



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Anu Maria Brenner
Otsuse tegemise aeg ja koht	22. juuni 2023, Tallinn
Haldusasja number	3-21-2803
Haldusasi	OÜ MEM KOHVIKUD kaebus Terviseameti ning Politsei- ja Piirivalveameti tegevusele
Menetlusosalised	Kaebaja OÜ MEM KOHVIKUD, volitatud esindaja v-adv Rando Maisvee Vastustajad Terviseamet, volitatud esindajad v-adv.-d Indrek Kukk ja Indrek Leppik Politsei- ja Piirivalveamet, volitatud esindaja Irina Punko
Asja läbivaatamine	Istungil 12.05.2023

RESOLUTSIOON

1. Lubada kaebajal muuta kaebust viisil, et menetluse jäävad järgmised nõuded:

1.1. Tuvastada Politsei- ja Piirivalveameti 17.11.2021 ettekirjutuse ja Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ning eelviidatud ettekirjutuste täitetoimingute, s.o Politsei- ja Piirivalveameti 17.11.2021, 18.11.2021, 19.11.2021 sunniraha rakendamise ja Terviseameti 02.12.2021 täitekorralduse nr 12.1-11/21/16269-2 ning 31.12.2021 täitekorralduse nr 12.1-11/21/16269-4 õigusvastasus;

1.2. Alternatiivselt, tuvastada Politsei- ja Piirivalveameti 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o Politsei- ja Piirivalveameti 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 ning Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 õigusvastasus ja keelata Terviseameti 02.12.2021 täitekorraldusega nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 täitekorraldusega nr 12.1-11/21/16269-4 asendustäitmise kulude sissenõudmine;

1.3. Alternatiivselt, juhul kui Terviseameti 02.12.2021 täitekorraldus nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 täitekorraldus nr 12.1-11/21/16269-4 on haldusaktid, siis tühistada Terviseameti 02.12.2021 täitekorraldus nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 täitekorraldus nr 12.1-11/21/16269-4.

2. Jätta kaebus rahuldamata.

3. Jätta menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.

4. Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määruse nr 3-21-2803 resolutsiooni punktiga 2 kohaldatud esialgne õiguskaitse.

SELGITUSED

Otsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavakstelemisest arvates, s.o hiljemalt 24.07.2023 (halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) § 181 lg 1).

Vastuseks esitatud apellatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastuapellatsioonkaebuse 14 päeva jooksul apellatsioonkaebuse vastuapellatsioonkaebuse esitajale kätetoimetamisest arvates või ülejäänud apellatsioonitähataja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 184).

Kui apellant soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb tal seda apellatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamisea kirjalikus menetluses (HKMS § 182 lg 1 p 9). Kui menetlusosaline soovib apellatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal esitada ringkonnakohtule vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähataja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning apellatsioonitähataja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähataja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama apellatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

HKMS § 52 lg 1 kohaselt tuleb avaldus sõnastada võimalikult selgelt ja lühidalt.

Sekretäriil saata kohtuotsus menetlusosalistele (esindajate kaudu).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ (15.11.-30.11.2021 kehtinud redaktsioon) (korraldus nr 305) p 10 alap 7 järgi kohaldatakse COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise eesmärgil järgmisi meetmeid ja piiranguid: tootlustusettevõtte müügi- või teenindusalal on klientidel lubatud viibida ja liikuda, kui täidetud on III osas ja sisetingimustes täiendavalt p-des 7-9 sätestatud nõuded. Korralduse nr 305 III osas ja p-s 8² sätestatud nõudeid ei kohaldata mh juhul, kui kliendid viibivad ja liiguvad tootlustusettevõtte müügi- või teenindusalal toidu kaasa ostmiseks või kuller- ja veoteenuse osutamiseks /.../ või kui tootlustusettevõtte osutatakse seoses matusetalitusega, mis ei ole avalik.

Korralduse nr 305 p 13 teise lause järgi on tegevus lubatud, kui on tagatud teiste asjakohaste p-s 10 ning tegevuse eest vastutava isiku või tegevuses osaleva isiku kohta punktides 14, 15¹, 16 ja 17 sätestatud nõuete täitmine.

Korralduse p 14 kohaselt võib isik p-s 13 sätestatud tingimustel tegevuses osaleda, kui on täidetud vähemalt üks järgmistest tingimustest: 1) ta on alla 12-aasta ja 3 kuu vanune; [...] 3) tema vaksineerimine ei ole arsti otsusel võimalik tema tervislikku seisundit arvestades ning ta esitab enne tegevuses osalemist sellekohase tõendi; 4) ta on p-s 5 sätestatud tingimustel COVID-19 haiguse läbi põdenud, vaksineeritud, sh täiendava vaktsiinidoosiga vaksineeritud, või vaksineerituga võrdsustatud isik ning esitab enne tegevuses osalemist nimetatud asjaolude kohta tõendi; 5) ta on tegevusega seotud isik, kelle tööandja on töökeskkonna riskianalüüsis ette näinud ja rakendanud konkreetse tegevuskoha riskide maandamise meetmed, ning nimetatud isik on need nõuded täitnud; 6) ta on tegevuse eest vastutav isik või tema esindaja või hädaabitööde tegemisea seotud isik.

Korralduse nr 305 p 16 kohaselt on tegevuse eest vastutav isik kohustatud enne, kui isik osaleb tegevuses, kontrollima punktis 14 või 15¹ sätestatud asjaolusid, sealhulgas tõendi või testi tegemise ehtsust ning nende kehtivust ja tuvastama esitaja isikusamasuse.

2. Terviseamet teavitas 01.11.2021 toitlustuskohta MÉM CAFE riikliku järelevamenetluse alustamisest kirjaga nr 12.1-11/21/14713-2. Järelevamenetluse algatamise aluseks oli Terviseametile 28.10.2021 edastatud teave, et toitlustusettevõtte ei kontrolli klientide COVID-19 haiguse läbipõdemise või vaksineerimise tõendit (COVID-tõendit). Järelevamenetluse õiguslikud alused on korralduse nr 305 p 18, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) § 44 lg 1 ja korrakaitseaduse (KorS) § 27. Terviseamet palus Politsei- ja Piirivalveametil (PPA) ametiabi korras kontrollida ajavahemikul 17.-18.11.2021, kas MÉM CAFE kontrollib klientide COVID-tõendi olemasolu ning selle ehtsust ja kehtivust.

3. PPA 17.11.2021 ettekirjutusega kohustati KorS § 28 lg 1 alusel lõpetama korrarikkumine ning asuma kontrollima tegevuses osalejate Covid-19 tõendite ja testide ehtsust ja kehtivust ning tuvastama tõendi ja testi esitaja isikusamasust Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 p 10 alapunktis 7 ja punktis 16 sätestatud tingimustel (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohase lisa 1).

4. PPA 17.11.2021 täitetoiminguga rakendati kaebaja suhtes sunniraha summas 4500 eurot seoses PPA 17.11.2021 ettekirjutuse nõuetekohaselt täitmata jätmisega (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohase lisa 3).

5. PPA edastas 18.11.2021 kaebajale teatise haldusmenetluse alustamise kohta koos PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja sunniraha nõudega (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohase lisa 4). Teatises selgitati, et PPA Põhja prefektuuri korrakaitse büroo teostas 17.11.2021 kell 11:09 järelevamenetlust Terviseameti ülesannetes (Vabariigi Valitsuse korralduse nr 294 alusel) kaebaja hallatavas söögikohas MEM Cafe. Järeleva käigus tuvastati Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punkti 16 rikkumine, kuna ettevõttes ei kontrollita nõuetekohaselt tegevuses osalevate isikute nakkusohutust kinnitavaid tõendeid (nn Covid-tõendid) ega tuvastata nõuetekohaselt tegevuses osalevate isikute isikusamasust.

