

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu Halduskolleeegium
otsus
algtekst
10.06.2003
RT III 2003, 22, 213

**3-3-1-38-03 Riigikohtu halduskolleeegiumi 10. juuni 2003.
a kohtuotsus AS Eesti Talleks kaebuses Kristiine Linnaosa
vanema 22. veebruari 2002. a korralduse nr 43 punkti
1.11 ja selle alusel välja antud kauplemisloa tühistamiseks
ning Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise
Ameti toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks**

RIIGIKOHTU HALDUSKOLLEEGIUMI KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-38-03
Otsuse kuupäev	10. juuni 2003. a
Kohtukoosseis	Eesistuja Tõnu Anton, liikmed Jüri Põld ja Harri Salmann
Kohtuasi	AS Eesti Talleks kaebus Kristiine Linnaosa vanema 22. veebruari 2002. a korralduse nr 43 punkti 1.11 ja selle alusel välja antud kauplemisloa tühistamiseks ning Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleeegiumi 31. detsembri 2002. a otsus haldusajal nr 2-3/668/02
Menetluse alus Riigikohtus	OÜ Espaada kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	10. aprill 2003. a
Kohtuistungil osalenud isikud	AS Eesti Talleks esindaja vandeadvokaat Terje Eipre

Resolutsioon

1. Rahuldada AS Espaada kassatsioonkaebus osaliselt.

2. Tühistada Tallinna Halduskohtu 23. augusti 2002. a otsus haldusajal nr 3-735/2002 ja Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleeegiumi 31. detsembri 2002. a otsus haldusajal nr 2-3/668/02 toimingu õigusvastasuse tunnustamise ja kohtukulude väljamõistmise osas. Teha tühistatud osas uus otsus, millega jätta rahuldamata AS Eesti Talleks kaebus Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks ning muuta kohtukulude jaotust. Muus osas jätta kohtuotsused muutmata.

3. Mõista Kristiine Linnaosa Valitsuselt AS Eesti Talleks kasuks välja kohtukulud 9180 krooni.

4. Tagastada kautsjon.

Asjaolud ja menetluse käik

1. OÜ Espaada rendib Aktsiaseltsile Eesti Talleks kuuluvat jäästaadionit koos olme- ja teenindusruumidega aadressil Tallinn, Pirmi 1. Kuni 1. oktoobrini 2003. a kehtiv rendileping kohustab rentnikku tagama jäästaadioni sihipärase ja heaperemeheliku kasutamise, kuid võimaldab ka rentniku iseseisvat ja segamatut majandustegevust, mis tuleneb põhikirjaliste ülesannete täitmisest.

Osaühingul Espaada oli alates 1996. a tegevusluba samal aadressil tegelemiseks mootorsõidukite hoolduse ja remondiga ning aastatel 1999–2001 vastav kauplemisluba.

2.12. veebruaril 2002. a esitas OÜ Espada kauplemisloa taotluse tegelemiseks mootorsõidukite hoolduse ja remondiga ning täiendava teenuse – autovalveseadmete paigaldusega. Samal päeval andis Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Amet (SAPA) kauplemisloa taotlusele kooskõlastuse. 22. veebruaril 2002. a väljastati Kristiine Linnaosa vanema korralduse nr 43 punkti 1.11 alusel OÜ-le Espada aastase kehtivusajaga kauplemisluba nr 18800477. Kauplemisloas on märgitud tegevusvaldkond «teenindus», tegevusliik «mootorsõidukite hooldus ja remont» ning eritingimus «autovalveseadmete paigaldus». Eraldi kauplemisluba on osatühingule Espada väljastatud jäästaadioni teenindamiseks.

