib puudutada, on sellise lepingu sõlmimine seotud mitmete erinõuetega, kuna õiguste riive oht on siis märkimisväärselt suurem. Alljärgnevalt on toodud loetelu nendest piirangutest ning nõuetest:

- leping võib sõlmida üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel (HMS § 97 lg 1);
- leping sõlmitakse kirjalikult tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras (HMS § 99 lg 2);
- leping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras (HMS § 101 lg 4).

Loetletud tunnuseid vaadeldes näeme, et need viitavad piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu olemuslikule seosele määrusega, kuna ka määruse puhul on selle andmise eelduseks seaduses sisalduva volitusnormi olemasolu (HMS § 90 lg 1) ning mõlemad õigusaktid jõustuvad kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui õigusaktis endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva (HMS § 93 lg 2). Sarnaselt ministri määrusele kuulub ministeeriumi või Riigikantselei sõlmitud piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping avaldamisele Riigi Teataja Lisas (RTS § 9 lg 4 p 1).

3. HALDUSLEPINGU ÕIGUSPÄRASUS

Halduslepingu sõlmimise õiguspärasuse eeldused on samad, mis haldusakti ning määruse õiguspärasusel. HMS § 100 kohaselt on haldusleping õiguspärane, kui ta vastab HMS §-des 54-57 või §-des 89-91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuetele ning need nõuded ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

Kõige olulisem halduslepingute õiguspärasuse komponent on selle **seaduspärasus** – haldusleping peab olema sõlmitud lepingu sõlmimise hetkel kehtiva õiguse alusel. Lepingulise vormi kasutamine haldusõigussuhete kujundamisel ei vabasta haldusorganit PS § 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte rangest järgimisest. Haldusorgan võib halduslepinguid sõlmida üksnes seaduse alusel ja raames ning ei tohi halduslepingu ‘tagaukse’ kaudu seaduslikkuse piire ületada.

Praktikas pole harvad olukorrad, kus haldusleping muutub küll seadustes või määrustes tehtavate muudatuste tulemusena õigusvastaseks, ent sarnaselt haldusaktidele ei tähenda see automaatselt lepingu kehtetuks muutumist. Siiski on lepingutes võimalik sätestada nn kaitsenorme pideva õiguspärasuse tagamiseks – näiteks kehtestada leping tähtajalisena (nõudes lepingut pikendades selle tingimuste seadusega vastavusse viimist) või nähes ühe lepingulise tingimusena ette lepingu muutmise või lõpetamise reservatsiooni õiguskorras toimuvate oluliste muutuste korral.

Halduslepingu osa HMS-s sisaldab sätteid, mis kohandavad haldusakti õiguspärasuse sätteid halduslepingu olemusega paremini kohanduvaks. Nõnda on näiteks olemas erisused halduslepingu **vormi** osas - HMS § 55 lõike 2 kohaselt antakse haldusakt reeglina kirjalikus vormis, ent sellest reeglist on seaduse või määruse alusel võimalik teha erandeid; seevastu halduslepingu saab sõlmida üksnes kirjalikus vormis (HMS § 99 lg 3).

Taolise vormipiirangu kehtestamisel on erinevad põhjused. Esmalt täidab kirjaliku vormi nõue **tõendavat funktsiooni**, kuna kirjaliku lepingu korral on lepingu sätted selgesti olemas ning seeläbi saavutatakse suurem õiguskindlus. Teiseks võimaldab lepingu kirjalik vorm pooltel paremini kaaluda selle sõlmimise vajalikkust, mistõttu pooled eeldatavasti ei sõlmi lepingut ülepeakaela ning on teadlikud selle sisust (**hoiatav funktsioon**). Kolmandaks aitab lepingu kirjalik vorm teda eristada teistest mitteametlikest kokkulepetest (toimingutest), mis

oma sisult ei pruugi olla suunatud õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele ning lõpetamisele (**selgitav funktsioon**).

Halduslepingu üldisest kirjaliku vormi nõudest tulenevalt tuleb kirjalikult vormistada ka halduslepingu muutmine ning lõpetamine ja lepinguga kolmandate isikute õiguste piiramise korral tuleb lepingu sõlmimine teatavaks teha ka nendele kolmandatele isikutele. Kui leping eeldab teise haldusorgani kooskõlastuse olemasolu, siis tuleb enne lepingu sõlmimist ning jõustumist saada kooskõlastust andva haldusorgani kirjalik nõusolek. Kui kooskõlastuse andja ei ole oma arvamust tähtjaks andnud ega taotlenud tähtaja pikendamist, võib lepingu sõlmida ka ilma teise haldusorgani arvamusega (HMS § 16 lg 2). Haldusleping ei pea tingimata olema vormistatud ühes dokumendis, muudatused ning täiendused võivad sisalduda halduslepingu lisades või teistes poolte tahet väljendavates dokumentides.

Halduslepingu õiguspärasuse nõudest tulenevalt peab sõlmitav leping olema antud **pädeva haldusorgani poolt**. Vastavalt haldusorgani pädevuse üldisele määratlusele (HMS § 8 lg 1) määratakse haldusorgan avaliku halduse ülesannete täitmiseks seaduses või määrukses sisalduva pädevusnormi alusel. Sõltuvalt volitusnormi sisust võib pädevust omavaks haldusorganiks olla nii asutus, kollegiaalorgan kui ka konkreetne üksikisik. Sarnaselt haldusaktile vajavad siingi eristamist haldusorgani **sisene ja väline pädevus**: välise pädevuse alusel määratletakse lepingut sõlmiv haldusorgan, sisesele pädevusele tuginedes aga konkreetne allakirjutav isik.

Halduslepingu õiguspärasuse tunnused on ka **proportsionaalsus** ning **kaalutlusvigade puudumine**. Haldusorgani kohustused lepingu sõlmimisel ei erine suurel määral kohustustest haldusakti andmisel – lepingu sõlmimisel tuleb teha valik erinevate alternatiivide vahel ning välja valida neist kõige efektiivsem, sobivam ning mõõdupärasem. Lepingu sõlmimisel kaalutlusõigust rakendades tuleb aga alati jääda seadusega antud volituse piiridesse, arvestades ühtlasi lepingu eesmärgi ning avalikust huvist tulenevate reeglitega. Kui haldusorgan otsustab halduslepingu sõlmimise asemel anda haldusakti, siis ei tähenda see tingimata seda, et haldusakti vorm oleks haldusakti adressaadi jaoks ebaproportsionaalselt karm. Haldusorgan peab valima halduslepingu vormi leebema meetmena vaid siis, kui selline leebem meede võimaldab saavutada sama efektiivse tulemuse kui tavapärase, rangem meede.

Halduslepingute **õigusvastasuse tagajärjed** on segu haldusakti ning tsiviilõigusliku lepingu õigusvastasuse tagajärgedest. Vastavalt HMS § 104 lg 1 sätestatule jääb halduslepingu õiguspärasuse nõuetele mittevastav (s.t õigusvastane) haldusleping kehtima eeldusel, et:

- leping ei ole tühine või
- lepingupool ei olnud halduslepingu sõlmimisel selle õigusvastasusest teadlik või kui halduslepingut ei sõlmitud tema poolt esitatud vale- või mittetäielike andmete alusel või haldusorgani ähvardamise, petmise või muul viisil õigusvastase mõjutamise tulemusel.

Selline lahendus on sarnane haldusakti õigusvastasuse tagajärgedega – olulisel määral õigusvastane haldusakt on tühine ning seetõttu kehtetu algusest peale (HMS § 63 lg 1), vähemal määral õigusvastane haldusakt jääb aga reeglina kehtima, kui see on õigustatud isiku usalduse kaitse seisukohast lähtuvalt (HMS § 67) ning ei esine usalduse kaitset välistavad asjaolud (HMS § 67 lg 4).

Siiski tuleb märkida, et õigusvastast halduslepingut on raskem lõpetada kui nõuda õigusvastase haldusakti tühistamist. Nõnda näiteks ei ole halduslepingu poolel automaatselt õigus nõuda lepingu lõpetamist, kui halduslepingus puudub selle sõlmimise põhjendus (vastuolu HMS § 56 nõuetega) või ei ole seda ettenähtud korras avalikult teatavaks tehtud (vastuolu HMS § 62 lg 3 nõuetega).

3.1. Halduslepingu tühisus

Haldusleping loetakse tühiseks siis, kui oleks tühine sama sisuga haldusakt või esinevad asjaolud, mis tingiksid tsiviilõigusliku lepingu tühisuse (HMS § 103). Tsiviilõigusliku lepingu tühisuse alused näevad ette aga tsiviilseadustiku üldosa seaduse erinevad sätted. Tühiseks lepinguks on TsÜS sätete kohaselt näiteks:

- esindusõiguseta isiku poolt sõlmitud leping (TsÜS 129 lg 1);
- näilik leping (TsÜS § 89 lg 2);
- käsutuskeeldu rikkuv leping (TsÜS § 88);
- heade kommete ja tavadega vastuolus olev leping (TsÜS § 86) jne.

Tühisel lepingul puuduvad algusest peale õiguslikud tagajärjed, ta ei too endaga kaasa lepingu täitmise kohustust ning temaga ei kaasne poolte suhtes muudatusi nende õiguslikus seisundis. Halduslepingu osalise tühisuse korral on leping tervikuna tühine siis, kui lepingut ei oleks ilma tühise osata sõlmitud – seega sõltub lepingu tühisusele hinnangu andmine taolisel juhul lepingu jagatavuse võimalikkusest ning lepingupartnerite eeldatavast tegelikust tahtest.

Kui õigustühise lepingu alusel oli väljastatud haldusakt, siis on ka see õigusvastane. Tühise lepingu järgi saadu kuulub omakorda tagastamisele alusetu rikastumise sätete alusel.

Eraldi selgitamist vajab tühisuse tunnistamine pädevust ületavate lepingute puhul. Kui haldusorgani nimel sõlmis lepingu haldusorgani esindaja, kel puudus selleks organisiseselt õigus (puudulik sisepädevus), siis ei ole selline leping iseenesest veel tühine. Küll aga on leping tühine siis, kui lepingu sõlminud haldusorganil tervikuna puudus õigus taolist lepingut sõlmida (puudulik välispädevus, vt HMS § 103 lg 1 p 1 koosmõjus § 63 lg 1 p-ga 3).

4. HALDUSLEPINGU SÕLMIMISE MENETLUS

4.1. Halduslepingu sõlmimise menetluse algus

Üksikjuhtumi reguleerimiseks antava halduslepingu sõlmimise menetluse üksikasju HMS eraldi ei sätesta, selle asemel on seaduse § 99 lõike 1 tekstis viidatud üldisemalt haldusmenetluse seaduse esimesele osale (üldosa), mida kohaldatakse lepingu sõlmimisel niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega. Lisaks kohalduvad halduslepingu sõlmimisele ka tsiviilõiguslike lepingute kohta käivad sätted (HMS § 105 lg 1).

Eriseaduseks HMS-i suhtes on ka halduskoostöö seadus (HKTS), seetõttu tuleb haldusülesannete üleandmiseks lepingute sõlmimisel esmalt kohaldada HKTS-i ning alles siis HMS-i. Seega kujunevad halduslepingu sõlmimise alused haldusmenetluse seaduse ning võlaõigusseaduse põhjal. HMS § 35 lõike 3 kohaselt algab haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks vastava **ettepaneku** tegemisega. Kuna HMS ei kirjelda lähemalt halduslepingu kui kokkuleppe saavutamise seonduvaid üksikasju, siis tuleb siin analoogia korras kasutada tsiviilõiguslike kokkulepete kui kõige lähedalseisvama õigusharu sätteid, mis sisalduvad võlaõigusseaduse (VÕS) tekstis.

4.2. Pakkumus ning nõustumus halduslepingus

VÕS § 9 lg 1 kohaselt sõlmitakse leping pakkumuse (oferdi) esitamise ning sellele nõustumuse (aktsepti) andmise teel, samuti muul viisil tahteavalduste vahetamise teel. Halduslepingu sõlmimise ettepanek on seega pakkumus VÕS § 16 mõttes, olles tehtud

kirjalikus vormis, piisavalt määratletud ning väljendades ettepaneku tegija tahet olla nõustumise korral sõlmitava lepinguga õiguslikult seotud. Enne pakkumuse esitamist (s.t haldusmenetluse algatamist) on võimalik eelläbirääkimiste läbiviimine VÕS § 14 alusel. Nendel läbirääkimistel puudub õiguslik tähendus, ent nad võivad hõlbustada hilisemat lepingu sõlmimise menetlust.

Pakkumuses võib sisalduda selle kehtivuse tähtaeg, näidates ühtlasi ära, millise ajani on võimalik teisel lepingu osapoolel nõustumust esitada. Kui pakkumuse vastuvõtnud isik nõustub tähtaja jooksul talle esitatud pakkumisega, siis väljendabki ta omalt poolt lepingu sõlmimise tahet tahteavaldusega, mis ilmneb nõustumuse esitamisega (VÕS § 20). Sarnaselt pakkumusele peab ka nõustumine olema esitatud kirjalikus vormis, kuna teatavasti kehtib halduslepingute sõlmimisel kohustusliku kirjaliku vormi nõue (HMS § 99 lg 3).

Kui pakkumuse vastu võtnud isik nõustub pakkumuses esitatud lepingutingimustega olulises osas, ent teeb mõningaid väheolulisi (lepingu reguleerimisest mittepuudutavaid) muudatusi, siis loetakse leping koos muudatustega jõustunuks, eeldusel et pakkumuse esitaja ei vaidle nendele tingimustele viivitamata vastu. Kui aga isik esitab pakkumusele olulisi muudatusi sisaldava vastuse, siis loetakse selline tegevus pakkumuse tagasilükkamiseks ning uue pakkumuse esitamiseks (VÕS § 21 lg 1).

Sõltumata sellest, kas menetluse tulemusena lõpuks haldusleping sõlmitakse või mitte, loetakse haldusmenetlus HMS § 35 lg 3 sõnastusest tulenevalt ettepaneku tegemisega (pakkumuse esitamisega) alanuks ning sellest momendist tekivad lepingu osalistel menetlusosalise õigused (õigus saada selgitusi, tutvuda dokumentidega, olla ära kuulatud jne).

Õiguste tekke momendi täpsel määratlemisel on mitmesugused eesmärgid. Esmajoones on see mõeldud lepingupartnerite kaitseks, kuna vaatamata poolte näilisele võrdsusele võib tihti esineda olukordi, kus menetlusosaline on lausa sunnitud lepingut sõlmima, sest sõlmimata jätmisel oleksid (majanduslikud) tagajärjed isiku jaoks tuntavalt karmid.

Näide: ravikindlustuse seaduse § 35 kohaselt sõlmib haigekassa tervishoiuteenuste osutajatega ravi rahastamise lepinguid. Arvesse võttes haigekassa domineerivat positsiooni lepingute sõlmimisel, võivad seetõttu väiksemad tervishoiuteenuse osutajad sattuda ebavõrdsesse olukorda, mistõttu on eriti oluline ka neile menetluses aktiivse osalemise võimaluse tagamine.

Kui lepinguosalisel pooled on omavahel lepingu tingimustes kokkuleppele jõudnud ning esitatud pakkumusele on vastatud nõustumusega, siis loetakse leping sõlmituks ning menetlus lõpetatuks. Sama kinnitab ka HMS § 43 lg 3: halduslepingu sõlmimise menetlus lõpeb reeglina halduslepingu sõlmimisega, ent menetluse lõppemise alusena tulevad kõne alla veel ka kokkulepe halduslepingu sõlmimata jätmise kohta, ühe poole otsus jätta haldusleping sõlmimata ning halduslepingu poole surm või lõppemine.