6. PPA 18.11.2021 täitetoiminguga rakendati kaebaja suhtes sunniraha summas 5000 eurot seoses PPA 17.11.2021 ettekirjutuse nõuetekohase/tähtaegse täitmata jätmisega.

7. PPA 19.11.2021 täitetoiminguga rakendati kaebaja suhtes sunniraha summas 5500 eurot seoses PPA 17.11.2021 ettekirjutuse nõuetekohaselt täitmata jätmisega (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohase lisa 8).

8. PPA tegi 22.11.2021 Terviseametile järelevaeesildise, millega teavitas ettevõtet rikkumisest ning tegi ettepaneku kaaluda ettevõtte majandustegevuse peatamist või keelamist vastavalt majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) §-dele 36 ja 43 või ettevõtte sulgemist või tegevuse piiramist vastavalt NETS § 28 lg 5 p-le 1.

9. Terviseamet sooritas 25.11.2021 kell 14.45-15.00 OÜ MEM KOHVIKUD tegevuskohas menetlustoimingu ning koostas selle kohta protokollid nr 12.1-11/21/14713-4.

10. Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 p-ga 5.1.1 kohustati OÜ-d MEM KOHVIKUD alates ettekirjutuse kättesaamise ajast kuni korralduse nr 305 asjaomaste nõuete kehtivuseni sulgema viivitamatult OÜ MEM KOHVIKUD valduses oleva toitlustuskoha MÉM CAFE kuni 31.01.2022. Lisaks ei tohi toitlustuskohas kuni eelpool nimetatud ajan osutada/teostada majandustegevust, sh toidu ega joogi müüki klientidele (p 5.1.2), samuti keelati klientide ja teiste isikute teenindamine ja viibimine (välja arvatud ettevõtja juhatuse liikmete ja ettevõtte töötajate) toitlustuskohas (p 5.1.3). Kohustused kehtivad ettevõtte igakordse valdaja suhtes (p 5.1.4).

11. Terviseameti 02.12.2021 täitekorraldusega nr 12.1-11/21/16269-2 rakendati Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 täitmiseks MÉM CAFE valdaja OÜ MEM KOHVIKUD suhtes asendustäitmist (punkt 1). Asendustäitmine seisnes ettevõtte MÉM CAFE sulgemises, sh tagatakse, et ettevõtte ruumides ei viibi kõrvalised isikud, v.a OÜ

MEM KOHVIKUD juhatuse liige ja töötajad, ning seal ei osutata teenuseid, sh ei valmistata ega pakuta tootlustusteenust (p 2). Asendustäitmise eeldatavad kulud perioodil 02.12.2021-31.01.2022 on 34 272 eurot (vt kaebuse lisa 6).

12. Terviseameti 31.12.2021 täitekorralduse täiendusega nr 12.1-11/21/16269-4 suurendati turvateenuse mahtu – asendati patrull või lühiajaline mehitatud valve nelja turvtöötajaga püsiva mehitatud valvega (vt vastustaja 19.08.2022 menetluskumendi lisa 1). Seetõttu muutsid Terviseamet ja EventSEC omavahelist lepingut ning asendustäitmisega seotud kulud suurenesid 71 472 euroni. Täitekorralduse täienduses selgitati, et 2021. a detsembris toimusid kohviku ümbruses avalikud kogunemised ning oli vahetu oht, et ettekirjutusest tulenevat kohustust rikutakse.

13. OÜ MEM KOHVIKUD esitas 02.12.2021 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ja selles sisalduvate hoiatuste alusel sunnivahendite rakendamise keelamise nõuetes. Koos kaebusega esitati esialgse õiguskaitse taotlus peatada osaliselt vaidlusaluse ettekirjutuse kehtivus, s.o osas, millega kohustati kaebajat sulgema majandustegevus ja keelati klientide viibimine ning liikumine tootlustusettevõttes MEM CAFE müügi- või teenindusalal toidu kaasa ostmiseks või kuller- ja veoteenuse osutamiseks või kui tootlustusteenust osutatakse seoses matusetalitusega, mis ei ole avalik ning peatada Terviseameti 02.12.2021 täitekorralduses nr 12.-1/11/21/16269-2 esitatud asendustäitmise kulude sissenõudmine.

14. Tallinna Halduskohtu 08.12.2021 määrusega jäeti esialgse õiguskaitse taotlus rahuldamata.

15. Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määrusega rahuldati OÜ MEM KOHVIKUD määruskaebus osaliselt (resolutsiooni p 1), tühistati Tallinna Halduskohtu 08.12.2021 määruse resolutsiooni p 1 osaliselt ning tehti uus määrus, millega rahuldati OÜ MEM KOHVIKUD esialgse õiguskaitse taotlus osaliselt ning keelati Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 alusel rakendatud asendustäitmise kulude sissenõudmine OÜ-lt MEM KOHVIKUD kuni menetlust lõpetava lahendi jõustumiseni (resolutsiooni p 2).

16. OÜ MEM KOHVIKUD ja Elvis Brauer palusid 15.12.2021 **avalduses**:

- 1) tühistada Vabariigi Valitsuse 13.08.2021 korralduse nr 294 p 2 alap 1 ja p 3 esimene lause osas, mis reguleerib p 2 alap 1;
- 2) tühistada Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 p 21;
- 3) tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse tühisus või see tühistada;
- 4) keelata PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selles sisalduva hoiatuse alusel sunnirahade sissenõudmine;
- 5) alternatiivselt, kui PPA 17.11.2021 ettekirjutuse alusel on alustatud sunnirahade sissenõudmine, esitama kohtutäiturile täitemenetluste lõpetamise avaldused;
- 6) alternatiivselt keelata Terviseametil sunnirahade sissenõudmine;
- 7) tühistada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1;
- 8) keelata Terviseametil 29.11.2021 ettekirjutuse alusel rakendatud sunnivahendite asendustäitmine;
- 9) mõista Terviseametilt või PPA-lt välja vahetu sunni rakendamise põhjustatud mittevaralise kahju 5000 eurot.

17. Tallinna Halduskohtu 29.12.2021 määrusega tagastati OÜ MEM KOHVIKUD ja E. Braueri kaebus osas, milles taotletakse Vabariigi Valitsuse 13.08.2021 korralduse nr 294 „Politsei- ja Piirivalveameti kaasamine Terviseameti ülesannete täitmisesse, mis on seotud nakkushaiguse COVID-19 epideemilise leviku tõkestamisega“ osaliselt tühistamist (resolutsiooni p 1); tagastati OÜ MEM KOHVIKUD ja E. Braueri kaebus osas, milles taotleti Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ punkti 21 tühistamist (resolutsiooni p 2); tagastati OÜ MEM