3. AS Eesti Talleks esitas kaebusehalduskohtule. Kaebuse esitaja taotles, et tühistataks Kristiine Linnaosa vanema korraldus osas, millega OÜ-le Espada anti kauplemisluba mootorsõidukite hoolduse ja remondiga tegelemiseks ning tunnistataks õigusvastaseks SAPA kooskõlastuse andmine kauplemisloa taotlusele. Tuginedes PES § 58 lg-le 5, väidab kaebuse esitaja, et ehitist võib kasutada ainult kasutusloas märgitud otstarbel (hokistaadion koos olme- ja teenindusruumidega). Teenindusruumid on mõeldud jäästaadioni teenindamiseks ning hooldetehnika hoidmiseks, hooldamiseks ja remondiks, mitte autoremonditeenuse osutamiseks. Kauplemisloa andmisel ei ole kontrollitud taotluses märgitud tegevuse vastavust kasutusloas sätestatule. SAPA peaks kooskõlastuse andmisel kontrollima mitte ainult kasutusloa olemasolu, vaid ka seda, kas kasutusloas märgitud ehitise otstarve võimaldab taotletava kauplemisloa väljastamist. AS Eesti Talleks juhtis kohtu tähelepanu ka sellele, et jää valmistamiseks kasutatakse ammoniaaki, mis asub mahutites, on mürgine ja tuleohtlik, kuid autoremonditeenuse osutamine tähendab muuhulgas ka näiteks keevitustööde teostamist.

4. Kristiine LOV asus vastuses kaebusele seisukohale, et rendilepingus on sätestatud rentniku õigus iseseisvale ja segamatule majandustegevusele. OÜ Espada põhikirjaliste ülesannete hulka kuulub ka mootorsõidukite elektroonikaseadmete remont ja hooldus. SAPA leidis, et kooskõlastuse andmisel kontrolliti kasutusloa olemasolu. Kasutusluba on antud staadionile koos olme- ja teenindusruumidega. Kuna ka autoremont on teenindus, siis on tegemist ehitise sihtotstarbelise kasutamisega.

5. Tallinna Halduskohus 23. augusti 2002. a otsusega haldusasjas nr 3-735/2002 tunnistas õigusvastaseks SAPA toimingut (kooskõlastuse andmine kauplemisloa taotlusele) ning tühistas vaidlustatud korralduse punkti 1.11, mille alusel väljastati osatühingule Espada kauplemisluba. Kohus tugines «Kauplemislubade väljaandmise juhend Tallinnas» punktile 2.3.1, mille kohaselt keeldutakse kauplemisloa väljaandmisest, kui esitatud dokumentidest ei nähtu õigus soovitud kohas kauba või teenuse müügiga tegelda. PES § 58 lg 5 kohaselt võib ehitist kasutada ainult kasutusloas näidatud otstarbel. Otstarbe muutumisel tuleb taotleda uus kasutusluba. Halduskohus leidis, et õigusaktidest ei tulene, kui täpselt peab kasutusloas kasutusotstarbe määratlema, ning mõõnis, et käesoleval juhul võimaldab kasutusluba mitmetimõistmist. Kinnistusraamatus on Pärni 1 kinnistu sihtotstarbeks märgitud äri- ja sotsiaalmaa, mis võimaldaks autoremonditeenust osutada. Ehitise kasutusotstarve peab olema kooskõlas kinnistu sihtotstarbega, kuid võib olla ka kitsamalt määratletud. Erinevate tõendite pinnalt järeldas kohus, et olemasolevast kasutusloast ei tulene õigus tegelda neis ruumides autoremonditöödega. Ehitise keskne sihtotstarve on hokistaadion, olme- ja teenindusruumid kuuluvad staadioni juurde. Kui ruumidele oleks soovitud anda hokistaadioniga mitteseotud otstarve, tulnuks see kasutusloas eraldi määratleda, näidates ära, millistes ruumides tegeldakse autoremonditöödega. Viimane eeldab täiendavaid kooskõlastusi tuletõrje- ja päästeametilt. Tähtsust ei oma, et varem olid osatühingule Espada autoremonditeenuse osutamiseks load väljastatud, kuna see toimus enne ehitise kasutusloa andmist. SAPA kooskõlastuse osas leidis kohus, et sellel ei saa olla üksnes kasutusloa olemasolu konstateeriv tähendus, vaid tuleb ka sisuliselt kontrollida, kas kauplemisloa andmine on kooskõlas kasutusloas sätestatuga.