4.3. Halduslepingu jõustumine

Üksikjuhtumit reguleeriv haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras (HMS § 101 lg 1). Kuna haldusleping peab olema sõlmitud kirjalikus vormis, siis loetakse see sõlmituks, kui lepingupooled on lepingudokumendi allkirjastanud või vahetanud kummagi lepingupoole allkirjastatud lepingudokumendid või kirjad (VÕS § 11 lg 4). Üksikjuhtumit käsitlev haldusleping võib jõustuda ka hiljem, kui pooled on selles nõnda kokku leppinud.

Erinev on lepingu jõustumise korraldus siis, kui üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu jõustumise eelduseks on kolmanda isiku või haldusorgani nõusolek. Selliseid lepinguid esineb siis, kui sõlmitav haldusleping piirab kolmanda isiku õiguseid, nõnda et vajalikuks osutub kolmanda isiku kaasamine menetlusse iseseisva menetlusosalisena. Lepingut saab sõlmida

üksnes tema nõusoleku korral ning nimetatud leping jõustub kolmanda isiku suhtes alles siis, kui see on talle nõuetekohaselt teatavaks tehtud.

Sarnane on olukord ka sel juhul, kui teise haldusorgani nõusolekut vajava haldusakti andmise asemel otsustatakse sõlmida haldusleping. Sel juhul ei jõustu sõlmitav leping enne teise haldusorgani nõusoleku saamist (v.a. HMS § 16 lg 2 sätestatud erandid).

5. HALDUSLEPINGU KEHTIVUS NING TÄITMINE

5.1. Halduslepingu kehtivus

Analoogselt lepinguõigusest tuntud *pacta sunt servanda* (ld k 'lepingud on täitmiseks') põhimõttele kuuluvad ka korrapäraselt jõustatud ning sellega kehtivad halduslepingud täitmisele vastavalt lepingus sätestatud poolte õigustele ja kohustustele. Halduslepingu lõppemise õiguslikud alused sarnanevad põhimõtteliselt haldusakti kehtivuse lõppemise õiguslikele alustele, erinevused tulenevad vaid halduslepingu mitmepoolsest olemusest ning tsiviilõiguslikes normides sätestatud erialustest. HMS § 61 sätestab:

„Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.“

Halduslepingu kehtivusaja 'iseenesliku' lõppemise aluseks on tavaliselt halduslepingu **tähtajalisus** – s.t lepingu oluliseks osaks on muuhulgas olnud ka selle tähtaeg.

Näide: leping tervishoiuteenuse osutamiseks on sõlmitud 5 aasta pikkuse kehtivustähtajaga, misjärel leping 'iseenesest' lõpeb.

Halduslepinguga antud õiguse lõplik realiseerimine võib väljenduda erinevates vormides.

Näide: isik on halduslepingu alusel saanud sihtotstarbelist toetust ning selle vastavalt otstarbele ära kulutanud.

Halduslepinguga pandud kohustuse täitmise näitlikuks juhtumiks on järelevalvealase ettekirjutuse jõustamine halduslepingu vormis: leping loetakse kehtetuks haldusorgani ettekirjutuses sisalduvate kohustuste täitmise korral.

5.2. Halduslepingu muutmine ja lõpetamine

5.2.1. Halduslepingu muutmise ja lõpetamise üldalused

Halduslepingu muutmine ning lõpetamine toimub erinevalt haldusakti muutmisest ning lõpetamisest **tsiviilseadustes** sätestatud korras koos HMS-s sätestatud erisustega. Tsiviilseadustena tulevad eelkõige kõne alla TsÜS ning VÕS. Halduslepingu avalik-õiguslikust karakterist tulenevalt nähakse HMS § 102 tekstis siiski ette mitmed halduslepingu muutmise ja lõpetamise erialused, mis erinevad tsiviilõiguses tuntud alustest.

VÕS § 13 lg 1 kohaselt võib lepingut muuta ning kehtetuks tunnistada:

- lepingupoolte kokkuleppel;
- lepingus sätestatud muul alusel;
- seaduses sätestatud muul alusel.

Nagu näha, kattuvad siin halduslepingu lõpetamise alused tsiviilõiguslike lepingute lõppemise alustega – leping võib lõppeda nii lepingupoolte eraldi kokkuleppe alusel (pooled sõlmivad

pakkumuse ning nõustumuse teel kokkuleppe, mille sisuks on algse halduslepingu kehtivuse lõpetamine), lepingus sätestatud muul alusel (nende aluste hulka kuulub ka lepingus tähtaja sätestamine) kui ka seaduses sätestatud muul alusel.

Sarnaselt halduslepingu sõlmimisele peab ka lepingu muutmine ning lõpetamine toimuma kirjalikus vormis. Haldusorganil tuleb ühtlasi arvestada halduslepingu õiguspärasusele esitatavate nõuetega, eelkõige halduslepingu muutmise ja lõpetamise põhjendamise vajalikkusega. Põhjendus võib sisaldada nii halduslepingu muutmise või lõpetamise kokkuleppes eneses kui ka haldusorgani ettevalmistatud seletuskirjas.

5.2.2. Halduslepingu ennetähtaegne muutmine või lõpetamine

Viimane ülaltoodud lepingu lõppemise alustest – lepingu lõppemine seaduses sätestatud alusel – vajab HMS §-s 102 sätestatud eriregulatsiooni tõttu aga põhjalikumat käsitlemist:

Nimelt sätestab HMS § 102 lg 2 ühe konkreetselt halduslepingute suhtes kohalduva lõpetamise aluse:

„Haldusorgan võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist.“

Esmapilgul võib tunduda, et haldusorganile seadusega antud ülilai volitus muudab halduslepingu muutmise ning lõpetamise liialt ühepoolseks ning haldusorgani keskseks. Tegelikuses pole see aga nii – tasakaalu aitab säilitada sama paragrahvi lõige 4, mis näeb ette sellise halduslepingu muutmise ja enneaegse lõpetamise aluse, mida haldusväline isik vajaduse korral võib rakendada.

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

Mõlemad halduslepingu muutmise ja lõpetamise seaduses sätestatud alused eeldavad lepingu sõlmimise momendiga võrreldes lepingu **õiguslike või faktiliste tausttingimuste põhjalikku muutumist**.

Sarnaselt lepinguõigusele vastanduvad lepingu muutmise ja ennetähtaegse lõpetamise alustes sisuliselt kaks põhimõtet – ühelt poolt põhimõtte, mille kohaselt osalistel tuleb sõlmitud lepingud täita (*pacta sunt servanda*), teisalt aga põhimõtte, mis näeb ette võimaluse lepingut muuta või lõpetada, kui lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud on muutunud ja sellega kaasneb ühtlasi lepingupoolte kohustuste vahekorra oluline muutumine (*clausula rebus sic stantibus*, selle tsiviilõigusliku põhimõtte kohta vt VÕS § 97).

Mõlemal juhul ei ole lepingu ühepoolne muutmine või lõpetamine võimalik ilma teisi lepinguosalisi kaasamata. Lepingu lõpetamise korral ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu tõttu peab haldusorgan lepingu muutmist või lõpetamist põhjendama ning hüvitama sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3).

Lepingu lõpetamisel kas haldusorgani või muu lepinguosalise initsiatiivil on aga vajalik teise poole teavitamine ning eelduseks on ka teise poole kooskõlastuse olemasolu. Kooskõlastuse puudumise korral aga tuleb raskustesse sattunud poolel halduslepingu lõpetamise taotlusega pöörduda (haldus)kohtu poole (HMS § 102 lg 4).

5.2.3. Määratlemata õigusmõisted halduslepingu ennetähtaegsel lõpetamisel

Enim raskusi nende sätete rakendamisel võivad tekitada määratlemata õigusmõisted „avaliku huvi raske kahjustamine“ ning „lepingu täitmise oluliselt raskemaks muutumine“. Ülekaaluka

avaliku huvi raske kahjustamise ohu lisamine haldusmenetluse seadusesse üldkehtiva lepingu ennetähtaegse lõpetamise alusena võib tunduda vaieldavana, kuna see võib viidata kaudselt lepingupoolte ebavõrdsusele ning haldusorgani võimalusele omal äranägemisel lepingut muuta või kehtetuks tunnistada.

Niivõrd ühepoolne lepingu lõpetamine sellises olukorras siiski pole: lepingut avaliku huvi kahjustamise vältimise eesmärgil lõpetades peab haldusorgan oma otsust põhjendama ning hüvitama teisele poolele tekitatud kahju ning need meetmed võivadki tasakaalustada ebavõrdsuse ohu.

Pigem on HMS § 102 lg 2 toodud lõpetamise alus ilmekaks näiteks halduslepingu erinevusest tavalisest tsiviilõiguslikust lepingust: halduslepingu sõlmimise ajendiks on alati haldusõiguslike suhete reguleerimine ning seetõttu peavad nii haldusorgan kui ka haldusega lepingulisesse suhtesse astuv isik halduslepingu puhul enesele teadvustama, et lisaks asutuse või isiku huvidele tuleb laiemalt arvestada ühiskonna kui terviku (üldsuse) huvidega.

Sellise nõude näol on tegemist omamoodi VÕS § 97 edasiarendusega: kui VÕS § 97 sätestab üldiselt, et lepingu muutmise on võimalik lepingu aluseks olnud asjaolude ning poolte kohustuste vahekorra olulisel muutumisel, siis HMS § 102 lg 2 konkretiseerib asjaolude muutumise nõuet, sõnastades, et olulise asjaolude muutumisena tuleb haldusõiguslike lepingute sõlmimisel käsitleda **ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu** teket. Raske kahjustamisena tulevad sealjuures kõne alla juhtumid, kus lepingust tulenevate kohustuste edasise täitmise korral ületaksid lepingust põhjustatud rahalised ning mitterahalised kulud tunduvalt lepingu lõpetamisega pooltele tekkiva rahalise kahju.

***Näide:** veeseaduse § 6 lõike 3 kohaselt nimetatakse vee kasutamist veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega vee erikasutuseks. Vett erikasutuseks tarbida soovival isikul peab olema tähtajaliselt väljastatav vee erikasutusluba (VeeS § 9 lg 1). Veeseaduse puhul eeldatakse küll, et luba antakse haldusakti vormis, ent samas pole HMS § 98 alusel täielikult välistatud ka vee erikasutusloa andmine halduslepingu vormis, milles oleksid ühtlasi sätestatud VeeS § 9 lg 2 nimetatud tingimused. Kui vee erikasutusloa leping on keskkonnateenistuse ning vee kasutaja vahel sõlmitud, siis kehtib see kuni lepingus märgitud tähtaja lõppemiseni, ent mõeldav on ka selle enneaegne lõpetamine ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise või sellise ohu tekke korral. Ülekaaluka avaliku huvina saab antud kontekstis käsitleda näiteks seda, kui loa andmise järel selgub, et vee erikasutuse tõttu jäävad lähedalasuvad majapidamised veeta, tekib tõsine kahju keskkonnale tervikuna, taimestikule jne. Sellisel juhul on võimalik lepingu lõpetamine lisaks VeeS § 9 lg 11 toodud alustele ka HMS § 102 lg 2 alusel. Halduslepingu taolisel lõpetamisel peab lõpetamise otsus olema faktiliselt ning õiguslikult põhjendatud (analüüsi erikasutuse mõjust keskkonnale), ent varalise kahju hüvitise arvutamisel tuleb arvestada, kas isikul tekkis heauskne lootus, et leping kehtib kuni tähtaja lõpuni või pidi ta arvestama ka võimalusega, et leping võidakse ennetähtaegselt lõpetada. Kui isik oli teadlik lepingu lõpetamise võimalikkusest, siis pidi ta selle asjaoluga ka arvestama, õiguspärast ootust ei teki ning eraldi varalise kahju hüvitamine ei ole mõeldav.*

Üldiste huvide raske kahjustamise tingimust tuleb tõlgendada kitsendavalt – ei piisa üksnes põhjendusest, et lepingu edasine täitmine toob riigieelarvele enam kahju kui kasu. Põhjendus peab sisaldama selgitust selle kohta, milline on lepingu seos üldsuse (ühiskonna) huvidega ning milles seisneb lepingu lõpetamisel üldsuse huvide vastane tegevus. Piisavaks põhjenduseks § 102 lg 2 rakendamisel ei saa olla ka halduslepingu õigusvastasus. Sarnaselt haldusakti kehtetuks tunnistamisele tuleb siingi arvestada lepingupoolte usaldusega lepingu kehtimajäämise vastu, samuti kaaluda avalikku huvi ning erahuvi.

***Näide:** haldusorgan on tellinud eraõiguslikult ettevõtjalt avalikes huvides teenuse kaalutusõigust rakendades, tehes aga seda hinna eest, mis tunduvalt ületab analoogse teenuse eest tavaliselt pakutava hinna. Kaalutusõiguse piiride ületamine on üheks halduslepingu õigusvastasuse aluseks, kuid kui lepingu teine pool ei teadnud sellest, ei pidanudki sellest teadma, ei olnud mõjutanud ähvarduse või pettusega lepingu sõlmimist jne, siis jääb leping haldusorgani*

põhjustatud õigusvastasusele vaatamata siiski kehtima (kui pooled lepingu lõpetamises omavahel kokkulepet saavutada ei suuda), olles pooltele täitmiseks kohustuslik.

Küsitavusi tekitab ka see, kas ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustumine peab olema alati ilmnenud pärast halduslepingu sõlmimist või saab HMS § 102 lg 2 alusel kehtetuks tunnistada ka selliseid lepinguid, mille tingimused kujutasid endast avaliku huvi rasket kahjustamist juba enne lepingu sõlmimist. Haldusmenetluse seaduse üldise eesmärgi, samuti HMS § 102 lg 2 sõnastuse järgi ei tohi haldusorgan sõlmida lepinguid, mis toovad endaga kaasa avaliku huvi raske kahjustamise.

Olukorra lahendus peitub selles, kas haldusorgan teadis õigusvastasusest või pidi olema sellest teadlik või mitte. Kui haldusorgan ei olnud halduslepinguga kaasnevast avaliku huvi kahjustamisest teadlik ning avastab selle fakti alles pärast lepingu sõlmimist, siis saab HMS § 102 lg 2 rakendada. Kui ta aga oli avaliku huvi kahjustamisest teadlik, siis tuleb lisaks HMS § 102 lg 2 rakendamisele haldusorgani esindajal arvestada distsiplinaarsanktsioonidega avaliku huvi kahjustamise tõttu.

HMS § 102 lg 4 sisaldab teise halduslepingu muutmise ning lõpetamise aluse, mis võimaldab lepingut lõpetada mõlemal osapoolel, tehes seda siis, kui **lepingu täitmine on muutunud pärast selle sõlmimist oluliselt raskemaks**. Selle sätte näol on tegemist VÕS § 97 peegelpildiga haldusõiguses – nii haldusmenetluse seaduses kui ka võlaõigusseaduses on lepingu ennetähtaegse lõppemise eelduseks lepingus sisalduvate kohustuste täitmise raskemaks või võimatuks muutumine, lepingu täitmise kulude oluline suurenemine jne. Kuna tegemist on seadusest tuleneva halduslepingu lõpetamise alusega, siis ei saa lepingus selle normi rakendamist välistada.

Täitmise oluliselt raskemaks muutumise fakt vajab igal üksikjuhul eraldi tõendamist, vastav kohustus lasub raskustesse sattunud poolel, kes peab halduslepingu täitmisega seonduvaid raskusi põhjendama teistele osapooltele saadetavas teates (nõudes). Oluliselt raskemaks muutunuks saab lepingu täitmist lugeda näiteks siis, kui lepingupool ei ole võimeline enam lepingust tulenevaid kohustusi täitma, õiguslik olukord on seadusemuudatuste tõttu muutunud, lepingu osapoolteks olnud juriidiline isik kuulub lõpetamisele, lepingu edasine täitmine toob endaga kaasa märkimisväärse kahju tekke vms.