KOHVIKUD ja E. Braueri kaebus osas, milles taotleti Terviseameti poolt PPA 17.11.2021 OÜ-le MEM KOHVIKUD tehtud ettekirjutuse ja selles sisalduva hoiatuse alusel rakendatud sunnirahade sissenõudmise toimingute keelamist või juhul, kui täitemenetlused on alustatud, siis Terviseameti kohustamist esitama kohtutäiturile avaldused täitemenetluste lõpetamiseks (resolutsiooni p 3); tagastati E. Braueri kaebus osas, milles taotleti PPA 17.11.2021 OÜ-le MEM KOHVIKUD tehtud ettekirjutuse tühistamist (resolutsiooni p 4); tagastati E. Braueri kaebus osas, milles taotleti PPA 17.11.2021 OÜ-le MEM KOHVIKUD tehtud ettekirjutuse ja selles sisalduva hoiatuse alusel 17.11.2021 toiminguga, 18.11.2021 toiminguga ning 19.11.2021 toiminguga rakendatud sunnirahade sissenõudmise keelamist E. Braueri vara arvel PPA poolt ning juhul, kui PPA 17.11.2021 OÜ-le MEM KOHVIKUD tehtud ettekirjutuse ja selles sisalduva hoiatuse alusel 17.11.2021 toiminguga, 18.11.2021 toiminguga ja 19.11.2021 toiminguga rakendatud sunnirahade sissenõudmiseks on juba algatatud täitemenetlused, siis PPA kohustamist lõpetama kohtutäituri kaudu sunnirahade sissenõudmine, st esitama kohtutäiturile täitemenetluste lõpetamise avaldused (resolutsiooni p 5); eraldati E. Braueri kaebus mittevaralise kahju hüvitamise nõudes haldusasjas nr 3-21-2803 iseseisvaks menetluseks, millele määratakse uus haldusasja number (resolutsiooni p 6); jäeti OÜ MEM KOHVIKUD teistkordselt käiguta (resolutsiooni p 7) ning jäeti OÜ MEM KOHVIKUD 15.12.2021 esitatud esialgse õiguskaitsse taotlus rahuldamata (resolutsiooni p 8).

18. Tallinna Halduskohtu 06.07.2022 määrusega võeti menetluse OÜ MEM KOHVIKUD kaebus järgmistes nõuetes: 1) tühistada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1; 2) keelata Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ja selles sisalduvate hoiatuste alusel sunnivahendite rakendamine; 3) tuvastada PPA 17.11.2021 OÜ-le MEM KOHVIKUD tehtud ettekirjutuse tühisus või see tühistada; 4) keelata PPA poolt OÜ-le MEM KOHVIKUD 17.11.2021 tehtud ettekirjutuse ja selles sisalduva hoiatuse alusel 17.11.2021 toiminguga, 18.11.2021 toiminguga ja 19.11.2021 toiminguga rakendatud sunnirahade sissenõudmine OÜ MEM KOHVIKUD vara arvel; 4) juhul, kui PPA poolt OÜ-le MEM KOHVIKUD 17.11.2021 tehtud ettekirjutuse ja selles sisalduva hoiatuse alusel 17.11.2021 toiminguga, 18.11.2021 toiminguga ja 19.11.2021 toiminguga rakendatud sunnirahade sissenõudmiseks on algatatud täitemenetlused, siis kohustada PPA-d lõpetama kohtutäituri kaudu sunnirahade sissenõudmine, st esitama kohtutäiturile täitemenetluste lõpetamise avaldused.

19. PPA esitas 19.08.2022 **menetluse lõpetamise taotluse**, kuivõrd õiguslik olukord on muutunud. Vabariigi Valitsuse 14.04.2022 korraldusega nr 124 tunnistati kehtetuks Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“. PPA vaidlusaluse ettekirjutuse ja kolme toimingu õiguslikuks aluseks oli eelviidatud korraldus nr 305. Korralduse kehtetuks tunnistamisega: 1) kaotati ettevõtjatele kehtestatud nõuded COVID-19 viiruse leviku tõkestamiseks, sh need, mille täitmata jätmise eest tehti kaebajale ettekirjutus ja rakendati sunniraha; 2) lõppes PPA ettekirjutuse ja selle alusel tehtud sunniraha õigusjõud ning 3) lõppes PPA kaasatus NETS § 45.2 alusel Terviseameti järelevalveülesannetes.

20. Kaebaja palus 27.01.2023 menetluskulude menetlusosaliste kanda jätmiseks; 2) jätkata menetlust kaebaja taotlustes tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ning eelviidatud ettekirjutuse täitetoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 toimingute ning Terviseameti 02.12.2021 toiminguga ja 31.12.2021 toimingu õigusvastasus.

21. Tallinna Halduskohtu 13.03.2023 määrusega jäeti PPA taotlus menetluse lõpetamiseks rahuldamata (resolutsiooni p 1) ning rahuldati kaebaja taotlus ja mindi Terviseameti 29.04.2021

ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269 ning PPA 17.11.2021 ettekirjutuse tühistamisnõuetelt üle tuvastamisnõuetele (resolutsiooni p 2).

22. Kaebaja esitas 28.04.2023 kaebuse täienduse järgmistes nõuetes:

1) tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ning eelviidatud ettekirjutuste täitetoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha rakendamise ning Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 asendustäitmise rakendamise õigusvastasus;

2) alternatiivselt eelneva taotluse rahuldamata jätmisel, tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha rakendamise õigusvastasus ning tuvastada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 õigusvastasus või see tühistada ning keelata Terviseameti 02.12.2021 täitekorraldusega nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 korraldusega nr 12.1-11/21/16269-4 asendustäitmise kulude sissenõudmine;

3) alternatiivselt eelnevate taotluste rahuldamata jätmisel, tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha rakendamise õigusvastasus ning tühistada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1, 02.12.2021 täitekorraldus nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 korraldus nr 12.1-11/21/16269-4.

23. Terviseamet palub keelduda kaebuse muudatuse vastuvõtmisest.

24. PPA seab kahtluse alla tuvastamisnõude esitamiseks esineva põhjendatud huvi olemasolu, kuivõrd on ebatõenäoline, et kehtetu haldusakt võiks kaebajat edaspidi mingilgi määral mõjutada.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

25. Kaebaja leiab, et Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus ning selle alusel antud täitekorraldused, samuti PPA 17.11.2021 ettekirjutus ja selle alusel antud sunnirahanõuded on õigusvastased.

26.1. Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1 on õigusvastane oma ebaselguse tõttu, kuivõrd resolutsioonist ei selgu, kes on menetlusosaline (HMS § 11 lg 1 p 2).

26.2. Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1 on õigusvastane, kuivõrd selle aluseks olev Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 on põhiseadusega vastuolus. Sisuliselt on korraldus nr 305 määrus. Kaebaja hinnangul täidab tema õiguste tõhusat kaitset asjassepuutuvate normidena NETS § 28 lg 6 ja korralduse nr 305 p 10 alapunktide 7 ja 16 osas põhiseaduslikkuse kohtujärelevalve algatamine ning NETS § 28 lg 6 ja vastavas osas korralduse nr 305 kui määruse kohaldamata jätmise ning Terviseameti 29.11.2021 korralduse tühistamine.

26.3. Terviseameti vaidlusalune korraldus on diskretsioonivigadega (NETS § 28 lg 5 p 1), kuivõrd kaalutlustest ei nähtu, et ettevõtte sulgemine oli vältimatult vajalik. Toitlustusasutus saab toimida ka nakkusohutust kontrollimata (Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 p 10 alap 7). Seetõttu on tegemist ka ebaproportsionaalse meetmega.

26.4. Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus on vastuoluline. Üheltpoolt märgitakse, et sunniraha ei tohi kaasa tuua tegevuse lõpetamist, kuid teiselt poolt lõpetati kaebaja majandustegevus.

26.5. Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus on tühine, kuivõrd PPA 17.11.2021 ettekirjutus on õigusvastane ja PPA kaasati Terviseameti järelevalvemenetlusse õigusvastaselt (vt Vabariigi Valitsuse 27.05.2021 määrus nr 54 § 2 lg 3, § 3 lg-d 1-3; Vabariigi Valitsuse 13.08.2021 korraldus nr 294; Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 p 21; kaebaja 15.12.2021

menetlusedokumendi lisad 10-11). Terviseamet ei ole määruse nr 54 § 2 lg 2 kohaselt küsinud PPA-lt seisukohta viimase kaasamiseks korraldusest nr 395 tulenevate kohustuste riiklikku järelevalvesse. PPA-l puudus väline pädevus 17.11.2021 ettekirjutuse andmiseks ja selle alusel toimingute sooritamiseks.