6. OÜ Espada apellatsioonkaebuses leiti lisaks halduskohtu otsuse sisuliste väidete vaidlustamisele, et kohus on kohaldanud kehtetut õigusakti. Apellandi arvates puudus delegatsiooninorm Tallinna Linnavalitsuse 29. detsembri 1998. a määrusega nr 84 «Kauplemislubade väljaandmise juhend Tallinnas» kehtestamiseks.

7. Tallinna Ringkonnakohtu otsusegajäeti apellatsioonkaebus rahuldamata ja halduskohtu otsus muutmata. Ringkonnakohus leidis:

- 1) kasutusloas märgitud ehitise sihtotstarbest tulenevalt ei ole autoremonditeenuse osutamine Pärni tn 1 ruumides lubatud, mistõttu on SAPA toiming (kooskõlastuse andmine kauplemisloa taotlusele), Kristiine Linnaosa vanema korraldus vaidlustatud osas ja selle alusel antud kauplemisluba õigusvastased;
- 2) ehitise kasutusotstarbeks märgitud formuleeringust saab järeldada, et kasutusluba on antud spordirajatisele ning selle mõnede ruumide kasutamist muul otstarbel kui spordiobjekti toimimiseks vajalik, ei saa lugeda ehitise sihipäraseks kasutamiseks. Kõnealune kasutusluba ei näe muud majandustegevust Pärni tn 1 ruumides ette. Autoremonditeenus on muu majandustegevus, millega tegelemiseks tuleks hankida vastav kasutusluba;
- 3) käesoleva vaidluse lahendamisel ei oma määravat tähtsust varasemate kauplemislubade olemasolu samades ruumides autoremonditeenuse osutamiseks, kuna see toimus enne kasutusloa väljastamist, ega ka asjaolu, et OÜ Espada tegutses kooskõlas rendilepingus sätestatuga;
- 4) «Kauplemislubade väljaandmise juhend Tallinnas» on vastu võetud ÄS § 521 lg 3, Vabariigi Valitsuse 4. aprilli 1995. a määruse nr 165 («Kaupluse töö üldeeskiri»), 4. augusti 1998. a määruse nr 174 («Teeninduseeskiri») alusel ning Tallinna Linnavolikogu 10. detsembri 1998. a määruse nr 44 «Kauplemislubade väljaandmise korra kehtestamine Tallinnas» täitmiseks. «Kaupluse töö üldeeskiri» ega «Teeninduseeskiri» ei sätesta kauplemisloa andmise ega sellest keeldumise aluseid. Kohalikule omavalitsusele on jäetud diskretsioonivõimalus otsustada kauplemislubade väljaandmisel kasutatavate meetmete üle. Kooskõlas ülalnimetatud määrustega sätestas Tallinna Linnavolikogu, et linnavalitsusel tuleb kehtestada kauplemislubade väljaandmise kord. Selle määruse täitmiseks andiski Tallinna Linnavalitsus 29. detsembri 1998. a määruse nr 84, millega kehtestati «Kauplemislubade väljaandmise juhend Tallinnas».

Menetlusosaliste põhjendused Riigikohtus

8. OÜ *Espaada kassatsioonkaebuse* palutakse tühistada ringkonnakohtu otsus ja saata asi uueks läbivaatamiseks samale ringkonnakohtule. Kassaator väidab:

- 1) kohtuotsusest ei nähtu, kuidas rikkusid vaidlustatud korraldus ja kauplemisluba AS Eesti Talleks õigusi ning milles seisnes tema põhjendatud huvi toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks;
- 2) kaebaja (AS Eesti Talleks) on omanikuna taotlenud ehitisele kasutusloas märgitud sihtotstarbe ja saaks taotleda ka sihtotstarbe muutmist. Samas soostus AS Eesti Talleks varem rentniku iseseisva majandustegevusega, sealhulgas autoremonditeenuse osutamisega. Taotledes kasutusloa, mis teenuse osutamist enam ei võimalda, tekitab kaebuse esitaja olukorra, mis välistab rentniku majandustegevuse. Selline tegevus viitab soovile rendileping lõpetada. Kohtud ei ole OÜ *Espaada* vastavaid väiteid ega tõendeid analüüsinud;
- 3) kohtud pole arvestanud OÜ *Espaada* kui soodustatud isiku usaldusega haldusakti kehtimajäämise suhtes ega asjaoluga, et nimetatud ruumides on autoremonditeenuse osutamise ning valveseadmete paigaldamisega tegeldud üle viie aasta pädevate organite poolt väljastatud lubade alusel. Osatühingule *Espaada* ei ole selle aja jooksul tehtud ettekirjutusi ega tuvastatud, et teenuse osutamine rikuks tarbijate õigusi, oleks ohtlik keskkonnale, inimeste elule või tervisele;
- 4) kohtud on asunud seisukohale, et autoremonditeenuse osutamine on võimalik kinnistu sihtotstarbest lähtuvalt, kuid pole põhjendanud, miks selle teenuse osutamine pole võimalik kasutusloas märgitud ehitise sihtotstarbest lähtuvalt. Kohtud on ekslikult PES § 58 tõlgendades leidnud, et mõnes ehitise osas autoremonditeenuse osutamiseks tuleb taotleda uus kasutusluba;
- 5) ringkonnakohus pole põhjendanud, miks ta leidis, et kasutusloas märgitud «teenindusruumide» puhul peetakse silmas hokistaadioni teenindamiseks vajalikke ruume, mitte autoremonditeenuse osutamise võimalust. Leides, et taotletav majandustegevus pole võimalik kasutusloas märgitud sihtotstarbe tõttu, on kohtud asunud haldusorgani rolli;
- 6) «Kauplemislubade väljaandmise juhend Tallinnas» andmiseks ei olnud volitusnormi. Tarbijakaitseseaduse § 11 lg-st 3 tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada turgudel ja tänavatel kauplemise rakenduslik kord vastavalt kohalikele tingimustele, mitte aga kauplemislubade väljaandmise kord.

9. AS *Eesti Talleks* leiab kirjalikus vastuses kassatsioonkaebusele, et tegemist pole niivõrd õiguslike probleemidega kui formuleeringu «teenindusruum» sisustamisega ja küsimusega, kas olemasolev kasutusluba võimaldab autoremonditeenuse osutamist. Samas mööndakse, et *SAPA* lähenemine, mille kohaselt ei peeta vajalikuks kasutusloa vastavuse sisulist kontrollimist kauplemisloa taotluse kooskõlastamisel, võib põhjustada samalaadseid vaidlusi ka tulevikus.

10. Tallinna *Säästva Arengu ja Planeerimise Amet* ning *Kristiine Linnaosa Valitsus* nõustuvad kirjalikes vastustes kassatsioonkaebuse väidetega.

Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht

11. Käesolev vaidlus on ajendatud AS *Eesti Talleks* kaebusest, millega paluti tühistada talle kuuluva ehitise rentnikuna tegutsevale osatühingule *Espaada* välja antud kauplemisluba ja selle aluseks olnud *Kristiine Linnaosa* vanema 22. veebruari 2002. a korralduse nr 43 punkt 1.11 ning tuvastada kauplemisloa taotlusele Tallinna *Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti* kooskõlastuse andmise kui toimingute õigusvastasus.

Käesolevas otsuses käsitleb Riigikohus AS *Eesti Talleks* kaebeõiguse olemasolu (I), ehitise kasutusloa tähtsust kauplemisloa andmisel ja kauplemisloa väljastamise õiguspärasust (II), kauplemisloa taotlusele kooskõlastuse andmise tähendust ja vaidlustamise võimalikkust (III) ning kohtukulude väljamõistmise küsimust (IV).

I.

12. Kassaator leiab, et ringkonnakohus ei ole vastanud apellatsioonkaebuse väitele, mis puudutab küsimust, kuidas rikuvad vaidlustatud aktid kaebaja õigusi ja milles seisneb tema põhjendatud huvi vaidlustatud toimingute õigusvastaseks tunnistamise suhtes.