***Näide:** teeseaduse § 4 kohaselt jagunevad liiklemiseks kasutatavad rajatised avalikeks ning erateedeks, kusjuures eratee kasutamine on lubatav üksnes eratee omaniku loal. Teeomanik võib sõlmida Maanteeameti (riikliku tähtsusega teed) või valla/linnaalitsusega (kohaliku tähtsusega teed) halduslepingu, millega eratee määratakse avalikku kasutusse. Lepingus tuleb muuhulgas ette näha hüvitise eratee omanikule ning teehoiukulude kandjad. Kui näiteks mõni aeg pärast lepingu sõlmimist avatakse aga eratee läheduses tehas, mistõttu kolmekordistub erateel liiklejate arv, suurte veokite liiklemistihedusest tingituna kasvab ka teehoiutööde kulu, siis võib eratee omanik sellises olukorras nõuda halduslepingu muutmist ning hüvitise määra tõstmist, kuna lepingu sõlmimise momendil ei olnud ta teadlik liikluskooormuse hüppelisest kasvust, samuti on vajalike teehoiutööde maht hakanud ületama tee omanikule teehoiutööde läbiviimiseks ettenähtud kulusid.*

Lepingupoolte huvide teineteisega vastavusse viimine võib igal üksikjuhtumil olla erinev. Säte ei kohusta raskustesse sattunud poolt lepingu muutmisele kaasnevaid kulusid teisele poolele hüvitama, ent samas pole see ka välistatud, sõltudes poolte vahel saavutatavast kokkuleppest. Kulude hüvitamise asemel võivad pooled kokku leppida ka teises meetodites, mis lepingulises suhtes tekkinud ebahühtlust aitaksid tasakaalustada.

***Näide:** Maanteeamet ei nõustu teeomaniku taotlusega suurendada talle teehoiukuludena eraldatavat summat, ent teeb selle asemel ettepaneku anda osa teehoiutööid (nt pindamine) üle täitmiseks Maanteeametile.*

Erinevalt halduslepingu lõpetamisest avaliku huvi raske kahjustamise korral ei ole HMS § 102 lg 4 alusel lepingut lõpetades võimalik lepingut koheselt lõpetada, selle asemel peab

raskustesse sattunud pool esmalt püüdma (lepingut tervikuna kehtima jättes) probleeme lepingu muutmise teel teise osapoolega suheldes lahendada. Sisuliselt on sellega halduslepingu ennetähtaegse lõpetamise menetlusse lisandunud uus nõue, mis näeb kohustuslikuna ette pooltevahelise kommunikatsiooni erimeelsuste ületamise eesmärgil.

Seaduse sõnastus eeldab, et pooled peaksid raskustesse sattumise korral saavutama omavahel mõistliku kokkuleppe. Kui aga seda saavutada ei suudeta, siis kuulub tekkinud vaidlus lahendamisele halduskohtus.

6. HALDUSLEPINGU VAIDLUSTAMINE

Halduslepingust tulenevate vaidluste lahendamine toimub halduskohtus. Aluseks sellele on HKMS § 3 lg 1 p 1, mille järgi kuulub avalik-õiguslike vaidluste lahendamine halduskohtu kompetentsi. Huvitav on märkida, et halduslepingu vaidlustamise võimalus lisandus halduskohtumenetluse seadustikku suhteliselt vara – juba 1990ndate aastate lõpul enne haldusmenetluse seaduse väljatöötamist ja vastuvõtmist. Sel põhjusel ongi HKMS-i tekstis kasutatud huvitavat ülesehitust, mille järgi on haldusleping haldusaktiks HKMS-i mõttes. Samaaegselt määratletakse halduslepingut selles seaduses analoogselt haldusmenetluse seadusega kui avalik-õiguslikke suhteid reguleerivat lepingut.

Halduslepingust tulenevate vaidluste lahendamiseks on seega ette nähtud üldjoontes sama kord, mis haldusakti põhinevate kohtuvaidluste puhulgi. Mõningad erinevused halduslepingu erilaadsest iseloomust tulenevalt siiski on – nii näiteks toimub kohtualluvuse valik lepingu sõlmimise koha alusel, ent seaduses või lepingus on võimalik ka teistsuguse vaidealluvuse sätestamine (HKMS § 8 lg 4).

Näide

Halduslepingu tüüpstruktuur

Lepingu sõlmimise aeg ja koht

Lepingu sõlmimise õiguslik alus (viide seaduse või määruse konkreetsele sättele)

Lepingu poolte tähistus ning nende pädevuse selgitus (kui lepingu sõlmib poole esindaja, siis selgitus tema esindusõiguse kohta)

Lepingu eesmärgi kirjeldus

Lepingupoolte ülesanded, õigused ja kohustused

Lepingupoolte õigusi ja kohustusi realiseerivad isikud

Lepinguga seonduva rahastamise alused

Lepingupoolte vahelise kommunikatsiooni üldreeglid

Järelevalve ning lepingu täitmise tagamise vahendid

Lepingu muutmise ja ennetähtaegse lõpetamise alused ning kord

Lepingust tulenevate vaidluste lahendamise kord

Lepingu jõustumine ning kehtivus

Lepingu lõppsätted

Lepingupoolte rekvisiidid ja allkirjad

SOOVITATAV KIRJANDUS

A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. **Haldusmenetluse käsiraamat**. Tartu, 2004.

M. Hirvoja. **Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned**. Juridica 1999, nr 7, lk 323-334.

K. Merusk. **Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused**. Juridica 1999, nr 9, lk 457-461.

II. HALDUSLEPING HALDUSKOOSTÖÖ SEADUSES

1. SISSEJUHATUS

Riik on kohustatud tagama avalike ülesannete täitmise ning jälgima, et seeläbi ei kahjustataks isikute õigusi. Seejuures puudub riigil kohustus ise vahetult kõiki ülesandeid täita. Sageli võib see pigem kahjustada ülesannete täitmise kvaliteeti ning olla väga kulukas. Tagamaks avalike ülesannete täitmise efektiivsust, on märgata üha suuremat suundumust Eestis (ja ka mujal maailmas) kaasata avalike ülesannete täitmisele ka teisi õigussubjekte ning viia eriseadustesse sisse volitusnormid ülesannete delegeerimiseks.

Sellest tulenevalt on nii Eesti kui ka välisriikide õigusteoorias ja -praktikas juba mitmeid aastaid tunnustatud avalike ülesannete üleandmise võimalikkust. Räägitakse "õhukesest" või "saledast" riigist, kus avalik võim säilitab vahetult enda poolt täidetavatena üksnes nn tuumifunktsioonid (nt karistusvõim).³ Eesmärk on saada sama raha eest suurem väärtus – odavam ja/või kvaliteetsem avalik teenus.

Samas ei tohi haldusülesannete delegeerimise läbi kannatada isikute, kelle suhtes neid ülesandeid täidetakse, õiguste ning avalike huvide kaitstus. St avalike ülesannete täitmiseks volitamine on kooskõlas Põhiseaduse §-dega 3, 86 ja 94, kui üleandmine toimub kooskõlas seaduste ja Põhiseadusega ning arvestades õiguse üldpõhimõtteid. Halduskoostöö seaduse regulatsioon püüabki antud lünka täita, kehtestades mitmeid nõudeid, et tagada avaliku halduse ülesannete ehk haldusülesannete täitmiseks volitamise ehk delegeerimise ehk üleandmise õiguspärasus ja kooskõla õiguse üldpõhimõtetega.

Halduslepingu üldnõuetele viitab haldusmenetluse seadus; samas ei reguleeri haldusmenetluse seadus täpsemaid tingimusi halduslepingutele, millega delegeeritakse haldusülesannete täitmine teistele isikutele. Nimetatud regulatsioon sisaldub halduskoostöö seaduses, mis sätestab:

- haldusülesande täitmiseks volitamise lubatavuse eeldused;
- kaalutlused, millega tuleb haldusülesande üleandmisel arvestada;
- nõuded eraõiguslikust isikust halduslepingu poolele;
- halduslepingu sõlmimise protsessi (otsustamispädevus ja lepingu sõlmimisega seonduvad toimingud);
- halduslepingu kohustuslikud tingimused;
- kontrollivõimalused ja halduslepingu ühe- (s.o riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse) poolse lõpetamise.

³ Eelkõige seonduvad taolised suundumused nn *New Public Management* (uus haldusjuhtimine) ideede levikuga.

2. Halduskoostöö seaduse reguleerimisala

Seaduse reguleerimisala sätestab § 1:

„(1) Käesolev seadus määrab kindlaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele riigi ja kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete (edaspidi haldusülesannete) iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimused ja korra ning haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja korra.

(2) Käesolevat seadust ei kohaldata, kui haldusakti alusel haldusülesande täitmiseks volitamise osustamisel puudub haldusorganil kaalutusõigus.

(3) Käesolevat seadust ei kohaldata, kui haldusülesande täitmiseks volitamisel sõlmitakse tsiviilõiguslik leping, järgides käesoleva seaduse § 3 lõiget 4.

(4) Riigieelarve seaduses nimeliselt sätestatud eraldist saava juriidilise isikuga sõlmitavale halduslepingule kohaldatakse käesoleva seaduse § 10, 11, 15 ja 16.⁴“;

Seega reguleerib seadus kahte olulist koostöövõimalust avaliku halduse sfääris: esiteks riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamist ning teiseks ametiabi. Käesoleva konspekti eesmärk on tutvustada haldusülesannete üleandmise regulatsiooni, millega seoses tuleb aga teha mõningad sissejuhatavad märkused, mida on kogu seadust silmas pidades oluline meeles pidada.

1. Esiteks kuulub HKS kohaldamisele kõigil riigi- või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise juhtudel **sõltumata sellest, kes on subjektiks, keda volitatakse** – kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik.

Näide: üks kohaliku omavalitsuse üksus (Keila linn) volitab oma haldusülesande täitmiseks teisele kohaliku omavalitsuse üksusele (Tallinna linn) või eraõiguslikule juriidilisele isikule (AS-le Lill või MTÜ-na tegutsevale kohaliku omavalitsuse üksuste liidule).

Näide: Muinsuskaitseamet volitab õigusaktiga talle pandud riiklikud haldusülesanded kohaliku omavalitsuse üksusele (Tartu linnale).

Näide: Põllumajandusministeerium sõlmib turuinfo kogumiseks, töötlemiseks ja Euroopa Komisjonile edastamiseks halduslepingu eraõigusliku juriidilise isikuga (AS Eesti Konjunktuuriinstituudiga)

Selleks, et saaks rääkida halduslepingust, peavad lepingu pooled olema erinevad isikud – see tuleneb nii HKS § 3 lõigetest 1 ja 2 kui ka HMS § 96 lõikest 1. Seega kohaldatakse HKS-i üksnes siis, kui näiteks riigiasutus (TsÜS § 25 lg 2 mõttes riigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja) volitab oma haldusülesande lepingu alusel kohaliku omavalitsuse üksuse asutusele (TsÜS § § 25 lg 2 mõttes kohaliku omavalitsuse üksuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja). Halduslepinguga ei ole tegu juhul, kui lepingu sõlmivad kaks riigiasutust või ühe ja sama kohaliku omavalitsuse üksuse kaks asutust omavahel.⁵

Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete puhul tuleb lisaks silmas pidada, et KOKS § 65 lg 2 keelab kohaliku omavalitsuse organitel delegerida oma ülesandeid ja pädevust ning nende täitmiseks seadusega ettenähtud vahendeid riigi valitsusasutustele. Seega haldusülesannete delegerimine kohaliku omavalitsuse üksuselt riigiasutusele on reeglina välistatud.

⁴ Halduskoostöö seaduse § 1 lõige 4 jõustub 01.01.2005.

⁵ Sama põhimõtte kehtib tsiviilõiguslike lepingute puhul.

Märkus: erandjuhtudel, kui seadus sisaldab selleks selgesõnalist luba, võib selline volitamine siiski kõne alla tulla. Nii näiteks lubab maksukorralduse seaduse § 5 lg 3 vallal või linnal vastavalt kohalike maksude seaduses sätestatule sõlmida Maksu- ja Tolliametiga lepingu, millega kohaliku maksu maksuhalduri ülesanded antakse üle Maksu- ja Tolliameti piirkondlikule maksukeskusele.

2. HKS-i kohaldatakse haldusülesande täitmiseks volitamisel **sõltumata sellest, kuidas volitamine toimub** – kas ülesande üleandmine vormistatakse ühepoolse haldusakti või kahepoolse halduslepinguna. Haldusakti ja halduslepingu omavahelist asendatavust tunnistab ka HMS § 98 lg 1, mille kohaselt haldusorgan võib haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist.

Näide: veterinaarcorralduse seaduse § 13 lg 4 kohaselt valib Veterinaar- ja Toiduameti kohaliku asutuse juht konkursi läbinud veterinaararstide hulgast komisjoni ettepaneku alusel ühe ja annab talle oma käskkirjaga õiguse tegutseda volitatud veterinaararstina, sätestades tegevuspiirkonna. Sama lõike teine lause lisab, et volituste ulatus määratakse Veterinaar- ja Toiduameti kohaliku asutuse ja konkursi edukalt läbinud veterinaararsti vahel sõlmitavas töövõtulepingus. Kuna haldusakt (käskkirj) ei oleks piisavalt paindlik, on seadusandja lisaks näinud ette töövõtulepingu sõlmimise. Samas oleks selline kaheetapiline vormistamine võimalik asendada ühega – halduslepinguga.

Näide: keskkonnamõjude hindamise ja keskkonna auditeerimise seaduse § 14 lg 1 kohaselt annab keskkonnamõju hindamise tegevuslitsents isikule õiguse hinnata keskkonnamõju. Põhimõtteliselt oleks võimalik anda ülesande täitmine isikule üle ka halduslepingu alusel.

HKS kohaldamise eesmärgiks ka haldusaktide alusel haldusülesannete täitmise volitamiseks oli ära hoida olukorda, kus vältimaks HKS-s sätestatud nõudeid, hakatakse halduslepingu sõlmimise asemel haldusakti alusel ülesannet üle andma ehk sõltuvalt haldusülesande üleandmise vormistamise viisist üritatakse “pääseda” HKS-s sätestatud nõuete järgimisest.

3. HKS § 1 lg 2 eesmärk on välistada HKS regulatsiooni alt juhtumid, kui haldusülesanne antakse üle **haldusakti alusel** ning küsimuse otsustamisel, kas haldusülesanne anda üle või mitte, **puudub haldusorganil kaalutusõigus**. Ehk teiste sõnadega juhul, kui kõik seaduses sätestatud tingimused on täidetud, on haldusorgan kohustatud haldusakti alusel ülesande üle andma ning taotlejal tekib subjektiivne õigus ülesande üleandmist nõuda (nt tegevusluba saada). Samuti kuuluvad siia alla näiteks juhtumid, kui seadusest tuleneb üheselt haldusorgani kohustus (puudub kaalutusõigus) ülesanne konkreetsele nimeliselt sätestatud isikule üle anda. Sellistel juhtudel HKS-s sätestatud tingimusi ja korda järgida ei tule.

Praktikas on segadusi tekitanud küsimus, kas juhul, kui õigusakt kasutab konstateerivat sõnastust „sõlmib halduslepingu“, on HKS § 1 lg 2 samuti kohaldatav ning HKS-s sätestatud järgima ei pea. Taolise lähenemisega ei saa nõustuda.