26.6. Asendustäitmine on õigusvastane, kuivõrd Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1 on õigusvastane.

26.7. Asendustäitmine on õigusvastane nende kulude eeldatava suuruse avaldamata jätmise tõttu (ATSS § 7 lg 6). Teadmata kulusid, ei ole võimalik sunnivahendi proportsionaalsust kontrollida (ATSS § 16 lg 1). Asendustäitmist on rakendatud karistusena (vt ATSS § 3 lg 2). MTA algatas kaebaja suhtes maksumenetluse, kontrollimaks käibemaksu, erijuhtude tulumaksu, töötasult ja muudelt töötajatele tehtud väljamaksetelt arvestatud sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni- ja töötuskindlustusmaksete arvestamise, kinnipidamise ja tasumise õigsuse kontrollimiseks. Maksumenetluse algatamine koos avaliku võimu poolt ettevõtte sulgemisega viitab võimu kuritarvitamisele.

26.8. Terviseameti poolt sunnivahendi rakendamise õigusvastasuse tingib võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve algatamine ja selle tulemusel tunnistatakse kehtetuks NETS § 28 lg 6 ja Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 p 10 alap 7 ja p 16 (vt ATSS § 8 lg 3 p-d 1 ja 2).

26.9. Vahetu sunni rakendamisega kaebaja valdusesse sisenemised rikuvad kaebaja subjektiivseid õigusi.

26.10. PPA 17.11.2021 ettekirjutus on õigusvastane, kuivõrd selle aluseks olev Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 on põhiseadusega vastuolus. Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 305 ei kohaldata piiranguid eesmärgiga tagada ühiskonnaliikmete elu ja tervise kaitse ning tervishoiusüsteemi jätkusuutlik toimimine, vaid kohaldatakse poliitilistel eesmärkidel (eirati teadusnõukoja soovitusi; vt kaebaja 15.12.2021 menetlusedokumendi lisa 9).

26.11. PPA 17.11.2021 ettekirjutus on tühine, kuivõrd Vabariigi Valitsuse korraldusest nr 305 tulenevate kohustuste riiklikku järelevalvesse kaasamise kohta ei ole Terviseamet küsinud PPA seisukohta ja PPA ei ole sellist seisukohta avaldanud ning PPA avaldus seisukoha enda kaasamise kohta ülesannete ulatuses, mis ei hõlmanud toitlustusasutuste kontrollimist, toimus PPA kaasamine vastuolus Vabariigi Valitsuse määruse nr 54 § 2 lg-tega 2 ja 3.

26.12. PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 täitekorraldused on õigusvastased, sest PPA 17.11.2021 ettekirjutus on õigusvastane. Samuti on õigusvastased vahetu sunni rakendamised ning valdusesse sisenemised.

26.13. PPA vaidlusaluste täitetoimingutega määrati ebaproportsionaalselt suured sunniraha summad. Kokku esitati kolm sunnirahanõuet (4500, 5000 ja 5500). Isegi kui kaebaja tegevus järelevalvemenetluses oluks põhjendatu, siis sarnaselt käitunud juriidilise isiku suhtes (haldusajal nr 3-21-1066) rakendati sunniraha kordades väiksemana. Sunnirahanõuetes ei ole arvestatud kaebaja majandusliku seisuga (vt Riigikohtu lahend nr 3-3-1-72-14, p 27). Arvestades ka Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse alusel ettevõtte sulgemist ning 02.12.2021 täitekorralduse alusel ähvardavaid asendustäitmise kulusid, toob sunnirahade sissenõudmine kaasa kaebaja püsiva maksejõuetuse.

26.14. Kaebaja eesmärk on alates kaebuse esitamisest mh välistada asendustäitmise kulude sissenõudmine. Terviseamet avaldas esmakordselt 18.04.2023 kohtuistungil, et vaidlusalune 29.11.2021 ettekirjutus on jätkuvalt kehtiv ja selle asendustäitmise kulude sissenõudmise 02.12.2021 ning 31.12.2021 täitekorraldused on haldusaktid. Samuti vastas Terviseamet, et kavatseb asendustäitmise kulud kaebajalt sisse nõuda. Eelnevalt, 19.08.2022 taotles PPA kogu haldusaja menetluse lõpetamist põhjendusel, et kaebaja soov vabaneda rahalisest kohustusest realiseerus õigusliku olukorra muutumise tõttu. Kohtu selgitustel ei ole tulenevalt Riigikohtu

lahendist nr 3-3-1-70-10 asendustäitmise kulude sissenõudmise regulatsioon selge. Seetõttu esineb HKMS § 49 lg 2 ja § 51 lg 4 sätestatud mõjuv põhjus kaebuse muutmiseks. ATSS § 9 lg 1 seletuskirja kohaselt on täitekorraldus haldussisene menetlustoiming, mille andmist ei saa vaidlustada, kuid vaidlustada saab selle aluseks olevat haldusakti ja sunnivahendi kohaldamist. Seetõttu ei nõustu kaebaja, et vaidlustatud täitekorraldused oleksid haldusaktid. Siiski tagab ATSS § 16 lg 1 kaebajale õiguse kohtu abile asendustäitmise kulude sissenõudmise vastu. Seetõttu pöördub kaebaja alternatiivselt tagasi algse nõude juurde, taotledes alternatiivselt keelata asendustäitmise kulude sissenõudmine.

26.15. Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldused ei sisalda ammendavalt Riigikohtu lahendi nr 3-3-1-70-10 punktis 4 kirjeldatud teavet, mistõttu ei paikne need ka võrreldava kirjaga samal regulatiivsuse astmel. Kui kohus siiski leiab, et täitekorraldused on haldusaktid, siis esineb nende tühistamiseks alus kulude sissenõudmise õigusvastasuse ja keelamise põhjendustel.

27. Terviseamet vaidleb kaebusele vastu ja palub jätta see rahuldamata.

27.1. Esitatud kaebus on lubatav (HKMS § 44 lg 1). Asjaolu, et kaebaja tegevuse ajendiks on tema juhatuse liikme poliitilise meelsuse avaldamine ei ole haldusaktide regulatsiooni esemeks, kuid omavad juhatuse liikme ja töötajate tegevuse tõttu mõju ka kaebaja majandustegevusele. Vastustaja haldusaktid olid suunatud kaebaja õiguste – ettevõtlus ja omandi kasutamine – reguleerimisele ning seetõttu piiravad kaebaja õigusi.

27.2. Vastustaja haldusakt on formaalselt õiguspärane. Ettekirjutus on selge ja üheselt mõistetav (HMS § 55 lg 1). Resolutsiooni alusel on üheselt mõistetav, et isegi kui toitlustuskohta (kohvikut) valdav ettevõtja vahetub, siis kohustused, mis ettevõtte suhtes kehtivad, jäävad püsima. Ettekirjutuse resolutsioon on kooskõlas NETS § 28 lg 5 p 1 eesmärgiga. Terviseametil on võimalik sulgeda või piirata kindlaks määratud ettevõtete tegevust, mitte ettevõtja tegevust. Kui kindlaks määratud ettevõtte tegevuses aktiivselt eiratakse eriti ohtliku nakkushaiguse levikuks vajalike piirangute järgimist, siis ettekirjutuses märgitud kohustustest hoidumise välistamiseks on vajalik, et kohustused kehtiksid ka ettevõtte valdajate vahetuse korral. Üldjoontes nõustus eelnevaga ka Tallinna Ringkonnakohus oma 28.12.2021 määruses nr 3-21-2803 punktis 22.