Ringkonnakohus ei ole oma seisukohta kaebaja õiguste rikkumise kohta küll sõnaselgelt väljendanud, kuid leidis, et halduskohtu otsus on õige ja esimese astme kohus on asjaolud õigesti tuvastanud, tõendeid nende kogumis õigesti hinnanud ega ole rikkunud menetlusnorme. TsMS § 330 lg 5 sätestab, et kui ringkonnakohus jätab esimese astme kohtu otsuse muutmata, ei pea kohus otsuses kordama esimese astme kohtu põhjendusi. Halduskohus on AS *Eesti Talleks* kaebeõiguse osas leidnud, et kuna PES § 59 p 5 kuni 1. jaanuarini 2003. a kehtinud redaktsiooni kohaselt on ehitise omanik kohustatud tagama ehitise kasutusloa kohase kasutamise, siis õigusvastase kauplemisloa tühistamise taotlemine on üks võimalus selle kohustuse täitmiseks.

13. Riigikohtu erikogu leidis 20. detsembri 2001. a otsuses haldusajal nr 3-3-1-15-01 (RT III 2002, 4, 34): «Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust.»

Riigikohtu halduskolleegium leiab, et kauplemislubade andmist reguleerivatest sätetest tuleneb ka ehitise omaniku subjektiivne õigus, et kohalik omavalitsus käituis kauplemislubade väljastamisel õiguspäraselt ega väljastaks omanikule kuuluvas hoones tegutsevale ettevõtjale kauplemisluba teenuse osutamiseks, mis õigusaktides sätestatust tulenevalt pole selles tegevuskohas lubatud või võimalik. Rendilepingu sõlmimisel võib

rendileandja loota, et rentnik kasutab rendilepingu objektiks olevat vara kooskõlas seadusega ning rendileping ei pea sisaldama keeldu arendada rendipinnal seadusest tulenevalt keelatud tegevust, kuid rendileandjal peab olema võimalus seaduserikkumisi vaidlustada.

Muuhulgas on ehitise omanikul võimalik kasutusloale väidetavalt mittevastava kauplemisloa vaidlustamisega kaitsta oma omandit ettevõtja tegevusest tuleneva võimaliku ohu eest. Käesoleva vaidluse puhul on AS Eesti Talleks oma kaebuses ka väitnud, et jää valmistamiseks kasutatakse mahutites paiknevat ammoniaaki, mis on mürgine ja tuleohtlik, kuid autoremonditeenuse osutamine tähendab ka näiteks keevitustööde teostamist.

II.

14.27. märtsil 2002. a vastu võetud alkoholiseaduse rakendamise seonduvate seaduste muutmise seadusega täiendati tarbijakaitseseadust peatükiga III¹ «Kauplemine kauplemisloa alusel». Nimetatud muudatused jõustusid 1. juunil 2002. a. Kuna käesolev vaidlus puudutab kauplemisluba, mis anti välja 22. veebruaril 2002. a, ei kuulu selle lahendamisel kohaldamisele tarbijakaitseseaduse peatükis III¹ sisalduv kauplemislubade väljaandmist puudutav regulatsioon.

15. Tarbijakaitseseaduse § 11 lg 3 kehtiv redaktsioon sätestab: «Käesoleva seadusega sätestatud tarbija õiguste tagamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus kaupluse töö üldeeskirjad, tootlustamise üldeeskirjad, turgudel ja tänavatel kauplemise üldeeskirjad, teeninduseeskirjad ning toodete märgistamise eeskirjad, samuti võib Vabariigi Valitsus kehtestada nõuded teatud kauba või teenuse kohta antavale teabele, hinna avaldamisele ja kauba märgistamisele.» Volituskorralduse teeninduseeskirja ja kaupluse töö üldeeskirja kehtestamiseks annavad ka sama sätte varasemad redaktsioonid.

Vabariigi Valitsuse 4. aprilli 1995. a määrusega nr 165 kinnitatud «Kaupluse töö üldeeskirja» p 7 kohaselt on kaupluse tegevus müüjana lubatud, kui tal on kohaliku omavalitsuse poolt antud kauplemisluba. Vabariigi Valitsuse 4. augusti 1998. a määrusega nr 174 kinnitatud «Teeninduseeskirja» punkt 1.3 sätestab, et teenuse müüja tegevus on lubatud, kui tal on kohaliku omavalitsuse poolt väljaantud tegutsemisluba (teenindusluba, kauplemisluba) teatud teenuse või teenuste müügiks.