Näide: ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 54¹¹ lg 2 sätestab, kes on §-des 54¹-54⁷ ja 54¹⁰ sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja: politseiprefektuur, piirivalveametnik, valla- või linnavalitsus, maavalitsus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Tarbijakaitseamet. ÜTS § 54¹¹ lg 3 sätestab, et § 54⁷ lõikes 1 ja §-s 54¹⁰ sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on eraõiguslik juriidiline isik halduslepingu alusel, mis on sõlmitud valla- või linnavalitsuse, maavalitsuse või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

Ka ÜTS puhul on tegu kaalutusõiguse alusel tehetava otsustusega – viidatud § 54¹¹ lõige 3 ei kohusta sõlmima kohtuvälise menetlejaga halduslepingut (vaatamata konstateerivate sõnastusele). Valla- või linnavalitsus, maavalitsus ega ministeerium ei pea kohtuvälise menetleja ülesandeid üle andma. Paragrahvi 54¹¹ lg 2 annab viidatud asutustele volituse ka ise nimetatud väärtegid menetleda ning lõiget 3 ei saa tõlgendada seda keelavana.

ÜTS § 54¹¹ lg 3 annab volituse haldusleping sõlmida, täpsustamata, kuidas toimub otsustamine, kas valla- või linnavalitsus, maavalitsus või ministeerium täidab ise ülesannet (kohaldatakse lõiget 2) või sõlmitakse haldusleping (kohaldatakse lõiget 3). Siinkohal vaadataksegi halduskoostöö seadust, mis sätestab alused, millal on ülesande delegerimine lubatav ning kes selle otsustab ja mille alusel.

Kuna näiteks ministeeriumi ülesannete osas annab halduskoostöö seadus volituse otsustada ülesande üleandmise Vabariigi Valitsusele, siis saab Vabariigi Valitsus otsustada ka seda, et kohaldatakse siiski ÜTS § 54¹¹ lg 2 ning ministeerium jääb ise ülesannet täitma. Selline otsus tehakse vastava eelnevalt koostatud analüüsi põhjal, mis peaks andma vastuse küsimusele, kas majanduslikke ja avalikke huve silmas pidades on ülesande üleandmine mõistlik ja põhjendatud (vt selle kohta II ptk p 5.1). Vabariigi Valitsus võib otsustada ülesande üleandmise juhul, kui on täidetud HKS § 5 lg 1 tingimused, kuna riik ei saa suvaliselt loobuda oma ülesannetest ja sellega kaasnevast vastutusest. Nagu eelpool märgitud, võib valitsus otsustada ka seda, et ülesannet ei anta üle ja ministeerium jätkab ise vastavate asjade kohtuvälisest menetlemist.

4. HKS § 1 lg 3 järgi ei kohaldata halduskoostöö seadust juhul, kui haldusülesande täitmiseks volitamisel **sõlmitakse tsiviilõiguslik leping HKS § 3 lõike 4 järgi**. Viidatud säte loetleb kriteeriumid, millal võib haldusülesande täitmiseks volitamisel sõlmida tsiviilõigusliku lepingu.

Avaliku ja erasektori koostöö avalike teenuste osutamisel (nt ühistranspordi, kommunaalteenuste, sotsiaalteenuste, arstiabi, heakorra, hoolekande, kultuuri, spordi ja noorsootöö valdkonnas) toimub nii avalik-õiguslikus vormis (halduslepingute alusel) kui ka eraõiguslikus vormis (tsiviilõiguslike lepingute alusel). Seega on vajalik eristada halduslepingut tsiviilõiguslikust lepingust. See tähendab vajadust konkreetsel juhul otsustada, kas sõlmida tuleb haldusleping HKS kohaselt või tsiviilõiguslik leping võlaõigusseaduse järgi. Kui seaduses on otse sätestatud, et sõlmitakse haldusleping, on asi lihtne. Kui aga seadus kasutab lihtsalt mõistet „leping“ ja võimaldab ülesande täitmise üle anda, ent ei täpsusta, mis viisil või kui suures ulatuses, või tegu on kohaliku omavalitsuse täidetava omavalitsusülesandega⁶, tuleb vaadelda lepingute olemust. HKS § 3 lg 4 püüabki anda juhise, et otsustada, kas sõlmida tsiviilõiguslik leping või haldusleping (vt selle kohta II ptk p 3.3).

5. Igal aastal tehakse iga-aastasest riigieelarvest eraldisi eelarveseaduses nimeliselt ettenähtud juriidilistele isikutele. Lepingute sõlmimise tingimuste ja korra kohta võetakse vastu Vabariigi Valitsuse määrus – 2004. aastal Vabariigi Valitsuse 15. jaanuari 2004. a määrus nr 12 (RT I 2004, 4, 23). Mitmed iga-aastase riigieelarve seaduse alusel sõlmitavad lepingud on oma laadilt halduslepingud, mistõttu võib tekkida küsimus, kas lepingu sõlmimisel tuleks järgida Vabariigi Valitsuse määruuses sätestatud või HKS-s sisalduvat.

Kui eraldise kasutamiseks on sõlmitud haldusleping (st sellega delegeritakse teatud haldusülesande täitmine ning tegu ei ole tsiviilõigusliku lepinguga), tuleb õigusaktide hierarhiat arvestades kohaldada määruse asemel HKS-i. Võimalike tõlgendamisprobleemide lahendamiseks sätestabki HKS § 1 lg 4 otseselt, et riigieelarve seaduses nimeliselt sätestatud eraldist saava juriidilise isikuga sõlmitavale halduslepingule kohaldatakse seaduse §-sid 10, 11, 15 ja 16, st sätteid, mis käsitlevad halduslepingu tingimusi, haldusülesannet täitva isiku tegevuspiiranguid ning halduslepingu lõpetamist.

⁶ Vabatahtlike omavalitsuslike ülesandeid võib kohalik omavalitsus omal äranägemisel üle anda eraõiguslikele isikutele, kohustuslike omavalitsuslike ülesannete ja riiklike ülesannete puhul on see võimalik ainult formaalse seaduse volituse alusel. Vt V. Olle. Juridica 8. 2002, lk 526-527.

3. HALDUSÜLESANNETE LIIGID JA HALDUSÜLESANDE TÄITMISEKS VOLITAMISE LUBATAVUS

3.1. Avaliku halduse ülesannete liigid

Avaliku halduse ülesandeid ehk haldusülesandeid võib liigitada mitmetel erinevatel alustel. Halduskoostöö seadust silmas pidades omavad tähtsust järgmised ülesannete liigitused:

1. riigi haldusülesanded ja kohaliku omavalitsuse haldusülesanded;
2. haldusülesanded, mis ei eelda võimuvolitusi ehk lihthaldusülesanded, ning haldusülesanded, mis eeldavad täidesaatva riigivõimu volitusi.

Esimene liigitus on oluline eelkõige seoses haldusülesande täitmiseks volitamise lubatavuse küsimusega ehk probleemiga, millal peab selleks olema seaduses sisalduv volitusnorm (vt selle kohta II ptk p 3.2).

Teine liigitus on praktikas oluline eelkõige seetõttu, et lihthaldusülesannete täitmiseks võib sõlmida ka tsiviilõigusliku lepingu (vt HKS § 3 lg 4, selle kohta II ptk p 3.3), kuid võimuvolitusi eeldavate ülesannete puhul see lubatud ei ole.

Seadusandja jaoks on viimane eristus vajalik ka tulenevalt HKS §-st 4. Viidatud sätte kohaselt peab täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus sätestama:

- täidesaatva riigivõimu volituse sisu ja haldusülesande;
- haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet teostava asutuse või organi;
- haldusülesande täitmise edasise korralduse juhul, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist.

Lihthaldusülesannete alla kuuluvad eelkõige avalikud ülesanded, mis seonduvad avalike teenuste osutamisega, näiteks ühistransporditeenus, kommunaalteenus, arstiabi, sotsiaalteenus jne.

Täidesaatva riigivõimu volitusi eeldavateks ülesanneteks peetakse sageli ekslikult karistamisvõimu. Taoline kitsas käsitlus on väär.⁷ Võimuvolitusi eeldavate ülesannetega on tegu juhul, kui antakse üle õigus otsustada kolmandate isikute õiguste ja kohustuste üle, õigus kolmandaid isikuid käskida või keelata. Kõige lihtsamaks näiteks on siinkohal haldusaktide andmise õiguse üleandmine (nt tegevuslubade väljaandmine) ja riikliku järelevalve teostamisõiguse delegeerimine.

***Näide:** meresõiduohutuse seaduse § 2 p 12 kohaselt võib Eesti riigilippu kandvate laevade tehnilise järelevalve teostamiseks ja neile tunnistuste väljastamiseks sõlmida halduslepingu volitatud klassifikatsiooniühinguga.*

⁷ Tuleb märkida, et karistusvõimu teostamine ei ole teoreetiliselt üldse haldusülesande täitmine, vaid riigivõimu jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamine (traditsiooniliselt jagatakse riigi ülesanded kolmeks: täidesaatvad ehk haldusülesanded, jurisdiktsioonilised ehk õigusemõistmisega seotud ülesanded ning seadusandlikud funktsioonid). Vt ka Riigikohtu üldkoogu 28.04.2004 otsuse asjas nr 33-1-69-03 p 24. Karistusvõimu üleandmine peaks Põhiseadusest tulenevalt olema reeglina välistatud, kuna tegu on riigi nn tuumikfunktsiooniga. Eestis siiski üks näide sellisest delegeerimise võimalusest on – ühistranspordiseaduse § 54¹¹. Viimase puhul ei saa teoreetiliselt rääkida seega halduslepingust, kuna lepingu alusel ei anta üle haldusülesandeid, kuid kuna karistusõiguses puudub vastavaid lepinguid puudutav regulatsioon, kohaldatakse sõlmitavate lepingute suhtes halduslepingute sätteid.

Näide: ühistranspordiseaduse § 34 lg 2¹ lubab ühistranspordiloa ja selle alusel sõidukikaardi andmise ning lõige 3¹ taksoveoloa ja selle alusel sõidukikaardi andmise halduslepinguga volitada mittetulundusühingule.

Näide: struktuuritoetuse seaduse § 14 lg 2 ja § 15 lg 2 kohaselt võib eraõiguslikku juriidilist isikut volitada rakendusüksuse ülesannete täitmisel tegema toetuse taotluste rahuldamise ja rahuldamatata jätmise otsuseid.

3.2. Haldusülesande täitmiseks volitamise lubatavus

HKS § 3 kohaselt eristatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmiseks volitamist.

Riigi haldusülesande võib üle anda:

- seadusega,
- seaduse alusel antud haldusaktiga või
- seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga.

Näide: vahetult seaduse alusel täidavad haldusülesandeid notarid ja kohtutäiturid. (Notarid ja kohtutäiturid ei ole ettevõtjatega samastatavad). Haldusaktiga on haldusülesanded üle antud näiteks veterinaararstidele, samuti täidavad mitmetes valdkondades ette nähtud volitatud asutused haldusakti alusel haldusülesandeid. Andmekogude seaduse § 14 kohaselt võib eraõiguslikust isikust volitatud töötlejaga sõlmida halduslepingu andmekogu pidamiseks. Riigi haldusülesannete halduslepingu alusel kohaliku omavalitsuse üksustele üleandmisele viitavad näiteks tervishoiuteenuste korralduse § 58 lg 2 (nt Harju maavanemal on õigus anda seadusega talle pandud ülesannete täitmine teatud piiratud ulatuses halduslepinguga üle Tallinna linnale).

Kohalik omavalitsus võib talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesande üle anda:

- seaduse alusel antud haldusaktiga või
- seaduse alusel sõlmitud halduslepinguga.

Näide: kohaliku omavalitsuse üksustele annavad õiguse neil lasuvate haldusülesannete üleandmiseks halduslepingu sõlmida näiteks üürivaidluste lahendamise seaduse § 1 lg 4, päästeseaduse §-d 7 ja 8, ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse § 4 lg 3 ja § 9, ühistranspordiseaduse § 54¹⁰ lg 3. Tööturuteenuse seaduse § 20 lg 2 kohaselt korraldab hädaabitööd tööhõiveamet omavalitsusüksusega sõlmitud halduslepingu alusel, päästeseaduse § 6 lg 2 sätestab, et kohalikud omavalitsused võivad sõlmida omavahel ja maavanemaga lepinguid tuletõrje- ja päästetööde tegemiseks.

Seega kehtib halduslepinguga haldusülesande üleandmisel alati **seaduse reservatsioon** – seadus peab sisaldama selgesõnalist volitust haldusülesanne halduslepingu alusel üle anda. Selline põhimõte tuleneb PS §-s 3 sisalduvast seaduslikkuse printsübist.

Nii sätestab valitsusasutustel lasuvate haldusülesannete osas ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 41 lg 5, et valitsusasutused ei või delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti või kui seda ei näe ette seaduse alusel sõlmitud haldusleping.

Kohaliku omavalitsuse haldusülesannete üleandmisel MTÜ-dena tegutsevatele kohaliku omavalitsuse üksuste liitudele sätestavad sama põhimõtte ka kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse § 9 lõiked 3 ja 4. Viidatud sätete kohaselt võib ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral anda liidule täitmiseks avaliku võimu volituse

rakendamist eeldava ülesande ning seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande.⁸

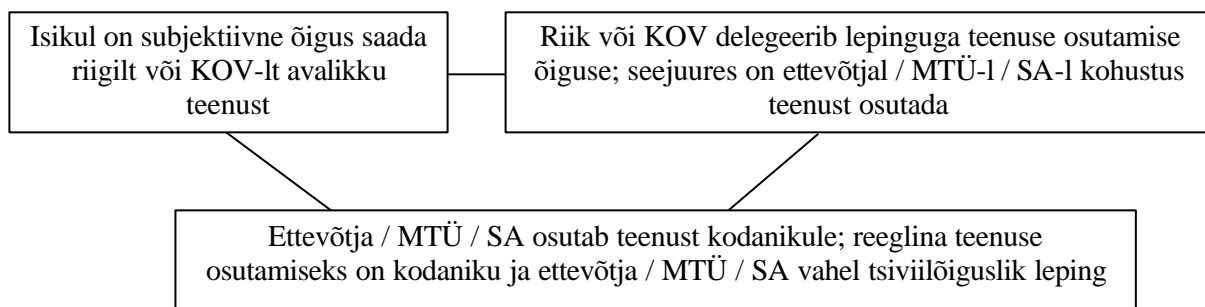
3.3. Haldusülesande üleandmiseks tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise lubatavus

Nagu eelpool märgitud, võib avaliku ja erasektori koostöö **lihthaldusülesannete** täitmisel toimuda nii avalik-õiguslikus vormis halduslepingute alusel kui ka eraõiguslikus vormis, rajanedes tsiviilõiguslikel lepingutel.

Kui õigusakt sätestab otseselt, et haldusülesande üleandmiseks tuleb sõlmida haldusleping, tuleb lähtuda sellest ning tsiviilõiguslikku lepingut sõlmida ei saa. Kui aga õigusakt viitab üksnes lepingule või ei täpsusta, mille alusel ülesannet üle anda, tuleb lähtuda järgnevast.

Tsiviilõiguslikud lepingud on kindlasti kõik lepingud, mille eesmärk on riigi kui omaniku vara valitsemine ja vara suurendamine teatud ainelistes vahendite juurdehankimise läbi (nt ei ole halduslepinguks riigihankeleping). Era- ja avalik-õiguslike suhete eristamisel peaks olema abiks ka loetelu RVastS § 1 lõikes 3⁹.

Kui eraõiguslikku isikut volitatakse täitma haldusülesannet, nt osutama avalikku teenust, võib see mõjutada kolmandate isikute õigusi ja kohustusi. See tähendab, et näiteks avaliku teenuse osutamisel tekib kolmepoolne suhe:



Antud situatsioonis on sõlmitava lepingu puhul tegu **halduslepinguga**, kui:

- kodanikel on subjektiivne avalik õigus ülesande täitmise või teenuse saamise suhtes (see puudub, kui haldusorgan vabatahtlikult ülesannet täidab, nt osutab teenust, milleks õigusakt teda ei kohusta, nt korraldab avaliku ürituse, loob elanikele võimalused puhkeaja veetmiseks) ja
- haldusorgani ja ettevõtja / MTÜ / SA vahelise lepinguga õigust avaliku teenuse saamiseks konkretiseeritakse või piiratakse (lepitakse kokku nt tingimused, millal

⁸ „§ 10. Liidu täidetavad riiklikud ülesanded

(1) Liit täidab ülesandeid, mis on talle pandud seadusega või seaduse alusel.