27.3. Ettekirjutus on tehtud volitusnormi (NETS § 28 lg 5 p 1) alusel, mis on kooskõlas põhiseadusega. Asjakohatu on kaebaja väide NETS § 28 lg 6 põhiseadusvastasusest, sest vaidlusalust ettekirjutust ei ole sellel alusel antud. Terviseametil on NETS § 28 lg 5 p-st 1 tulenev õigus sõltumata sellest, kas Vabariigi Valitsus on kasutanud NETS § 28 lg-s 6 toodud volitusnormi ning kehtestanud meetmed ja piirangud. Kuigi Terviseamet on ettekirjutuse tegemisel arvestanud mh korraldusest nr 305 tulenevate kohustuste täitmata jätmist kui asjakohast kaalutlust, siiski ei väära see tõsiasi, et ettekirjutuse õiguslikuks aluseks on NETS § 28 lg 5 p 1. Puudub alus lugeda Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 määruseks (vt Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määrus nr 3-21-2803, p 24).

27.4. PPA on õiguspäraselt kaasatud haldusmenetlusse (vt NETS § 45² lg 1, Vabariigi Valitsuse 27.05.2021 määrus nr 54 § 3 lg-d 2 ja 3, Vabariigi Valitsuse 13.08.2021 korraldus nr 294). Terviseamet on esitanud ettepaneku PPA-le 17.11.2021 kirjaga nr 12.1-11/21/14713-3 (vt vastustaja 27.12.2021 menetluskirja lisa 1). Selles ettepanekus on toodud konkretiseeritult ülesanded, mille osas Terviseamet kaasamist vajab, s.o kontrollida aadressil Vana-Kalamaja tn 21/1, Tallinn tegutsevas asutuses korralduse nr 305 p 10 alap-s 7 toodud piirangute järgimist. PPA on ettepaneku aktsepteerinud ning asunud ettepanekus toodud ülesandeid täitma, arvestades seejuures korralduse nr 294 p-s 3 toodud volitusi, sh õigust rakendada kõiki riikliku järelevalve üldmeetmeid ja NETS § 45 lg-tes 1-3 toodud erimeetmeid.

27.5. Vaidlusalune ettekirjutus on materiaalselt õiguspärane. Terviseametil oli vältimatu vajadus ettekirjutuse andmiseks. Eesmärgiks oli eriti ohtliku nakkushaiguse tõkestamine, seega avalike huvide kaitsmine. On ilmselge, et COVID-19 tõkestamisele aitab kaasa inimeste vaheliste kokkupuudete vähendamine, sh ettevõtete sulgemine ning ettevõttes teenuse osutamise ja klientide teenindamise ja ettevõttes viibimise keelamine. Seda on selgitatud ka vaidlusaluses ettekirjutuses (vt p 4.5). Meede on vajalik. Terviseamet on vaidlusaluses ettekirjutuse punktis 4.6 selgitanud, et kaasamüügi või muu piiratud sulgemismeetme kohaldamine ei oleks taganud nõuete täitmist, sest kaebaja juhatuse liige E. Brauer on väljendanud põhimõttelist vastuseisu kehtestatud piirangutele ning nakkushaiguste tõrje nõuete eiramine oleks jätkunud. Terviseameti hinnang piirangute jätkuvale eiramisele põhines seejuures asjaolul, et kaebaja jätkas piirangute eiramist hoolimata korduvatest hoiatustest. Terviseameti põhjendusi on veenvaks pidanud ka Tallinna Ringkonnakohus (vt Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määrus nr 3-21-2803, p 29). Meede on mõõdukas. Terviseamet on selgitanud vaidlusaluse ettekirjutuse punktis 4.7, et kuigi ettekirjutuse andmise hetkel on COVID-19 haigestumine ning haiglaravi vajavate inimeste arv langustrendis, siis endiselt on olukord väljakutsuv tervishoiusüsteemi toimepidevusele. Samas punktis selgitati, et toitlustusettevõtete tegevusega kaasneb oluline risk haigestumisele. Ettekirjutuse andmise seisuga oli haiglaravil viibivatest isikutest 73% vaksineerimata ja 27% vaksineeritud, mis kinnitab suuremat ohtu nakatuda vaksineerimata inimestele. Jättes kontrollimata inimeste nakkusohutuse tõendi alusel ning eirates maskikandmise kohustust jm nakatumist takistavaid meetmeid, loob ettevõtte ohu nakatumistrendi ja haiglakoormuse kasvule. Samas on tervishoiusüsteemi kui avaliku teenuse toimepidamise vastu ilmselge kõrge avalik huvi. Terviseameti seisukohtadega on nõustunud ka Tallinna Ringkonnakohus (vt Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määrus nr 3-21-2803, p 32). Kaebaja väited kaalutusõiguse rikkumisega on põhjendamatud.

27.6. Arusaamatu on kaebaja seisukoht, et ettekirjutus on õigusvastane piirangute poliitilisuse tõttu. Terviseamet ei kahtle PPA 17.11.2021 ettekirjutuse õiguspärasuses. Sunniraha nõuded on põhjendatud (vt KorS § 23 lg 4). Kaebajat on teavitatud PPA ettekirjutusega võimalikust sunniraha suuruselt ning sunniraha vajadusel korduvast rakendamisest. Rakendatud sunniraha suurus ei ole ilmselgelt ebaproportsionaalne. Sunniraha suuruse määramisel arvestati järgmisi olulisi asjaolusid: 1) kehtiva kohustuse täitmise pakilisus ja olulisus; 2) kohustatud isiku tegevuse intensiivsus kohustuse täitmata jätmisel; 3) kohustatud isiku huvide, sh majanduslike huvidega arvestamine. PPA sunnirahanõudeid ei ole rakendatud karistusena.

27.7. Asendustäitmine on õiguspärane. Vaidlusalune ettekirjutus on kehtiv ning kaebajale teatavaks tehtud (ATSS § 8 lg 1). Asendustäitmine on viidud läbi ATSS § 12 lg 3 alusel vahetu ohu tõrjumiseks avalikule korrale. Kaebaja ei täitnud ettekirjutusega pandud kohustusi. Kaebaja pani toime korrarikkumisi, st esines vahetu oht avalikule korrale. Terviseamet viis riikliku järelevalve raames läbi kaebaja kohviku paikvaatluse ning küsitles kaebaja juhatuse liiget E. Brauerit 25.11.2021. Riikliku järelevalve menetlustoimingu käigus ilmnes, et korrarikkumised jätkuvad: kohvikus lubati klientidel viibida teenindamiseks ja einestamiseks müügi- või teenindusalal, kuid kaebaja ei kontrollinud klientide nakkusohutust vastavalt korralduse nr 305 p-s 14 sätestatud tingimustele. See omakorda lõi kõrge riski koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikuks. Praegusel juhul esines vahetu oht avalikule korrale, mis tuli kõrvaldada ettekirjutuse kiirendatud täitmisega. Vastavalt ATSS eelnõu seletuskirjale erineb ettekirjutuse kiirendatud täitmine tavalisest sunnivahendi rakendamise menetlusest vaid selles osas, et ettekirjutuse tegemise järel ei anta hoiatust ning haldusorgan asub koheselt edasise kahju ärahoidmise nimel isikule pandud kohustust täitma. Terviseamet on vastava ohuhinnangu aluseks olevad asjaolud ja põhjendused esitanud ettekirjutuse p-des 1-4. Seetõttu oli Terviseamet õigustatud rakendama asendustäitmist ilma formaalse hoiatuseta ATSS § 12 lg 3 alusel. Seetõttu ei olnud vastustaja kohustatud ka hoiatuses tooma asendustäitmise kulude suurust vastavalt ATSS § 7 lg-le 6.