16. Kaupluse töö üldeeskirjas ja teeninduseeskirjas sätestati küll, et kauba või teenuse müük saab toimuda kauplemisloa või tegutsemisloa alusel, kuid neis aktides ei täpsustatud kauplemis- või tegutsemislubade andmise aluseid ega tingimusi.

Ka Riigikohtu halduskolleegium väljendas 17. juuni 2002. a otsuses haldusajal nr 3-3-1-32-02 (RT III 2002, 20, 232) seisukohta, et «Kaupluse töö üldeeskirja» ei sätesta otseselt kauplemisloa andmise aluseid, samuti ka asjaolusid, mida tuleb loa andmisel kontrollida. Samas otsuses leidis Riigikohus, et järelikult olid need küsimused jäetud lahendada üksnes pädeva haldusorgani kaalutlusõigusest (diskretsioonist) lähtudes. Kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas diskretsioonivolitust sisaldava õigusakti, antud juhul üldeeskirja ja selle aluseks oleva tarbijakaitseseaduse mõtte ja eesmärgiga.

Kauplemisloa andmise otsustaja peab diskretsiooni teostamisel kaaluma nii loa taotleja kui ka avalikke ja kolmandate isikute põhjendatud huve ning arvestama taotlusega seotud olulisi asjaolusid. Kauplemisloa andmise või mitteandmise otsustamisel peab haldusorgan arvestama, et see oleks proportsionaalne tarbijate huvide ja muude avalike huvide (näiteks keskkonnakaitsese, piirkonna elanike juurdepääs teenusele jms) kaitsmise eesmärgiga. Samuti tuleb arvestada kauplemisloa võimaliku mõju kolmandatele isikutele nagu näiteks tegevuskoha naabruses elavad isikud või ka tegevuskoha rendileandja huve nagu käesoleva vaidluse puhul.

Riigikohtu halduskolleegiumi 17. juuni 2002. a otsuses haldusajal nr 3-3-1-32-02 leiti: «Arvestades kauplemisloa andmise pädevuse delegeerimist kohalikele omavalitsustele, võib valla- või linnavalitsus kauplemisloa andmisel kaaluda ka kaupluse sobivust kohalike oludega (nõudlus ja pakkumine), planeeringutega ning keskkonna- ja ehitusnõuetega. Kauplemisloa kui diskretsioonilise haldusakti andmisel tuleb kaaluda ka kaupluse tegevuse mõju ümberkaudsete elanike õigustele ja põhjendatud huvidele. Isikute õiguste kaitsmise kohustuse tuginedes võib kohalik omavalitsus nõuda ettevõtjalt ka kaupluse ruumide omandi- või kasutusõigust tõendava dokumendi esitamist.»

17. Kohtud on käesoleval juhul vaidlustatud korralduse ja selle alusel antud kauplemisloa õiguspärasuse hindamisel tuginenud kauplemislubade väljaandmise juhendi punktile 2.3.1, mille kohaselt kauplemisloa väljaandmisest keeldutakse, kui loa taotlemisel esitatud dokumentidest ei selgu müüja õigus tegelda vastava kauba või teenuse müügiga taotluses näidatud müügikohas. Ka juhtumil, kui niisugust keeldu poleks olnud kõnealuses juhendis sõnaselgelt väljendatud ja kauplemisloa andmise otsustamine toimunuks üksnes selle väljastaja kaalutlusest lähtuvalt, oleks otsustamisel üheks põhiküsimuseks pidanud olema, kas soovitava teenuse osutamine taotluses näidatud müügikohas on, silmas pidades avalikke ja kolmandate isikute ning tarbijate huve, võimalik. Seejuures tuleb arvestada ka teenuse eripärast lähtuvalt erinevatest õigusaktidest tulenevate nõuete ja piirangutega.

Juhend sätestas võimaluse, et loa väljastamisest keeldutakse, kui taotletavas müügikohas teenuse osutamise õigus ei nähtu dokumentidest. HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõttest tulenevalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Seega ei saa haldusorgan alati piirduda otsuse langetamisel pelgalt talle esitatud dokumentide hindamisega, vaid vajaduse korral tuleb koguda täiendavaid tõendeid.