(2) Liit võib sõlmida valitsusasutusega lepingu, mille alusel ta võtab täita riikliku ülesande.

(3) Riikliku ülesande võtab liit täita juhul, kui ükski liitu kuuluv kohaliku omavalitsuse üksus ei ole selle vastu.

(4) Seadusega või seaduse alusel liidule pandud ülesande täitmisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.”

⁹ „Kahju tekitamisena eraõiguslikus suhtes käsitatakse kahju tekitamist avaliku võimu kandja poolt:

1) võlaõigussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisel, sealhulgas eraõiguslikus vormis veo-, ravi- või muu teenuse osutamisel;

2) kinnisasja, tee, veekogu või muu asja omanikuna oma kohustusi, välja arvatud liiklusseaduse (RT I 2001, 3, 6) §-s 45 sätestatud kohustusi, rikkudes;

3) liikluses osalemisel või ohtliku seadme kasutamisel või aine valdamisel, kasutamata avaliku võimu kandja eriõigusi;

4) muul viisil eraõiguslikus vormis tegutsedes.”

ettevõtja on kohustatud avalikku teenust osutama – hind, kvaliteet, õigustatud subjektide ring) või muudetakse õigussuhte subjekte (riik või kohaliku omavalitsuse üksus vabastab ennast kodanike ees avalike teenuste osutamise kohustusest).

Seega on tegu tsiviilõigusliku lepinguga, kui:

- lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutajate või muude kolmandate isikute õigusi ega kohustusi, vaid üksnes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ja ettevõtja / MTÜ / SA vahelisi suhteid; teenuse kasutamise tingimused on määratud kindlaks vastavate õigusaktidega (seaduses või määrukses) ja
- ei vabastata riiki või kohaliku omavalitsuse üksust tal lasuvatest kohustustest ja
- ülesande täitmisel ei kasutata võimuvolitust.¹⁰

Tuleb lähtuda eeldusest, mille kohaselt juhul, kui lepingust ei nähtu selgelt poolte tahet sõlmida tsiviilõiguslik leping, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga.

Tsiviilõiguslike lepingutena võib käsitleda näiteks lepinguid kohaliku omavalitsuse üksuse ja ühistransporti korraldavate ettevõtete vahel, kui kõik avalik-õiguslikud küsimused ja linnaelanike huve puudutavad küsimused (nt pileti hind jms) on reguleeritud õigusaktidega. Ka näiteks ÜTS § 24 lg 2 p 4 sätestab, et avaliku liiniveo sõidukilomeetri kõrgeima tariifi ja kõrgeima sõidupiletihinna kehtestab valla- ja linnavolikogu või nende volitatud ametiasutus bussi-, trammi-, trollibussi- ning laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliikluses valla- või linnasisesel sõitjateveol. Ettevõtjatega sõlmitud lepingutes puudub eripära, mis kohustaks neid olemuslikult käsitama avalik-õiguslikena, kui lepingutes on ette nähtud üksnes ettevõtja kohustus osutada kohaliku omavalitsuse üksuse eest ühistransporditeenust vastavalt seadusele ja volikogu poolt kehtestatud tingimustele.

Märkus: samas tuleb siiski märkida, et ÜTS § 52 lg 1 alusel kehtestatud teede- ja sideministri 07.06.2000. a määrusega nr 39 kinnitatud „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja“ § 7 lg 2 sätestab, et avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariif ja/või sõidupileti hind sätestatakse avaliku teenindamise lepingus. Kui antud küsimus reguleeritakse üksnes lepingus, on tegu halduslepinguga, kuna otsustatakse kolmandate isikute (inimeste, kellele transporditeenust osutatakse) õiguste ja kohustuste üle.

Samuti ei ole näiteks sõiduki teisaldamine eraõigusliku juriidilise isiku poolt reeglina ülesande iseseisev täitmine sõidukiomaniku suhtes, st selleks ei ole vajalik halduslepingu sõlmimine. Kui teisaldamine omistatakse asutusele, kes koostab teisaldamisakti, ning teisaldamine eraõigusliku juriidilise isiku poolt on lihtsalt selle akti täideviimine, on lubatud tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine. Sellisel juhul jääb sõidukiomaniku ees vastutajaks asutus, kes eraõiguslikule isikule ülesande üle andis. Ülesande täitmiseks volitamiseega on tegu ja haldusleping tuleb sõlmida juhul, kui ka akti tegemise õigus on antud üle eraõiguslikule juriidilisele isikule.

Kohtupraktikas on näiteks Tartu Ringkonnakohtu oma 06.11.2001 otsuses asjas nr 2-3/144/2001 lugenud halduslepinguks lepingu, millega turvafirma kohustus korraldama rannavalvet Pühajärve ääres.

Lisaks tuleks silmas pidada HKS § 1 lõikes 1 sisalduvat halduslepingutele omast kriteeriumi „iseseisev täitmine“. Iseseisev ülesannete täitmine on välistatud (st tegu ei ole halduslepinguga), kui eksisteerib alluvussuhe ja ülesannet täitva isiku üle teostatakse teenistuslikku järelevalvet, näiteks avaliku teenistuse suhted, kus füüsilised isikud täidavad avalikke ülesandeid töölepingu või töövõtulepingu alusel. Samuti ei saa iseseisevaks täitmiseks pidada eraisiku kaasamist ülesande täitmisele nn allhanke korras tsiviilõigusliku lepingu alusel (nt teede ehitamine ja remont, sõidukite tehniline teisaldamine).

¹⁰ Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 20.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-64-03, p 12.

4. HALDUSÜLESANDE ERAÕIGUSLIKULE ISIKULE TÄITMISEKS ÜLEANDMISE TAGAJÄRJED

Haldusülesande iseseisvaks täitmiseks volitamise muutmise avaliku halduse ülesandeid täitvad füüsilised ja juriidilised isikud avaliku halduse kandjateks. Nad tegutsevad **omal vastutusel** ning nad ei ole oma tegevuses allutatud riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimisele, mis väljenduks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt käskude, suuniste ja korralduste andmises tegevuse sisu kohta. Nad "astuvad" haldusülesande üleandja asemele. Ühtlasi tähendab see, et füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud **muutuvad** haldusülesande üleandmise tulemusel **haldusorganiteks**, olles kohustatud järgima haldusorganitele vastavas õigussuhtes kehtestatud reegleid.

Sellele viitab ka HMS §-s 8 sätestatud haldusorgani mõiste, mille kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või **halduslepinguga** avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.

Isik, kellele haldusülesanne halduslepinguga üle antakse, esineb üleantud ülesannetes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asemel haldusõigussuhte poolena eraisiku vastas, võttes oma tegevusega õigusi ja kohustusi iseendale ning vastutades iseseisvalt haldusülesande täitmisel toimendanud õigusrikkumise eest. Seega kui isiku, kellele haldusülesanne oli üle antud, tegevust soovitakse vaidlustada, on just tema halduskohtus vastustajaks, mitte ülesande üleandja. Ka HKMS § 4 viitab, et haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, on avalik-õiguslike haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või **muu isiku** korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks. Toiminguks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, on avalik-õiguslike haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või **muu isiku** tegevus või tegevusetus või viivitus avalik-õiguslikus suhtes.

Kuigi isik, kellele haldusülesanne üle antakse, on ülesande täitmisel ja tegutsemisel iseseisev, siis kindlasti ei tähenda see, et ülesande üleandnud riigiasutus või kohaliku omavalitsuse üksus vabaneb igasugustest kohustustest. Esiteks näeb HKS ette haldusülesande üleandja kohustuse teostada halduslepingu alusel tegutseva isiku tegevuse üle järelevalvet (vt selle kohta II ptk p 8).

Teiseks, kui halduslepingu alusel tegutsev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik (seega ei puuduta alljärgnev ülesande üleandmist kohaliku omavalitsuse üksusele või avalik-õiguslikule juriidilisele isikule) on haldusülesannet täites tekitanud kahju, siis esmane **kohustus hüvitada** kannatanule **kahju** lasub RVastS § 12 lg 3 kohaselt riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või muul avalik-õiguslikul juriidilisel isikul, kes andis füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule volitused avalike ülesannete täitmiseks. Seega, kui halduskohtus on vaidlustatud haldusülesandeid täitva füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevus ning protsessi käigus tõusetub muu hulgas ka kahju hüvitamise küsimus, siis peaks halduskohus kaasama haldusülesande üleandja protsessi kolmanda isikuna HKMS § 14 lg 3 alusel.

RVastS § 12 lg 3 eesmärk on vältida olukorda, kus tulenevalt füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku vahendite piiratusest ei ole tal võimalik täies ulatuses hüvitada kannatanule avalike ülesannete täitmisega tekitatud kahju. Ehk teiste sõnadega tagatakse kannatanule „maksejõuline“ kohustatud isik, kuna riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku pankrot on põhimõtteliselt välistatud.

Seadusega võib ette näha siiski ka teisiti, sätestades, et haldusülesandeid täitev isik vastutab vahetult ise õigusrikkumisega tekitatud kahjude hüvitamise eest. Kahjude hüvitamise peaks sellisel juhul tagama aga haldusülesande täitja õigusaktist tulenev kohustus omada kehtivat vastutuskindlustuslepingut.

Haldusülesande üleandja, kes hüvitas kannatanule kahju, saab esitada regressnõude ülesannet täitnud füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku vastu (RVastS § 19 lg 1).

5. HALDUSLEPINGU SÕLMIMISE MENETLUS

5.1. Analüüsi koostamine

Enne, kui haldusorgan asub realiseerima talle seadusega antud õigust halduslepinguga haldusülesanne üle anda, kohustab HKS § 5 teda korraldama vastava analüüsi koostamise. Silmas tuleb pidada, et analüüsi koostamise kohustus ei ole kindlasti mitte pelgalt formaalsus, vaid oluline nõue, hindamaks nii majanduslikke tagajärgi kui ka sisulisi ohtusid, probleeme, mõju, mis haldusülesande üleandmisega võivad kaasneda. Analüüs peab kajastama asutuse **tegelikke vajadusi** ja **võimalusi** haldusülesande täitmiseks ja üleandmiseks. Seega mitmed analüüsis kajastatavad asjaolud on need, mis ülesande üleandmise positiivse otsuse korral peavad hiljem leidma sätestamist riigihanke pakkumismenetluse kutsedokumentides ning halduslepingus endas.

Seega ei ole analüüsi puhul tegu lihtsalt vormitäitega, kuigi kahjuks sageli sellesse nii suhtutakse.

Analüüsi koostamise peab korraldama haldusülesande täitmist volitama õigustatud ametiisik või organ (HKS §-d 6 ja 9, vt selle kohta II ptk p 5.2.1). See tähendab, et vastav ametiisik või organ ei pea küll analüüsi ise tegema, kuid ta peab **korraldama selle koostamise**. Kelle poolt ja kuidas seda teostatakse, on tema otsustada. Taoline regulatsioon tagab, et haldusülesande üleandmise otsustamiseks pädev ametiisik või organ jääb lõppastmes tehtava otsuse eest vastutavaks. Kui halduslepingu alusel haldusülesande üleandmine osutub hiljem mingil põhjusel siiski valeks otsuseks (selgub, et see ei ole majanduslikult otstarbekohane vms), siis ei saa otsustaja veeretada vastutust teisele ametiisikule või organile põhjendusega, et viimane oleks pidanud tegema kvaliteetsemat tööd analüüsi koostamisel.

***Näide:** kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamiseks peab analüüsi koostamise korraldama volikogu. KOKS § 22 ei piira antud küsimuse delegeerimist volikogult näiteks valla- või linnavalitsusele. Ka KOKS § 30 lg 1 p1 kohaselt valmistab valla- või linnavalitsus ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest. Sama lõike punkti 2 järgi lahendab ja korraldab valitsus kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele. Seega on volikogul tulenevalt KOKS-st piisavad võimalused anda selle analüüsi koostamine valitsuse kätte, kuid vastutus jääb lõppastmes ikkagi volikogule kui otsustajale. Vastasel juhul võiks tekkida olukord, kus volikogu hakkaks hiljem probleemide tekkimisel ennast vabandama sellega, et valitsus ei teinud piisavalt head tööd analüüsi koostamisel. Sellega väheneks volikogu poliitiline vastutus kohaliku omavalitsuse haldusülesannete täitmise tagamisel.*

Analüüs peab sisaldama järgmist teavet (HKS § 5 lõiked 1 ja 2):

1. Täitmiseks volitamise tingimuste **majanduslikud arvestused** ja riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kaasnevate **kulutuste suurus** – haldusülesande täitmine eraõigusliku isiku poolt peab olema majanduslikult põhjendatud, arvestades muu hulgas ülesande riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt täitmise volitamiseks, võimalikuks rahastamiseks ning järelevalveks tehtavaid kulutusi. Just viimane aspekt (kulud järelevalve teostamiseks) on see, mis sageli ära unustatakse või mida peetakse vähetahtsaks.

Seega tuleb hinnanguliselt kajastada haldusülesande üleandmisega seotud:

- otsesed kulud, st tehingukulud (menetlusega seotud kulud (nt riigihanke kulud), lepingu sõlmimisega kaasnevad kulud (nt õigusabi kulud)), lepingu alusel teisele poolele makstavad tasud jms;
- kaudsed kulud, st lepingu täitmise järelevalvega seonduvad kulud, haldusülesande üleandja enda organisatsioonile kaasnevad administratiivsed kulud (kas ülesande

üleandmisega kaasneb seniste ülesannet täitnud avalike teenistujate koondamine, kas järelevalve teostamiseks on vaja palgata lisatööjõudu, kas vajalik on moodustada uusi struktuuriüksuseid või muuta senist organisatsioonilist struktuuri) jms.

2. Haldusülesande täitmise **järjepidevuse** ja **kvaliteedi tagamise abinõud**, kuna ülesande üleandmine ei tohi halvendada haldusülesande täitmise tingimusi. Haldusülesande üleandmisega ei või kahjustada ei avaliku teenuse kättesaadavust (nii ruumilises kui ka ajalises dimensioonis) ega kvaliteeti. Seetõttu tuleb analüüsis kajastada, kuidas maandatakse riskid juhul, kui isik, kellele ülesanne täitmiseks volitatakse, ei suuda mingil põhjusel ülesannet üldse täita või teha seda lepingus kokkulepitud tingimustel, st õigeaegselt, kvaliteetselt ja kokkulepitud hinna eest.

Haldusülesande täitmiseks volitamise kulude ja kvaliteedi vahel tuleb leida optimaalne tasakaal.

3. Haldusülesande täitmiseks volitamisest tingitud **õiguslik** ja **faktiline mõju** isikutele, kelle suhtes täitmiseks volitatavat haldusülesannet täidetakse – haldusülesande täitmiseks volitamine ei tohi kahjustada avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. See aspekt peab väljendama haldusülesande üleandmise kulusid nõõ õiguslikus ja sotsiaalses dimensioonis.

Analüüs vormistatakse kirjalikult ning avalikustatakse AvTS-s sätestatud korras (nt veebilehel, AvTS § 28 lg 1 punktid 18 ja 20).¹¹ Kui tulemus on positiivne ja sellele järgneb haldusülesande täitmiseks volitamise otsuse tegemine, siis analüüsi järeldused tuleb lisada nimetatud otsusele (nt seletuskirjana).