27.8. Kaebaja tõlgendab väärtalt ATSS § 7 lg-t 6. Hoiatuses asendustäitmise kulude välja toomata jätmine võiks omada kaebaja seisukohalt asjakohasust juhul, kui adressaadilt on võimalik oodata (potentsiaalselt) asendustäitmisele kuuluva soorituse iseseisvat teostamist. Ettekirjutuse andmise hetkel ega järel ei teinud ettekirjutuse adressaat koostööd vastustajaga selleks, et ise täita ettekirjutusega pandud kohustusi.

27.9. Asendustäitmise kulud on olnud kaebajale ettenähtavad. Kaebaja juhatusel liikme E. Braueri e-posti aadressile elvisbrauer@outlook.com saadeti 02.12.2021 täitekorraldus, mille p-s 5 märgiti asendustäitmise ligikaudseteks kuludeks 34 272 eurot. 31.12.2021 edastati kaebaja juhatusel liikme e-posti aadressile elvisbrauer@outlook.com täitekorralduse täiendus.

27.10. Asendustäitmise kulude suurus on kooskõlas Vabariigi Valitsuse 27.11.2001 määruse nr 361 „Asendustäitmise kulude arvutamise kord ja asendustäitmise läbi viinud kolmandale isikule makstava tasu piirmäärad ning tasu maksmise ja tasaarvelduse kord“ § 3 lg-ga 3. Asendustäitmise toimingute sooritamiseks aktiivne pakkujate turg puudus, mida tõendab tõik, et kuuest võimalikust pakkujast tegid hinnapakkumise vaid kaks. Terviseametil oli realselt võimalik valida kahe teenusepakkuja vahel, kelle hinnapakkumustest valiti soodsam.

27.11. Kaebuse muutmine 28.04.2023 menetlusdokumendis taotletud viisil pole lubatav. Kaebaja on 27.01.2023 menetlusdokumendis loobunud kaebusega esitatud tühistamis- ja keelamisnõuetest ning palunud jätkata kohtul menetlust õigusvastasuse tuvastamise nõudes. Halduskohus on 13.03.2023 määruses nõuete muutmist sellisena lubanud. Olukorras, kus kaebaja jätab liitkaebusest välja mõne nõude asendamata seda uue nõudega, ei ole tegemist kaebuse muutmisega (HKMS § 49 lg 1 tähenduses). Just sellise olukorraga on praegu tegemist. Kaebaja on 28.04.2023 menetlusdokumendis esitanud nõuded kaebetähtaega ületades. Vastustaja hinnangul tuleks 30-päevasesest kaebetähtajast lähtuda ka 02.12.2021 täitekorralduse ja 31.12.2021 täitekorralduse puhul, st, et tegemist on haldusaktidega. Õigusvastasuse tuvastamisnõue ei täida kaebuse eesmärki (HKMS § 151 lg 2 koosmõjus § 121 lg 2 p 2). Kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki.

28. PPA vaidleb kaebusele vastu ja palub jätta see rahuldamata.

28.1. Vaidlusaluse PPA ettekirjutuse ja sunnirahade rakendamise adressaadiks on juriidiline isik – kaebaja.

28.2. Tuvastamisnõudele üleminek ei olnud lubatav (HKMS § 45 lg 1). Kaebaja on tuvastamisnõude põhjendatud huviks märkinud soovi esitada tulevikus kahju hüvitamise nõue. HKMS § 45 lg 1 keelab otsesõnu tuvastamiskaebuse esitamise seoses kavatsusega esitada tulevikus hüvitamiskaebus. Kaebajal ei esine erilist preventiivset huvi (vt Riigikohtu lahend nr 3-3-1-61-13, p-d 20 ja 21; 25.10.2017 lahend nr 3-17-749/24, p 11; 14.10.2020 lahend nr 3-19-882/22, p 23.1).

28.3. PPA-l oli volitus ja pädevus teostada järelevalvet, teha ettekirjutus, rakendada sunniraha ning kohaldada KorS meetmeid kaebajale kuuluva ettevõtte osas. 01.06.2021 jõustus erikord nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (NETS) teise haldusorgani kaasamiseks Terviseameti ülesannete täitmisel, mille täpsemad tingimused sätestati Vabariigi Valitsuse 27.05.2021 määruses nr 54. Vabariigi Valitsuse korraldus 294 jättis vastustajatele õiguse täpsustada korraldusega sätestatud kaasamise üksikasju ja töökorraldust (vt Vabariigi Valitsuse korraldus nr 294, p-d 6 ja 7).

28.4. Kaebaja ei täitnud Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 p 10 alapunktiga 7 ja punktiga 16 toetlustusettevõttele kehtestatud nõudeid.

28.5. PPA toimingud ajavahemikul 17.11.-19.11.2021 olid õiguspärased. Salvestatud dialoogidest kaebaja esindaja ja kohviku töötajatega nähtub, et ei tema ega tema töötajad kontrollinud kohviku klientidel Covid-19 tõendit või isikusamasust. Kaebaja esindajale selgitati

korduvalt kontrolli põhjusi ja eesmärki, samuti ettekirjutuse andmise ja sunniraha määramise põhjusi. Järelevalvemenetluse käigus leidis kinnitust, et kaebaja ei täitnud kehtestatud nõudeid (vt 17.11.2021 salvestis U07609 (17.11.2021 11_09_04) kellaajad 02.59-03.11 ja 04.00; salvestis U08250 (17.11.2021 15_05_41) kellaajad 15.08, 15.58, 16.14, 16.29 ja 18.17; salvestis U07533 (18.11.2021 14_12_22) kellaeg 9.19-9.28; salvestis U08317 (19.11.2021 11_45_10) kellaeg 01.37, 02.37-03.10, 03.24-04.21). Järelikult oli ettekirjutuse tegemine kaebaja suunamiseks ja mõjutamiseks asuda täitma Vabariigi Valitsuse korraldust põhjendatud. Kaebaja esindaja viibis ettekirjutuse koostamise juures ja esitas selle kohta suulisi vastuväiteid. Kaebaja esindajale selgitati korduvalt järelkontrolli eesmärki ja põhjusi. Kaebaja esindaja takistas PPA ametnikel siseneda kohvikusse järelevalve teostamiseks. PPA ametnikud selgitasid kaebaja esindajale sisenemise õigust ja takistamise tagajärgi. Kuna kaebaja esindaja oma meelt ei muutnud, kohaldati tema suhtes KorS § 50 lg 1 p 3 ja lg 6 meedet valdusesse sisenemiseks. NETS § 45² lg 5 lubas PPA-l kohaldada vahetut sundi. Kohvikus viibivad kliendid kinnitasid PPA ametnikele, et kaebaja esindaja ega kohviku töötajad nende Covid-19 tõendeid ja isikusamasust ei kontrollinud. Sunniraha määramine oli põhjendatud. Seoses majandustegevuse lõpetamisega 29.11.2021 PPA järelkontrollid lõppesid.

28.6. Ainetud on kaebaja väited seoses Vabariigi Valitsuse korraldustega nr 305 ja 294, kuivõrd selles osas on kaebus 29.12.2022 määrusega tagastatud. Riigikohus tegi 31.10.2022 otsuse, millega jäeti rahuldamata Tallinna Halduskohtu taotlus NETS § 27 lg 3 ja § 28 lg-te 2, 5-6 ja 8 põhiseaduslikkuse kontrolli läbi viimiseks, pidades mh Vabariigi Valitsuse korraldusi seonduvalt SARS-CoV-2 viiruse COVID-19 viiruse leviku ennetamiseks ja tõkestamiseks õiguspärasusteks. Seega lähtus PPA kehtivatest ja õiguspärasest õigusaktidest.