18.Käesoleva vaidluse objektiks oleva kauplemisloaga anti osauhingule Espada õigus autoremonditeenuse osutamiseks aktsiaseltsilt Eesti Talleks renditavas ehitises, mille sihtotstarve vastavalt 22. novembril 2001. a väljastatud kasutusloale oli «Hokistaadion koos olme- ja teenindusruumidega».

Kuni 1. jaanuarini 2003. a kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse § 58 lg 5 sätestas, et ehitist võib kasutada ainult kasutusloas näidatud otstarbel. Sama põhimõtet väljendab ka alates 1. jaanuarist 2003. a kehtiva ehitusseaduse § 32 lg 1. PES § 58 lg 6 nägi ette, et ehitise või mõne tema osa kasutamise otstarbe muutmiseks, kui see ei too kaasa ehitustöid, tuleb kohalikul omavalitsuselt hankida uus kasutusluba.

19.Käesoleval juhul on vaidlus käinud selle üle, kas kasutusloas märgitud otstarve «teenindusruumid» võimaldab laiemat tõlgendust või on tegemist ainult hokistaadioni teenindamiseks mõeldud ruumidega. Kauplemisloa väljastaja Kristiine LOV on pidanud võimalikuks ülalnimetatud sihtotstarbega ehitises autoremonditeenuse osutamist, kuna sihtotstarbe kohaselt on ehitises ka teenindusruumid.

Kohtud analüüsisid taotletava teenuse – autoremont – osutamise võimalikkust lähtuvalt kinnistu sihtotstarbest ja ehitise sihtotstarbest. Halduskohus leidis, et kinnistu sihtotstarve – äri- ja sotsiaalmaa – võimaldaks autoremonditeenuse osutamist, ning mõõnis, et kasutusloas sätestatud sihtotstarve «hokistaadion koos olme- ja teenindusruumidega» ei ole üheselt mõistetav. Samas jõudsid kohtud erinevate tõendite hindamise tulemusena järeldusele, et ehitise kasutusotstarbe formuleeringust saab järeldada, et kasutusluba on antud spordirajatisele ning selle osade ruumide kasutamist muul otstarbel kui spordiobjekti toimimiseks vajalik, ei saa lugeda ehitise sihipäraseks kasutamiseks.

20.HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Käesoleval juhul pole Kristiine Linnaosa Valitsus kauplemisloa andmise otsustamise menetluses välja selgitanud, kas kauplemisloa andmine on sisuliselt kooskõlas PES § 58 lg-ga 5, s.t kas ehitises taotletav tegevus on vastavuses kasutusloas sätestatuga. Haldusorgan on seega oluliselt rikkunud haldusmenetluses kehtivat uurimispõhimõtet. Kauplemisloa taotlusel kasutusloa väljastanud haldusorgani kooskõlastuse olemasolu ei välistanud kauplemisloa andja kohustust kontrollida taotluses nimetatud teenuse osutamise võimalikkust soovitud tegevuskohas ning vastavust kasutusloas sätestatud ehitise sihtotstarbele.

Eeltoodud põhjustel nõustub kolleegium kohtute seisukohaga vaidlustatud korralduse ja selle alusel antud kauplemisloa õigusvastasust puudutavas osas. Halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused tuleb selles osas jätta muutmata.

III.

21.Ringkonnakohus on nõustunud halduskohtu seisukohaga, et õigusvastane on Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti toiming – kooskõlastuse andmine OÜ Espada kauplemisloa taotlusele.

Kooskõlastuse andmine seisnes kauplemisloa taotlusel SAPA ehituskontrolli osakonna juhataja märkuses «Kasutusluba olemas. 12.02.2002». Halduskohus leidis, et SAPA kooskõlastus on õigusvastane, kuna kohus on tuvastanud, et Pirmi t 1 hoonetele antud kasutusluba ei võimalda seal autoremonditeenust osutada. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu seisukohaga ega ole kooskõlastuse õigusvastasuse osas esitanud täiendavaid motive.