***Märkus:** AvTS sätestab olukorrad, kus teabe juurdepääsupiirangute kehtestamine on tunnistatud absoluutselt lubamatuks. Sellise teabe hulka kuuluvad muu hulgas ka dokumendid riigi eelarvevahendite kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta (AvTS § 36 lg 1 p 9). Selline piirang laieneb ka teabele, mis puudutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest eraldatud vahendite ja üleantud vara kasutamist (AvTS § 36 lg 2 p 2). Vastavad vahendid ja vara on aga enamasti üle antud just nimelt halduslepinguga.*

5.2. Haldusülesande täitmiseks volitamise otsuse tegemine

5.2.1. Riigi haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamine

Riigi haldusülesande täitmiseks volitamise otsuse tegemise pädevust reguleerib HKS § 6. Viidatud paragrahvi lõike 1 kohaselt omab õigust otsustada, kas üldse haldusleping sõlmida, haldusülesannet seni täitnud riigiasutuse põhimäärust kinnitama õigustatud ametiisik. Erandina näeb HKS § 6 lg 2 ette, et kui tegu on ministeeriumi, Riigikantselei või maavalitsuse pädevuses oleva haldusülesande täitmiseks volitamise, siis otsustab haldusülesande üleandmise Vabariigi Valitsus.

***Märkus:** sama põhimõtte sisaldub juba praegu VVS § 94 p-s 9 maavanemate kohta – maavanem saab sõlmida kohaliku omavalitsuse üksustega halduslepinguid nende poolt riiklike kohustuste täitmiseks üksnes Vabariigi Valitsuse volitusel.*

Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud küsimuse otsustamine eeldab Vabariigi Valitsuse korralduse andmist. HKS lähtub siinkohal põhimõttest, et ministeeriumi, Riigikantselei ja maavanema haldusülesanded on nõõ kõrgendatud avaliku huviga (tuumikfunktsioonid), neil

¹¹ AvTS § 28 lg 1 punktide 18 ja 20 kohaselt tuleb veebilehel avalikustada andmed riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud uurimuste ja analüüside ja nende poolt teostatavate ja teostatud riigihangete kohta.

on suurem tähtsus, mistõttu tuleb tagada rangem kontroll ja ülevaade nende ülesannete delegeerimisest. See saavutataksegi Vabariigi Valitsuse korralduse andmise läbi. Ülesande üleandmine on reeglina alatikaalutusõiguse alusel tehtav otsustus (seda ei pea tegema – ministeerium, Riigikantselei või maavanem saab ka ise seda täita), mis tehakse koostatava analüüsi alusel, kaaludes kõiki poolt- ja vastuargumente.

Tabelina:

Haldusülesannet täitev haldusorgan	Haldusülesande üleandmise otsustaja
Ministeeriumi, Riigikantselei või maavalitsuse pädevuses olev haldusülesanne	Vabariigi Valitsus (HKS § 6 lg 2)
Ameti, inspeksiooni või valitsusasutuse kohaliku täidesaatva riigivõimu volitusi omava asutuse pädevuses olev haldusülesanne	Minister, kes juhib ministeeriumi, mille valitsemisalasse asutus kuulub (VVS § 42 lg 1)
Valitsusasutuse hallatava asutuse pädevuses olev haldusülesanne	Minister, maavanem või riigisekretär (vastavalt hallatava asutuse alluvusele); erandjuhtudel ka Vabariigi Valitsus (VVS § 43 lg 5) ¹²

HKS § 6 lg 3 on n.ö abinorm juhuks, kui üleantava haldusülesande täitmine ei kuulu ühegi riigiasutuse seaduse või põhimäärusega ettenähtud ülesannete hulka. Sellisel juhul otsustab haldusülesande täitmiseks volitamise minister, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisalasse haldusülesanne kuulub.

Näide: Eesti Vabariigi haridusseaduse § 10 lg 1 kohaselt tagab kohalik omavalitsus keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning eriabi vajavatele inimestele võimaluse õppida elukohajärgses koolis. Vastavate tingimuste puudumisel tagavad riik ja kohalik omavalitsus õigusaktides ettenähtud korras ja tingimustel neile õppimisvõimalused selleks loodud õppeasutustes. Viidatud norm ei sätesta, milline riigiasutus on kohustatud ülesannet täitma. Seega tuleb vaadata, millise ministeeriumi valitsemisalasse ülesanne kuulub. Antud näite puhul oleks selleks Haridus- ja Teadusministeerium.

HKS § 7 kohaselt tuleb riigi haldusülesande täitmiseks volitamise otsuses esitada järgmised andmed:

- volitatava kohaliku omavalitsuse üksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku nimi või andmed selle kohta, kas haldusülesannet volitatakse täitma füüsilist või eraõiguslikku juriidilist isikut (kuna füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule ülesande delegeerimise puhul tuleb läbi viia reeglina riigihange, siis ei ole tema konkreetset nime võimalik otsuses esitada);
- volitus pädevale ametiisikule halduslepingu sõlmimiseks, kui haldusülesande täitmiseks volitamise otsustab Vabariigi Valitsus.

5.2.2. Kohaliku omavalitsuse ülesande täitmiseks volitamise otsustamine

HKS § 9 kohaselt otsustab kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise volikogu. Sama põhimõte tuleneb sisuliselt ka KOKS § 22 lg 1 punktides 5 ja 8. Kui otsus on positiivne, siis sama otsusega volitab volikogu halduslepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse.

¹² VVS § 43 lõige 4: Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused kuuluvad Vabariigi Valitsuse määratud ministeeriumi valitsemisalasse või Riigikantselei või maavalitsuse haldamisele; lõige 5: valitsusasutuste hallatava riigiasutuse põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus, minister, riigisekretär või maavanem. Vt täpsemalt VVm 08.10.1996 nr 244 „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise kord“.

5.3. Lepingu sõlmimise kord

Halduslepingu sõlmimise menetlus erineb sõltuvalt sellest, kes on see isik, kellele haldusülesanne üle antakse.

5.3.1. Halduslepingu sõlmimine kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isikuga

Kui riik volitab haldusülesannet täitma kohaliku omavalitsuse üksust (üksuseid) või üks kohaliku omavalitsuse üksus annab ülesande täitmise üle teisele kohaliku omavalitsuse üksusele või sõlmivad mitu kohaliku omavalitsuse üksust halduslepingu ühiseks haldusülesannete täitmiseks, siis HKS mingit eraldi lepingu sõlmimise menetlust selleks ette ei näe.

Sama kehtib ka juhul, kui riik või kohaliku omavalitsuse üksus volitab haldusülesande täitmise avalik-õiguslikule juriidilisele isikule (näiteks Advokatuurile, Eesti Rahvusraamatukogule, Tallinna Tehnikaülikoolile, Haigekassale jne).

5.3.2. Halduslepingu sõlmimine füüsilise või eraõigusliku juriidilise isikuga

Kui riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesanne soovitakse üle anda füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule, on selleks ette nähtud kohustus järgida riigihangete seaduses pakkumismenetluse läbiviimise ja hankelepingu sõlmimise tingimusi ja korda, arvestades HKS §-s 13 sätestatud erisusi.

Haldusülesande täitmiseks volitamise korral on esmatähtis arvestada avalikku huvi täidetava haldusülesande kvaliteedi suhtes. Kvaliteedi tagamiseks korraldatakse riigihange, mida kohaldatakse **tellimuse maksumusest sõltumata**. St kui riigihangete seadus kohustab riigihanke pakkumismenetluse korda kohaldama üksnes juhul, kui eeldatav hankelepingu maksumus ületab teatud piirsumma, siis halduslepingu sõlmimiseks läbiviidava pakkumismenetluse suhtes see ei kehti.

Samas ollakse ka seisukohal, et teatud juhtudel ei ole riigihankemenetlus avalike ülesannete delegerimisel halduslepingu sõlmimiseks sobivaim viis, sest see toob kaasa asjatut raha- ja ajakulu.

Abstraktselt ei ole võimalik kindlaks määrata juhtumeid, millal riigihankemenetlust ei ole mõtet korraldada. Seetõttu ei ole HKS § 13 lõikes 2 ette nähtud summaarset piiri, millest alates kohaldatakse halduslepingu sõlmimiseks riigihanke menetlust. Avalik huvi ülesande täitmise kvaliteedi vastu kaalub üles otstarbekuse kaalutluse, argumendi, et riigihanke menetlus on kulukas ja aeganõudev. Samuti on arutluse all olnud võimalus sätestada riigihanke välistamise üldise kriteeriumina näiteks asjaolu, kui sobiva alternatiivi või asendaja või konkurentsi puudumisel on objektiivsetest põhjustest sõltuvalt võimalik haldusülesannet täitma volitada ainult ühte isikut. Ka sellise erandi toomisest HKS-s loobuti, sest nimetatud juhul on riigihangete seadusest tulenevalt niikuinii võimalik kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust (§ 57), mis on kiirem ja lihtsam. Lisaks on tehtud ettepanekuid välistada riigihankemenetlus juhul, kui ülesanne antakse üle riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikule isikule. Sellisteks juhtudeks sätestab HKS § 14 juba praegu osalise erandi – RHS §-s 57 ettenähtud menetluse ehk väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamise (vt erandid).

Probleemi, mille kohaselt HKS ei sätesta alammäära, mistõttu ülesande täitmiseks volitamise menetlus võib kalliks osutada, peaks leevendama ka HKS § 3 lg 4 valikuvõimalus: kui kavandatav hange jääb alla RHS-s sätestatud alammäära ja RHS ei kohusta riigihanget korraldama, võib sõlmida tsiviilõigusliku lepingu ilma riigihanketa. Kuid see leping ei tohi mõjutada kolmanda isiku õigusi ning täidetud peavad olema muud HKS § 3 lõikes 4

nimetatud alused. Kuna tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel ei muutu ülesande täitja iseseisvaks omal vastutusel tegutsevaks haldusorganiks, siis selliste lepingute puhul ei ole avalik huvi nii kaalukas.

Erandid

Kuna teatud juhtudel on siiski ilmselge, et riigihankel puudub igasugune mõte või mingil põhjusel riigihanget isegi ei saaks läbi viia, siis HKS § 13 lg 1¹ loetleb otsesed erandjuhud, millal riigihangete seaduses ette nähtud menetlust järgima ei pea:

- kohaliku omavalitsuse üksuste liidule riigi või kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks volitamise haldusleping;
- ülikooliseaduse § 13¹ lõikes 2 nimetatud haldusleping;
- erakooliseaduse § 22 lõigete 2¹ ja 2² alusel sõlmitud halduslepingud;
- tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ning selle alusel kehtestatud õigusaktide tähenduses tervishoiuteenuste ja kiirabi teenuste tellimiseks sõlmitav haldusleping, arvestades riigihangete seaduse § 4 lõiget 3;
- planeerimisseaduse § 10 lõikes 6 nimetatud leping;
- struktuuritoetuse seaduse § 14 lõikes 2 nimetatud haldusleping.

HKS § 14 sätestab, et kui subjektiks, keda volitatakse ülesannet täitma, on:

- riigi äriühing, riigi sihtasutus või äriühing, milles riigil on enamusotsustusõigus (ja üleandmise otsustajaks on Vabariigi Valitsus) või
- äriühing, mille ainus osanik või aktsionär on vastav kohalik omavalitsus või milles vastaval kohalikul omavalitsusel on enamusotsustusõigus, või sihtasutus, mille ainuastutaja on vastav kohalik omavalitsus,

siis haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisele kohaldatakse riigihangete seaduse §-s 57 ettenähtud menetlust, st väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlust. Seega kõik HKS §-s 13 sätestatud tingimused laienevad ka HKS §-s 14 nimetatud lepingutele, v.a asjaolu, et menetlusena tuleks kasutada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlust (seejuures tuleb arvestada loomulikult § 13 lõikes 1¹ nimetatud eranditega).

5.3.3. Riigihangete seadus ja halduskoostöö seadus

Kui tegemist on lepinguga, mis langeb nii HKS kui ka riigihangete seaduse regulatsiooni alla, kohaldatakse HKS-i kui eriseadust. HKS § 13 sätestab järgmised erisused võrreldes riigihangete seadusega:

1. Riigihanke pakkumismenetluse korraldamiseks ettenähtud kord kehtib halduslepingu kohta sõltumata halduslepingus ettenähtud haldusülesande täitmise tellimise maksumusest. Nimelt sätestavad riigihangete seaduse § 2 lg 7 punktid 1 ja 2, et riigihangete seaduses sätestatud kord kehtib riigihangete suhtes, mille eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on asjade ostmise või teenuste tellimise korral 300 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimise korral 2 miljonit krooni ja üle selle.

***Märkus:** riigihangete seaduse § 2 lg 8 lisab, et riigihangete suhtes, mille hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui 300 000 krooni, peab ostja järgima riigihangete teostamise head tava, tagama kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsema ja säästlikuma kasutamise ning pakkujate paljususe korral pidama pakkumiste osas läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga. Kui sellise riigihanke korral on hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta asjade ostmisel või teenuste tellimisel 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimisel 500 000 krooni ja üle selle, esitab ostja kümne päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist riiklikule riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni.*

2. HKS § 13 lg 3 kohustab pakkumismenetluse korraldajat pakkujate kvalifitseerimisel kontrollima pakkujate vastavust HKS-s sätestatud nõuetele, st kontrollima füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku usaldusväärust. HKS § 12 lõikes 2 on toodud loetelu usaldusväärust kinnitavatest asjaoludest, mis osaliselt erineb riigihangete seaduse §-s 31 jj sätestatust (nt maksuvõlgnevuse kontrollimise osas). Erisus on teadlik ning halduslepingute puhul loetakse eriti oluliseks just selles lõikes loetletud asjaolusid. Lõike preambulis kasutatakse sõnastust „muu hulgas“, st jäetakse otsustajale diskretsiooniõigus arvestada ka muid asjaolusid, mis on asjakohased ja vajalikud, sh riigihangete seaduses sätestatud tingimusi. Seega ei ole otsustaja kohustatud riigihangete seaduse sätteid järgima, kuid ta võib seda teha.

HKS § 12 lg 2 annab mitteammendava loetelu asjaoludest, mida eelkõige tuleb arvesse võtta füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku usaldusvääruse hindamisel:

- tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal on nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks;
- tema suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust;
- ei esine asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise;
- tema kohta ei ole karistusandmeid karistusregistris;
- ta ei ole oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid;
- tal ei ole maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

3. Halduslepingu sõlmimisel tekkinud vaidluste lahendamisele ei kohaldata HKS § 13 lg 4 kohaselt riigihangete seaduses ette nähtud vaidlustuse esitamise ja läbivaatamise korda (riigihangete seaduse §-sid 61-67). Peale vaidmenetluse on välistatud ka Riigihangete Ameti järelevalvepädevus nii haldusmenetluses (§-d 68-70 ja 71¹) kui ka väärteomenetluses (§-d 71, ja 73¹-73⁴). Sätted, millega reguleeritakse pakkujale kahju hüvitamist (§ 72)¹³ ja ostjale või teistele isikutele kahju hüvitamist (§ 73)¹⁴, on kohaldatavad.

5.4. Lepingu sõlmimise pädevus

Riigi haldusülesande täitmiseks halduslepingu sõlmimise pädevus kuulub HKS § 8 kohaselt valitsusasutuse juhile, kelle pädevuses on otsustada haldusülesande täitmiseks volitamine või keda on selleks volitanud Vabariigi Valitsus (vt selle kohta ka II ptk p 5.2.1).

Kohaliku omavalitsuse haldusülesande täitmiseks sõlmib halduslepingu HKS § 9 kohaselt volikogu volituse alusel valla- või linnavalitsus.

¹³ Pakkujal on õigus nõuda ostjalt pakkumise esitamisega seotud kulude hüvitamist, kaasa arvatud pakkumise ettevalmistamise kulud, kui ta tõendab, et hankeleping oleks tõenäoliselt sõlmitud temaga, kui ostja ei oleks rikkunud käesolevat seadust.