28.7. Sunniraha rakendamise või selle korduva rakendamise ärahoidmine oli kaebaja enda võimuses.

28.8. Sunniraha määr oli põhjendatud. Ettevõtte majandusliku olukorraga arvestamisel ei tohi jätta kõrvale sunniraha eesmärki, ettekirjutuse olulisust ja kaalul olevaid hüvesid. Kaebaja teadlikult ja tahtlikult ei täitnud Vabariigi Valitsuse kehtestatud nõudeid ajal, mil COVID-19 viiruse levik Eestis oli haripunktis ning Vabariigi Valitsusel tuli kehtestada järjest rangemaid piiranguid viiruse leviku tõkestamiseks (vt Riigikohtu lahend nr 5-22-4/13, p 91). Kaebajat ei ole ebavõrdselt koheldud. PPA ametnikud tuvastasid, et Flower Garden töötajad kontrollisid COVID-19 tõendit osaliselt, mitte ei jätnud tõendi esitamist kliendi enda otsustada ega pidanud seda õigusvastaseks. PPA tegi neile ettekirjutuse ja sellele järgnenud järelkontrolli käigus määrati sunniraha, kuna rikkumine jätkus. Teine PPA järelkontroll tuvastas ettekirjutuse täitmise ja PPA lõpetas menetluse. Seega suunati ettekirjutusega nii kaebaja kui ka Flower Garden kohviku omanikud nõuete täitmisele, kuid rikkumise tehioolud ja selle raskus on erinevad. Seetõttu ei ole need juhtumid omavahel võrreldavad.

KOHTU PÕHJENDUSED

29. Kohus leiab, et kaebus tuleb jätta rahuldamata.

30. Esmalt lahendab kohus menetluslikud taotlused (I), seejärel kontrollib Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse ning PPA 17.11.2021 ettekirjutuse õiguspärasust (II) ja vaidlusaluste toimingute õiguspärasust (III). Viimaks lahendab kohus kaebuse ja jagab menetluskulud (IV).

I Kaebuse muutmise avaldus

31. Kaebaja on esitanud 28.04.2023 kaebuse muutmise avalduse ning palub kaebust muuta viisil, et lisaks menetluses olevatele vaidlusaluste ettekirjutuste ja täitetoimingute õigusvastasuse tuvastamisnõuetele võtaks kohus menetlusse vaidlusaluste asendustäitmise kulude sissenõudmise keelamisnõude või alternatiivselt Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse

ja Terviseameti 02.12.2021 ning 31.12.2021 täitetoimingute tühistamisnõuded. Seega on kaebaja taotlenud kaebuse muudatuses, et menetlusse jääksid järgmised nõuded: 1) tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ning eelviidatud ettekirjutuste täitetoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha rakendamise ning Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 asendustäitmise rakendamise õigusvastasus; 2) alternatiivselt eelneva taotluse rahuldamata jätmisel, tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha rakendamise õigusvastasus ning tuvastada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 õigusvastasus või see tühistada ning keelata Terviseameti 02.12.2021 täitekorraldusega nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 korraldusega nr 12.1-11/21/16269-4 asendustäitmise kulude sissenõudmine; 3) alternatiivselt eelnevate taotluste rahuldamata jätmisel, tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha rakendamise õigusvastasus ning tühistada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1, 02.12.2021 täitekorraldus nr 12.1-11/21/16269-2 ja 31.12.2021 korraldus nr 12.1-11/21/16269-4

32. Kohus on 12.05.2023 kohtuistungil selgitanud, et kaebaja on kaebuse täienduse esitanud tähtaegselt, viidates 13.03.2023 määrusele; kohus on mõistnud kaebaja tahet viisil, et kaebaja on soovinud minna nii tühistamisnõuete kui keelamisnõuete osas üle tuvastamisnõudele ning kohtu hinnangul ei ole Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus enam kehtiv (vt 12.05.2023 kohtuistungil protokoll, kell 00:24:49). Lisaks on kohus 12.05.2023 kohtuistungil asunud seisukohale, et rahuldab kaebuse muudatuse osaliselt ning menetlusse jäävad järgmised nõuded: 1) tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ning eelviidatud ettekirjutuste täitetoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021, 19.11.2021 sunniraha rakendamise ja Terviseameti 02.12.2021 ning 31.12.2021 asendustäitmise rakendamise õigusvastasus; 2) alternatiivselt tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 ning tuvastada Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 õigusvastasus ja keelata Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldustega asendustäitmise kulude sissenõudmine; 3) alternatiivselt juhul, kui Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldused on haldusaktid, siis tühistada Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldused (vt 12.05.2023 kohtuistungil helisalvestis kell 00:30:23-00:35:17).

33. Tulenevalt HKMS § 49 lg-st 1 võib kaebaja kaebuse nõuet või alust muuta kuni kohtuvaidluse halduskohtus või kirjalikus menetluses taotluste esitamise tähtaja möödumiseni, kui see on kohtu hinnangul otstarbekas kaebuse eesmärgi saavutamiseks ning kaebuse esitamine muudetud kujul oleks HKMS kohaselt lubatav.

34. Kohtu hinnangul ei ole Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse tühistamisnõude uuesti esitamine otstarbekas ega vajalik, kuivõrd tegemist on kehtivuse kaotanud haldusaktiga (vt Tallinna Halduskohtu 13.03.2023 määrus nr 3-21-2803, p 6). Nimelt on Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse aluseks olnud Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korraldus nr 305 tunnistatud Vabariigi Valitsuse 14.04.2022 korraldusega nr 124 kehtetuks. Kehtivuse kaotanud haldusakti tühistada ei saa. Seetõttu on jätkuvalt asjakohased vaidlusaluste ettekirjutuste õigusvastasuse tuvastamisnõuded, sh PPA 17.11.2021 ettekirjutuse tühisuse tuvastamise nõue (vt kaebaja 15.12.2021 menetlusdokumendi p 2.3). Tuvastamisnõue hõlmab ka tühisuse tuvastamisnõuet. Siinkohal selgitab kohus, et kaebaja ei ole loobunud tühistamisnõudest ja kohus ei ole ka sellist loobumist vastu võtnud. Kohus on aktsepteerinud tühistamis- ja keelamisnõuetelt üleminekut tuvastamisnõudele (HKMS § 152 lg 2 alusel). Küll aga nõustub kohus kaebuse muutmisega viisil, et tuvastamisnõuetele lisandub vaidlusaluste asendustäitmise kulude sissenõudmise keelamisnõue või alternatiivselt Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorralduste tühistamisnõue, juhul kui kohus peaks jõudma järeldusele, et Terviseameti

02.12.2021 täitekorraldus ja 31.12.2021 täitekorraldus on haldusaktid. Seega jäävad menetlusse järgmised nõuded: 1) tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 ning eelviidatud ettekirjutuste täitetoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021, 19.11.2021 sunniraha rakendamise ja Terviseameti 02.12.2021 ning 31.12.2021 asendustäitmise rakendamise õigusvastasus; 2) alternatiivselt, tuvastada PPA 17.11.2021 ettekirjutuse ja selle täitmistoimingute, s.o PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 ning Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse nr 12.1-11/21/16269-1 õigusvastasus ja keelata Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldustega asendustäitmise kulude sissenõudmine; 3) alternatiivselt, juhul kui Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldused on haldusaktid, siis tühistada Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldused. Keelamis- ja tühistamisnõuded on esitatud tähtaegselt, kuivõrd kaebetähtaja kontrollimisel loetakse uus nõue esitatud esialgse kaebuse esitamise ajal (HKMS § 49 lg 1 viimane lause).