22.Riigikohtu halduskolleegium nõustub kohtute seisukohaga, et kooskõlastuse andmine ei saanud seisneda pelgalt kasutusloa olemasolu konstateerimises. Käesoleval juhul teeninuks kooskõlastuse andmine kui menetlustoiming oma eesmärgi vaid juhul, kui selle andja oleks võrrelnud kasutusloas sätestatud ehitise sihtotstarvet ja kauplemisloa taotluses märgitud teenust, mille osutamist soovitakse, ning andnud selle võrdluse tulemusena sisulise seisukoha teenuse osutamise sobivusest selles ehitises.

Kohustus kauplemisloa taotluse kooskõlastamiseks SAPA-ga ei tulene aga seadusest ega seaduse alusel antud aktidest. Kauplemislubade väljaandmise juhend sätestas punktis 2.2.6 kooskõlastuste osas vaid tervisekaitsetalituse kooskõlastuse nõude tootlustamise ning olmeteenuste osutamisega seotud müügikohtade puhul. Seega on käesoleval juhul vaidlustatud kooskõlastuse puhul tegemist vaid haldusesisesel menetlustoiminguga, mis ei oma loa andmise seisukohalt iseseisvat õiguslikku tähendust. Vastutus õiguspärase haldusakti (kauplemisloa) väljaandmise eest lasub lõplikul otsustajal (käesoleval juhul Kristiine Linnaosa Valitsusel), kes oli kohustatud välja selgitama kõik olulised asjaolud, kohaldades sealjuures vajadusel uurimispõhimõtet.

Seda, et kooskõlastuse puhul on tegemist menetlustoiminguga, märkis Riigikohtu halduskolleegium ka 21. detsembri 2001. a määruses haldusajajas nr 3-3-1-67-01 (RT III 2002, 4, 37).

23.Riigikohtu halduskolleegiumi 18. veebruari 2002. a otsuses haldusajajas nr 3-3-1-8-02 (RT III 2002, 7, 61) rõhutati, et haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Samas lahendis rõhutas kolleegium, et menetlustoimingute eraldi

vaidlustamine saab olla vaid erandlik ja põhjendatud juhul, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav akt ei saagi olla sisuliselt õiguspärane. HMS § 58 sätestab, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.

Eeltoodu tõttu leiab kolleegium, et kohtud on ebaõigesti kohtuotsuse resolutiivosas tunnistanud õigusvastaseks Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti vaidlustatud toimingut. Seetõttu tuleb halduskohtu ja ringkonnakohtu otsus toimingu õigusvastaseks tunnistamist puudutavas osas tühistada ning teha selles osas uus otsus, millega jätta rahuldamata AS Eesti Talleks kaebus toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks.

IV.

24. Halduskohtu otsusega, millega tunnistati õigusvastaseks vaidlustatud toiming ja tühistati vaidlustatud haldusaktid, mõisteti kaebaja kasuks välja kohtukulud Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ametilt ning Kristiine Linnaosa Valitsuselt kummaltki 7680 krooni. Ringkonnakohus, jättes halduskohtu otsuse muutmata, mõistis apellatsioonimenetluses kantud õigusabikuludena kummaltki asutuselt AS Eesti Talleks kasuks välja veel 1500 krooni.

HKMS § 93 lg 6 näeb ette, et kui kõrgema astme kohus muudab alamalseisva kohtu lahendit või teeb lahendi asja uueks arutamiseks saatmata, muudab ta ka kohtukulude jaotust. Riigikohus tühistab halduskohtu ja ringkonnakohtu otsuse Tallinna Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti toimingu õigusvastaseks tunnistamist puudutavas osas, mistõttu on põhjendamatu ka temalt õigusabikulude väljamõistmine.

Seega tuleb halduskohtu ja ringkonnakohtu otsus tühistada ka kohtukulude väljamõistmist puudutavas osas. Kolleegium leiab, et Kristiine Linnaosa Valitsuselt kuulub väljamõistmisele AS Eesti Talleks kasuks halduskohtus toimunud menetluses kantud õigusabikulu 7680 krooni ja apellatsioonimenetluses kantud õigusabikulu 1500 krooni, kokku 9180 krooni.

Tõnu ANTON

Jüri PÕLD

Harri SALMANN