¹⁴ Kui pakkuja on esitanud valeandmeid või võltsinud dokumente pakkumismenetluses või vaidlustuse lahendamisel, hüvitab ta selliste andmete või dokumentide esitamisest ostjale või teistele isikutele tulenenud kahju.

6. LEPINGU JÕUSTUMINE

Halduslepingu jõustumise kohta sätestab HMS § 101 lg 4, et piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitav haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras. Halduslepingud, mis on sõlmitud haldusülesande täitmise volitamiseks, on reeglina piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepingud (vt selle kohta ka I ptk p 2.2). See tähendab, et haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu jõustumine on seotud avalikustamisega – haldusleping jõustub kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva.

Küsimusi võib tekitada asjaolu, kes peaks halduslepingu avaldama (kas haldusülesande üleandja või isik, keda volitatakse haldusülesannet täitma) ning kuidas.

Eelkõige peab halduslepingu avaldamise eest hoolitsema haldusülesande üleandja. Halduslepingu jõustumine seondub eelkõige just tema poolt halduslepingu avalikustamisega. Tulenevalt avaliku teabe seadusest laieneb see kohustus aga ka osaliselt ülesande saajale, kuna ta on teabevaldajaks AvTS § 5 mõttes. Seega peab ka isik, kellele haldusülesanne on täitmiseks volitatud, tagama halduslepingu kohta käiva teabe avalikkuse AvTS-s sätestatud juhtudel ja mahus.

Riigi Teataja seadus reguleerib ministeeriumide ja Riigikantselei poolt sõlmitud halduslepingute avaldamist ja jõustumist. Viidatud seaduse § 2 p 10¹ ja § 9 lg 4 p 1 kohaselt avaldatakse ministeeriumide ja Riigikantselei poolt sõlmitud piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud või teadaanded nende sõlmimise kohta Riigi Teataja Lisa esimeses jaos. Kui Riigi Teatajas avaldatakse teadaanne ühetaoliste piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu sõlmimise kohta, näidatakse teadaandes ära, millises korras on leping avalikustatud (RTS § 4 lg 3). Riigi Teatajas avaldatav piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub kolmandal päeval pärast selle avaldamist. Halduslepingu sõlmimise kohta teadaande avaldamise korral jõustub haldusleping halduslepingus eneses sätestatud tähtpäeval, kuid mitte varem kui kolmandal päeval lepingu avalikustamisest (RTS § 5 lg 5¹).

Märkus: tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et kui ülesande üleandmise otsustajaks on Vabariigi Valitsus, siis kuulub ka vastav valitsuse korraldus avalikustamisele Riigi Teatajas. See ei muuda aga halduslepingu jõustumist – haldusleping jõustub kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist (s.t avalikkusele kättesaadavaks muutmist).

Muudel riigi ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute haldusülesannete täitmiseks volitamise juhtudel kohaldatakse avaliku teabe seadust. Teabe avalikustamise viisideks on AvTS § 28 lõikes 1 nimetatud andmete suhtes (teabevaldaja ülesannetega seotud olemasolev teave, kuhu hulka kuulub kindlasti ka teave halduslepingute kohta) § 29 kohaselt kohustuslikult veebileht ning lisaks on vajadusel võimalik avalikustada ringhäälingus või trükiaja-kirjanduses, dokumendi väljapanekuga üldiseks tutvumiseks kohaliku omavalitsuse asutuses või rahvaraamatukogus, ametlikus väljaandes, muul seadusega või selle alusel vastuvõetud õigusaktiga ettenähtud viisil. Seega, kui halduslepingu avaldamisele ei ole muu õigusaktiga ette nähtud kohustuslikku viisi, saab halduslepingu avalikustamise ja ühtlasi selle jõustumise küsimuse lahendada eelkõige veebilehe kaudu.

Tulenevalt HMS § 101 lõikest 4 kohaldatakse kohaliku omavalitsuse üksuse poolt haldusülesande üleandmiseks sõlmitud halduslepingu avaldamise ja jõustumise kohta KOKS-s kohaliku omavalitsuse määruste kohta sätestatud. Nii volikogu kui valla- ja linnavalitsuse määrused jõustuvad kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui määruses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Määrused avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Üldist tähtsust

omavad volikogu määrused saadetakse ka Riigikantseleile avaldamiseks. (KOKS § 23 lõiked 1 ja 6 ning § 31 lõiked 1 ja 4).¹⁵

7. HALDUSLEPINGU TINGIMUSED

Haldusülesande täitmiseks sõlmitava halduslepingu kohustuslikud tingimused on HKS §-s 10 ette nähtud sõltumata sellest, kes on isikuks, keda haldusülesannet täitma volitatakse. Halduslepingu tingimused on:

1. Halduslepingu pooled: halduslepingu poolteks on isikud, st näiteks riik ja kohaliku omavalitsuse üksus või riik ja mittetulundusühing või kohaliku omavalitsuse üksus ja aktsiaselts (vt selle kohta ka II ptk p 2). Kuna juriidilised isikud on abstraktsioonid, mis tegutsevad asutuste ja neid esindavate isikute kaudu, siis tuleks ka nemad lepingus ära märkida. See tagab selguse, milline asutus milliseid kohustusi omab ja aitab hinnata pädevuse küsimusi.

Näide: „..... lepingu sõlmisid Tallinna linn, keda esindab Tallinna linnavalitsuse esindajana, ning riik, keda esindab Muinsuskaitseameti esindajana“
vms.

2. Juriidilisele või füüsilisele isikule antav haldusülesanne: kirjeldada tuleb lepingu objekti ehk milles üleantav haldusülesanne seisneb (näiteks registri pidamine, tegevusloa väljaandmine, sotsiaalteenuse osutamine). Võimaluse korral tuleks täpsustada ülesande sisu konkreetsete kohustuste vms kaupa ning kirjeldada nende olemust.

Fikseerida tuleb kindlasti ka haldusülesande täitmise tingimused, nt avalike teenuste kvaliteedinõuded, maht, osutamise sagedus, sihtgruppi iseloomustavad parameetrid jms. Kuna haldusülesande üleandmisega ei või kaasneda isikute, kelle suhtes ülesannet täidetakse, õiguste ja huvide piiramist, tuleb haldusülesande kirjeldamisel tähelepanu pöörata sellele, et ei tohi väheneda teenuse:

- kättesaadavus – nii majanduslik kui füüsiline (seondub ka universaalsuse nõudega);
- kvaliteet – tuleb leida optimaalseim hinna-kvaliteedi suhe, võimalikult täpselt tuleb halduslepingus ette näha ülesande kvaliteedi- ja kvantiteedinõuded;
- universaalsus – see on oluline just eelkõige avalike teenuste puhul: haldusülesande täitja ei või hakata piirama sihtgruppi, kellele teenust osutatakse näiteks teatud kriteeriumide alusel, mis on omased üksnes teatud tarbijaterühmale, või hakata teenust osutama üksnes teatud piirkonnas.

3. Haldusülesande täitmise rahastamise alused ja rahastamise ulatus, kui haldusülesande täitmist rahastatakse riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Arvestada tuleb muu hulgas asjaoluga, et nii riigil kui ka kohaliku omavalitsuse üksusel kehtib eelarve aastane põhimõte. Seega, kui leping sõlmitakse pikemaks ajaks kui üks aasta, tuleb jälgida halduslepingu kooskõla eelarvet reguleerivate õigusaktidega (eelkõige riigieelarve seaduse ning valla- ja linnaeelarve seadus) – millises ulatuses on lubatud ning kes on pädev võtma järgmis(t)e eelarveaastate arvel varalisi kohustusi. Võimalik on sätestada näiteks, et tulevases eelarvest rahaliste vahendite eraldamise ettepanekust teavitatakse halduslepingu teist poolt. N-ö abiklauslina juhuks, kui eelarvest eraldatavad

¹⁵ Ka Riigi Teataja seaduse § 5 lg 13 sätestab, et elektroonilises Riigi Teatajas avaldatud kohalike omavalitsuste määrused jõustuvad KOKS-s sätestatud korras.

vahendid on plaanitud vahenditest väiksemad, muudetakse vajadusel järgmiseks aastaks kavandatud tööplaan vastavalt eraldatud summa suurusele.

4. Juriidiliselt või füüsiliselt isikult võetavate **tasude arvutamise alused ja piirmäärad**, kui seaduses või kohaliku omavalitsuse õigusaktis on ette nähtud võimalus isikutelt, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse, tasu võtta.

Oluline on siinkohal silmas pidada, et volitus võtta kolmandatelt isikutelt tasu peab tulenema seadusest (PS § 113, § 157 lg 2) või teatud juhtudel kohaliku omavalitsuse vastavast õigusaktist (kohaliku omavalitsuse vabatahtlik haldusülesanne). Nimetatud norm on analoogiline HMS § 5 lõikega 3, mis näeb ette, et tasu haldustoimingute sooritamise eest saab määrata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses. Taoline põhimõte tuleneb Põhiseadusest ja on kooskõlas Riigikohtu vastava praktikaga.

Riigikohus on seisukohal, et PS § 113 kohaselt tuleb kõik avalik-õiguslikud maksed (riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid, sundkindlustuse maksed) sõltumata nende konkreetsest nimetusest sätestada seadusega.¹⁶ Sama põhimõte tuleneb ka § 157 lõikest 2, mille kohaselt on kohalikul omavalitsusel üksnes seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse. Avalik-õigusliku makse kehtestamise delegeerimine seadusega täidesaatvale võimule on lubatav üksnes juhul, kui seadus on piisavalt täpselt volitusnormis piiranud rakendusakti kehtestaja diskretsiooni, näiteks sätestatakse maksu alam- ja ülemmäär (kusjuures alammäär ei või olla null)¹⁷, nähakse ette lõivu maksmise kohustus ja suuruse arvutamise alused¹⁸ jms.

5. Haldusülesande täitmise üle **järelevalvet teostav valitsusasutus või kohaliku omavalitsuse ametiasutus või organ**

Järelevalve osa põhjalikkus sõltub konkreetsetest vajadustest, kuid selle olulisust ei tohiks kindlasti alahinnata. Lisaks ettekirjutuse tegemise õigusele, mis tuleneb HKS § 11 lg 1 punktist 2 ja §-st 16, ning eriseadustes sätestatud järelevalve abinõudele, on halduslepingus võimalik kokku leppida näiteks järelevalve teostaja õiguses järelevalveks vajaliku kontrolli teostamiseks siseneda järelevalvatava ruumidesse, nõuda dokumentide ja seletuste esitamist, teha dokumentidest koopiaid jms. Üheks oluliseks võimalikuks järelevalve meetmeks on kindlasti ka perioodiline aruandluskohustus või aruannete esitamine vastavalt ülesande täitmise kindlatele etappidele (vt ka p 6).

6. Füüsilisest isikust ettevõtja või juriidilise isiku **kohustus esitada majandusaasta aruanne**.

7. **Halduslepingu tähtaeg**, kui haldusleping on tähtajaline. Kohustuslikuna näevad tähtajalise halduslepingu ette mitmed eriseadused, nt andmekogude seaduse § 14 lg 2. Kui õigusakt ei kohusta sõlmima tähtajalist halduslepingut, tuleb konkreetsel juhul hinnata, lähtudes üleantava ülesande olemusest ja muudest asjakohastest tingimustest, kas mõttekam on tähtajaline või tähtajatatu haldusleping. Näiteks tähtajaline haldusleping tagab ühest küljest ülesande täitjale kindluse, et sel perioodil on talle ülesande täitmine tagatud ning ta on enam motiveeritud kvaliteetset teenust osutama. Teisalt on tähtajalise lepingu ennetähtaegne lõpetamine probleemide esinemisel või avalikust huvist lähtuvalt kindlasti keerukam, kuna see on vastuolus ülesannet täitva isiku õiguspärase ootusega. Samas on aga ka tähtajatul halduslepingul nii positiivseid kui ka negatiivseid aspekte. Seega tuleb tähtajalisuse küsimust hinnata konkreetsest situatsioonist lähtuvalt.

¹⁶ Riigikohtu üldkogu 28.04.2004 otsuse asjas nr 3-3-1-69-03, p 20.

¹⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22.03.1998 otsus asjas nr 3-4-1-2-98, p 5.

¹⁸ L. Lehis. VIII peatüki kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002, lk 507.

- 8. Halduslepingu lõpetamise alused ja kord**, sealhulgas halduslepingu lõpetamisest etteatamise tähtaeg, kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset (vt ka HKS § 16, II ptk p 9).
- 9. Järelevalveasutuse või -organi õigused ning juriidilise või füüsilise isiku kohustused halduslepingu lõpetamise korral haldusülesande täitmise järjepidevuse tagamiseks.**
- Kui haldusleping lõpetatakse poolte kokkuleppel, ühepoolset või halduslepingu tähtaja saabumisel, peab kohese haldusülesannete edasise täitmise tagama haldusülesande üleandja. Sellest tulenevalt tuleks halduslepingus ette näha vastavad ülemineku reeglid – näiteks vajaliku teabe, dokumentatsiooni, tehniliste vahendite jms üleandmine, ülesande katkematus tagavad meetmed (nt ülesande täitja kohustus jätkata pärast lepingu lõpetamist teatud toimingute sooritamist), ülesande täitmiseks juba üleantud rahaliste vahendite tagastamine jms
- 10. Eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavad tagatised halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmist võimaldavad sätted.**
- 11. Seadusest tulenevad või haldusülesande täitmise korraldamiseks vajalikud muud tingimused.** Vt nt HKS § 15 lg 1 punktid 2 ja 5 ning lõike 3 p 4.
- Eraõigusliku juriidilise või füüsilise isikuga sõlmitavas halduslepingus ei või ette näha juriidilisele või füüsilisele isikule halduslepingu lõpetamisest tuleneva hüvitise maksmist, kui haldusleping lõpetatakse § 11 lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud alusel.

8. JÄRELEVALVE HALDUSLEPINGU TÄITMISE ÜLE

Haldusülesannete delegerimisel on oluline, et ülesande üleandja säilitaks järelevalve pädevuse lepingu täitmise üle. Nii sätestab ka HKS § 10 p 5, et üheks kohustuslikuks halduslepingu tingimuseks on haldusülesande täitmise üle järelevalvet teostava valitsusasutuse või kohaliku omavalitsuse ametiasutuse või organi äranimetamine.

Järelevalve teostamise ei tohiks haldusülesande üleandja kindlasti suhtuda kergekäeliselt. Kuigi halduslepingu alusel muutub isik, kellele ülesanne täitmiseks volitatakse, iseseisvaks omal vastutusel tegutsevaks haldusorganiks, tuleb meeles pidada, et RVastS § 12 lg 3 kohaselt vastutab haldusülesannet täitva füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku poolt tekitatud võimaliku kahju eest haldusülesande üleandja.

Järelevalve konkreetne sisu sisaldub üldregulatsioonina HKS-s, seda võib täpsustada vastav eriseadus, mis lubab halduslepingu alusel haldusülesannet täitmiseks volitada. Samuti võib konkreetseid meetmeid lisaks õigusaktidest tulenevatele ette näha sõlmitavas halduslepingus (järelevalveasutuse või -organi konkreetsed õigused ja kohustused, täpsustada aruandlus- ja teavitamiskohutusi jms).

Järelevalve isiku tegevuse üle, kellele haldusülesanded täitmiseks volitati, ei peaks piirduma kitsalt üksnes seaduslikkuse ehk tema tegevuse õiguspärasuse kontrolliga. Kindlasti tuleb tähelepanu pöörata ka järelevalvele ülesande täitmise kvaliteedi üle. Vastavad kvaliteedi nõuded peavad, nagu eelpool viidatud, sisalduma halduslepingus.

Kuigi HKS eraldi ei reguleeri järelevalveasutuse või -organi ettekirjutuste tegemist isiku suhtes, kellele haldusülesanne on täitmiseks volitatud, siis tuleneb selline õigus otseselt HKS §-dest 11 ja 16. Ettekirjutuse tegemise menetlusele ja vormistamisele kohaldatakse üldiseid haldusmenetluse reegleid.

Lisaks, kui ülesanne antakse üle füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule, näeb HKS § 15 ette talle mitmeid tegevuspiiranguid.

Halduslepingus määratud **järelevalveasutuse või -organi nõusolek on vajalik** :

- eraõigusliku juriidilise isiku teise juriidilise isikuga ühinemiseks, jagunemiseks või ümberkujundamiseks, kui sellega ei kaasne halduslepingu pooleks oleva eraõigusliku juriidilise isiku lõppemine, mis on halduslepingu lõpetamise aluseks;
- isiku vara võõrandamiseks, investeerimiseks või laenu võtmiseks halduslepingus ettenähtud ulatuses;
- tehingu tegemiseks, millega kaasneb isiku ettevõtte või selle osa omandi või valduse üleminek;
- äriühingu aktsia- või osakapitali vähendamiseks vähemalt halduslepingus sätestatud alammäära ulatuses, mis ei tohi olla suurem kui 1/10 aktsia- või osakapitali suuruselt;
- halduslepingus nimetatud muuks toiminguks.

Nimetatud toiminguteks annab loa järelevalveasutus või -organ taotluse esitamisest alates 10 päeva jooksul, kui halduslepingus ei ole ette nähtud pikemat tähtaega.

Halduslepingus määratud järelevalveasutust või organit teavitatakse lisaks ka:

- äriühingu aktsiate või osa omandiõiguse üleminekust, kui selle tulemusel omandab aktsionär või osanik hääli vähemalt selles ulatuses, mis on äriühingu üldkoosolekul nõutav põhikirja muutmise, aktsia- või osakapitali suurendamise või vähendamise või äriühingu lõpetamise, ühinemise, jagunemise või ümberkujundamise otsuse vastuvõtmise tõkestamiseks;
- täisühingu või usaldusühingu juhtimise õiguse andmisest täisühingu või usaldusühingu osanikule või muu eraõigusliku juriidilise isiku nõukogusse või juhatusse uue liikme valimisest või määramisest;
- isiku põhikirjas või äriregistris nimetatud tegevusala või eesmärgi kohta tehtud muudatusest;
- halduslepingus nimetatud muust toimingust või asjaolust.

Kuna haldusülesannete täitmiseks volitamisel sõlmitavate halduslepingute puhul on alati tegu ka riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse rahaliste vahendite kasutamise, siis on oma oluline roll halduslepingute sõlmimise ja täitmise õiguspärasuse ja otstarbekuse üle järelevalve teostamisel ka sisekontrollil ja siseauditil valitsusasutustes ja valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes (VVS § 92¹-92³) ning revisjonikomisjonidel kohaliku omavalitsuse üksustes (KOKS § 48, eriti lõike 3 p 4). Halduslepingute alusel haldusülesannete täitjatele laieneb ka Riigikontrolli järelevalvepädevus.

9. HALDUSLEPINGU LÕPPEMINE JA LÕPETAMINE

Haldusülesande üleandmiseks sõlmitud halduslepingu lõpetamise alused:

- 1. Tähtaja saabumisel**, kui haldusleping oli tähtajaline (HKS § 10 p 7). Tähtajalise halduslepingu pikendamine ilma, et järgitaks halduslepingu sõlmimiseks ette nähtud menetluskorda, ei ole lubatud. Seega tuleb koostada uus analüüs (HKS § 5) hindamaks, kas haldusülesande täitmiseks volitamine on jätkuvalt õigustatud. Kui tähtajaline haldusleping oli sõlmitud füüsilise või eraõigusliku juriidilise isikuga, siis ei ole halduslepingu pikendamine lubatud ka ilma, et viidaks läbi riigihanke menetlust (v.a kui riigihange ei ole vastavalt HMS § 13 lõikele 1¹ kohustuslik).

2. Poolte kokkuleppel. See on võimalik nii tähtajalise kui ka tähtajatu halduslepingu puhul (vt selle kohta ka I ptk p 5).

3. Ühepoolne halduslepingu (ennetähtaegne) lõpetamine. HKS § 11 kohaselt võib ülesande üleandja juriidilise (nii eraõigusliku kui avaliku-õigusliku, sh kohaliku omavalitsuse üksusega) või füüsilise isikuga haldusülesande täitmiseks sõlmitud halduslepingu ühepoolset lõpetada, järgmistel juhtudel:

- juriidiline või füüsiline isik on halduslepingut või haldusülesande täitmist reguleerivat muud õigusakti rikkunud korduvalt või oluliselt ja see on põhjustanud olulise kahju kolmandale isikule või tema varale.

Seega peavad antud alusel halduslepingu lõpetamiseks olema täidetud 2 tingimust: halduslepingu või õigusakti korduv või oluline rikkumine (1) ning rikkumisega olulise kahju tekitamine kolmandale isikule (näiteks avaliku teenuse kasutajale) või tema varale (2). Mida pidada oluliseks rikkumiseks või oluliseks kahjuks, tuleb otsustada konkreetsel juhtumil. Kindlasti peab aga lepingu lõpetaja seda suutma adekvaatselt põhjendada ja tõendada;

- haldusülesande täitmise üle järelevalvava asutuse või organi ettekirjutus on jäetud korduvalt täitmata.

Korduv kohustuse eiramine täita õiguspärane ettekirjutus, mis juhib tähelepanu puudustele isiku tegevuses, väljendab ülesande täitja hoolimatut suhtumist täidetavate ülesannete olulisusesse ja oma staatusesse haldusorganina. Kuna haldusülesannete täitmise suhtes eksisteerib avalik huvi, siis toob see kaasa ülesannet täitva isiku kõrgendatud hoolsus-kohustuse ning nõuded tema tegevusele. Avalik võim peab tegutsema seaduslikult (PS § 3).

Ettekirjutuse eiramise korduvus ei pea esinema samasisulise ettekirjutuse suhtes (st nt isikule tehakse ettekirjutus puuduse kõrvaldamiseks, kuid ta ei täida ettekirjutust, mistõttu tuleb teha uus samasisuline ettekirjutus). Tegu võib olla ka erinevate kohustuste täitmiseks ja erineval ajal tehtud ettekirjutuste eiramisega. Siiski tuleb selle halduslepingu ühepoolse lõpetamise aluse puhul silmas pidada õiguse üldpõhimõtteid ja arvestada ülesannet täitva isiku õigustega. Seetõttu näiteks järelevalveasutuse või -organi ebamõistlike või tema pädevuse raamest väljuvate ettekirjutuste eiramine ei saa kindlasti tuua kaasa ühepoolset halduslepingu lõpetamist antud alusel.

Kui haldusleping lõpetatakse neil kahel viidatud alusel, ei või halduslepingus ette näha tingimust juriidilisele või füüsilisele isikule halduslepingu lõpetamisest tuleneva hüvitise maksmiseks.

Haldusülesande üleandmiseks sõlmitud haldusleping tuleb HKS § 16 kohaselt haldusülesande üleandja poolt ühepoolset lõpetada ka juhul, kui füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik, kellele haldusülesanne täitmiseks volitati, ei vasta vähemalt ühele HKS § 12 lõike 2 punktides 1-3 loetletud tingimustest ega ole võimeline ettenähtud tähtaja jooksul puudust kõrvaldama.

Seega esiteks peab esinema üks järgmistest tingimustest:

- isikul ei ole võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal puuduvad nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks;
- isiku suhtes on algatatud likvideerimine või pankrotimenetlus;
- esinevad asjaolud, mis võivad põhjustada isiku püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise.

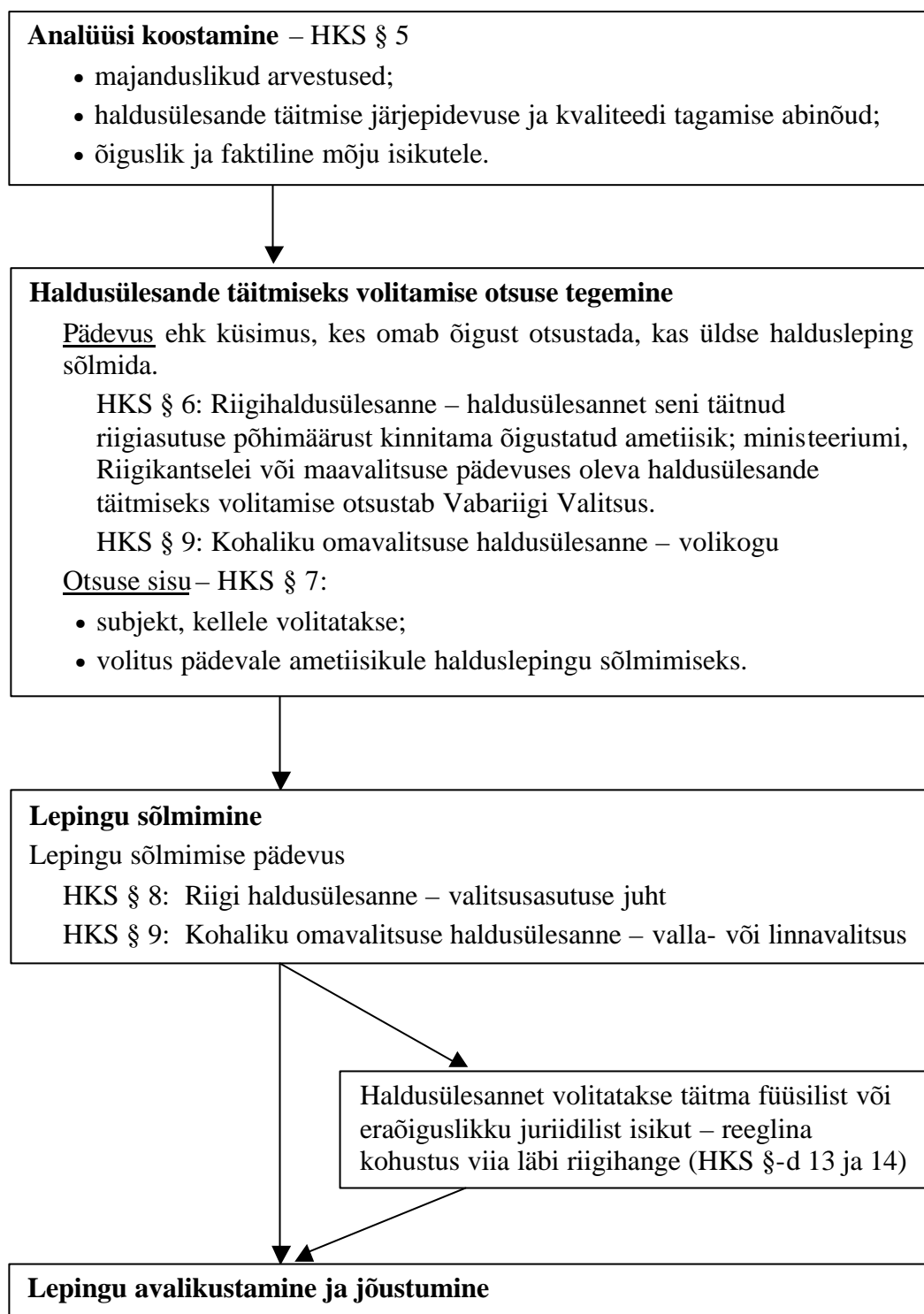
Teiseks, kui esinevad viidatud asjaolud, tuleb järelevalveasutusel või -organil esmalt määrata isikule tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, st teha vastavasisuline ettekirjutus. Määratav tähtaeg peab olema, arvestades konkreetset juhtumit ja põhjust, mõistlik. Arvestada tuleb ühest küljest avalike huvidega haldusülesande täitmise kvaliteedi ja järjepidevuse suhtes, teisalt aga haldusülesannet täitva isiku õigustega. Tähelepanu tuleb pöörata ka muudele konkreetsetel juhtudel tähtsust omavatele asjaoludele, nt isiku poolt haldusülesande senist täitmist iseloomustavad asjaolud, võimalikku lepingu lõpetamist kaasa toova põhjuse olulisus ning selle seos isiku enda tegevusega jms.

Kui isik ei ole määratud tähtaja jooksul võimeline ettekirjutust täitma ning puudust kõrvaldama, tuleb haldusleping lõpetada. HKS § 16 siinkohal diskretsiooni ei jäta.

4. Haldusleping võidakse lõpetada ka muul **seaduses** või **halduslepingus** sätestatud alusel. Eelkõige tuleks vaadata konkreetset eriseadust, mis halduslepingu sõlmimist lubab. Lisaks sätestab näiteks HMS § 102 lg 2, et haldusorgan võib halduslepingut ühepoolselt muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Sellisel juhul peab haldusorgan halduslepingu muutmist või lõpetamist põhjendama. Halduslepingu muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju (vt selle kohta pikemalt I ptk p 5).

Halduslepingu lõpetamise otsustab juriidilise või füüsilise isikuga halduslepingu sõlminud ametiisik või organ (vt HKS § 8 ja 9). Kuigi õigusaktid ei kohusta avaldama teadet või muul viisil avalikult teatavaks tegema halduslepingu lõpetamist, tuleks vajadusel sellest kindlasti avalikkust informeerida.

Halduslepingu sõlmimise menetlus skemaatiliselt:



SOOVITATAV KIRJANDUS

- B. Aaviksoo. **Kohaliku omavalitsuse ülesannete lepinguline delegeerimine ja korrupsioon**. Juridica 2000, nr 8, lk 508-517.
- R. Altnurme. **Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile**. Tallinn: Balti-Ameerika Partnerlusprogramm 2002.
- T. Annus. **Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel**. Juridica 2002, nr 4, lk 224-229.
- A. Ets. **Avalike teenuste lepinguline delegeerimine Harjumaa kohalikes omavalitsustes**. 2003, magistritöö.
- M. Hirvoja. **Haldusleping. Mõiste, kasutusala ning mõned olulised õiguslikud jooned**. Juridica 1999, nr 7, lk 323-334.
- V. Lember. **Contracting Out in Public Sector: The Limits and the Case of the Estonian Prison System**. 2002, magistritöö.
- K. Merusk. **Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Konstitutsiooni- ja haldusõiguse aspekte**. Juridica 2000, nr 8, lk 499-507.
- K. Merusk. **Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused**. Juridica 1999, nr 9, lk 457-461.
- V. Olle. **Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid**. Juridica 2002, nr 8, lk 523-531.
- A. Ümarik. **Avaliku halduse asutuse funktsioonide üleandmine välisele partnerile (outsourcing) ehk funktsionisiire**. 2001,
<http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/funktsionisiire.pdf>

KASUTATUD LÜHENDID

AvTS – avaliku teabe seadus
HKS – halduskoostöö seadus
HKMS – halduskohtumenetluse seadustik
HMS – haldusmenetluse seadus
KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV – kohaliku omavalitsuse üksus
KrMS – kriminaalmenetluse seadustik
MTÜ – mittetulundusühing
PS – Põhiseadus
RHS – riigihangete seadus
RTS – Riigi Teataja seadus
RVastS – riigivastutuse seadus
SA – sihtasutus
SaasteTS – saastetasu seadus
TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus
VÕS – võlaõigusseadus
ÜTS – ühistranspordi seadus

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22.03.1998 otsus asjas nr 3-4-1-2-98
Riigikohtu halduskolleegiumi 20.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-64-03
Riigikohtu üldkogu 28.04.2004 otsus asjas nr 3-3-1-69-03
Tartu Ringkonnakohtu 06.11.2001 otsus asjas nr 2-3/144/2001