35. Tuvastamisnõudele ülemineku lubatavuse hindamisel ei ole asjakohane HKMS § 45 lg 2, kuivõrd kohus, kes otsustab kaebuse muutmise lubatavuse üle HKMS § 152 lg 2 alusel ei ole seotud tuvastamiskaebuse esitamise piirangutega, mis on sätestatud HKMS § 45 lg-s 2 (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 28.10.2020 määrus nr 3-20-580/47, p 12). Seetõttu on asjakohatud PPA väited, et tuvastamisnõudele ülemineku eeldused täidetud ei olnud.

II

Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse õiguspärasus

36. Kaebaja hinnangul on Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus õigusvastane, sest resolutsioonist ei selgu selle adressaat.

37. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54). Vastavalt HMS § 55 lg-le 1 peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav.

38. Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutusest on arusaadav, kes on ettekirjutuse adressaat, mistõttu ei nõustu kohus kaebajaga, et tegemist on ebaselge haldusaktiga (HMS § 55 lg 1). Tallinna Halduskohus on oma 08.12.2021 määruse nr 3-21-2803 punktis 20 selgitanud järgmist: „Kohus mõonab, et vaidlusaluse ettekirjutuse resolutsioon oleks võinud olla sõnastatud selgemalt, nt märgitud ettevõtte asemel OÜ MEM KOHVIKUD. Samas on vaidlusalusest ettekirjutusest arusaadav, kes on ettekirjutuse adressaat (see on sõnaselgelt toodud ettekirjutuse leheküljel 1) ning millised on kaebaja kohustused (resolutsioon). Riigikohus on selgitanud, et ettekirjutuse sisu väljaselgitamisel on lisaks resolutiivosale võimalik arvestada ka ettekirjutuse muid osi, sh põhjendust, samuti ettekirjutuse aluseks olevaid õigusnorme ja faktilist konteksti (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 20.04.2018 otsus nr 3-15-443, p 13). Eeltoodust lähtuvalt ei ole kohtu esialgsel hinnangul tegemist sellise puudusega, mis tingiks haldusakti kehtetuks tunnistamise (HMS § 58).“ Kohus jääb toodud seisukoha juurde ning leiab, et vaidlusalusest ettekirjutusest on arusaadav nii selle adressaat kui ka sellega sätestatud kohustused.

39. Kohus nõustub vastustajaga Terviseamet, et vaidlusalune 29.11.2021 ettekirjutus on tehtud põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi NETS § 28 lg 5 p 1 alusel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 31.10.2022 otsuses nr 5-22-4 hinnanud mh NETS § 28 lg 5 kooskõla põhiseadusega ning leidnud, et Tallinna Halduskohtu taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks tuleb jätta rahuldamata. Kolleegiumi hinnangul ei ole põhjust järelduseks, et Vabariigi Valitsus on ületanud volitusnormidest tulenevat õigust haldusasjas vaidluse all olnud piirangute kehtestamiseks [mh korraldusega nr 305, millele viitab ka kaebaja] (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31.10.2022 otsus nr 5-22-4, p 57). Seejuures on Riigikohus viidatud lahendis analüüsinud ka,

kas kõnesolevad volitusnormid võimaldavad piirangute kehtestamist Vabariigi Valitsuse korraldusega ning leidnud järgmist. Vaidlusalused volitusnormid nägid rakendatavate meetmete suhtes ette vähemalt ajalised, ruumilised ja isikulised piirid; see kinnitab, et seadusandja käsitas nakkushaiguse reaalse leviku juhtumit konkreetse olukorrana ja selle õiguslikku reguleerimist üksikjuhtumi lahendamisena, millele nähakse ette Vabariigi Valitsuse korralduse ehk üksikakti vorm (p 79); üldkorralduse andmise õigust ei ole põhjust välistada üksnes seetõttu, et valitsusel on määruste andmise õigus; lõpuks ei kinnita valitsusel üldkorralduste andmise pädevuse puudumist ka seadusandja senine arusaam valitsuse korraldusega kehtestatavate aktide üldistusastmest (p 90). Eeltoodust johtuvalt leiab kohus, et vaidlusaluse ettekirjutuse aluseks olevat Vabariigi Valitsuse korraldust nr 305 pole alust ümberkvalifitseerida määruseks.

40. Sama seisukohta on jaganud ka Tallinna Ringkonnakohus oma 28.12.2021 määruse nr 3-21-2803 punktis 24: „Põhjendatud ei ole ka korralduse ümberkvalifitseerimine määruseks. Seadus ütleb ise sõnaselgelt, et piirangud tuleb kehtestada valitsuse korraldusega.“ Sellest lähtuvalt on ekslik kaebaja seisukoht, et Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus on tühine.

41. Asjassepuutumatud on kaebaja väited seoses NETS § 28 lg 6 põhiseadusvastasusega, kuivõrd vaidlusaluse ettekirjutuse aluseks viidatud õigusnorm ei ole.

42. Kohus ei nõustu kaebajaga, et vaidlusalune Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus oleks diskretsioonivigadega.

43. Vastavalt HMS § 56 lg-le 3 tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

44. Tallinna Ringkonnakohus on oma 28.12.2021 määruse nr 3-21-2803 punktis 22 leidnud järgmist: „Ettekirjutuse põhjenduses on toodud selle andmise faktiline ja õiguslik alus, samuti kaalutlused, millest haldusorgan selle andmisel lähtus. Asjaolu, et ettekirjutuse tegemise ajal oli viirusnakkusega haigestumine langustrendis, ei muuda ettekirjutust õigusvastaseks. Ehkki nakkushaiguse levik ongi laineline, võib nakatumise languse põhjuseks vähemalt osaliselt pidada ka piirangute järgimist ja selle üle järelevalve teostamist. Korraldusega nr 305 kehtestatud nõuete mittejärgimist ei saa ettevõtja õigustada väitega, et tema opereeritavas asutuses on hea ventilatsioon. Kaebaja ei ole vaidlustanud ettekirjutuse väidet, et tema opereeritavas toitlustusasutuses ei järgitud COVID-tõendi kontrollimise nõuet, kuid leiab, et tema tegevust oleks saanud piirata osaliselt, lubades tal tegutseda korralduse p 10 alap 7 teises lauses nimetatud ulatuses. Korralduse p-s 4.6 on Terviseamet kaalunud kaebaja tegevuse piiramist, kuid leidnud, et see ei ole põhjendatud, kuivõrd lisaks tõendi kontrollimise kohustuse rikkumisele on tuvastatud ka maskikandmise kohustuse rikkumine ning ettevõtte esindaja on avaldanud, et keelas klienditeenindajatel nõudeid järgida. Kaebaja käitumist ja avaldusi arvestades ei saa põhjendamatuks pidada vastustaja hinnangut, et kui lubada kaebajatel oma tegevust piiratud mahus (sh kaasamüük) jätkata, ei oleks ka sellisel juhul tagatud korralduses nr 305 sätestatud nõuete täitmine, sh maski kandmise kohustuse täitmise tagamine. Lisaks on eelkirjeldatud asjaoludel kaheldav, kas ettevõtte järgiks nõuet mitte lubada küllastajatel tarbida toitu kohapeal. Võimalik oleks küll teha järelevalvet, kuid sellega kaasneb suur halduskoormus ja kulu maksumaksjale. Õige ei oleks jätkata märkimisväärse osa politsei ja Terviseameti ressursi panustamist tervisekriisi ajal ainult ühe isiku tegevuse üle järelevalve tegemiseks. Oma õigusvastasest käitumisest tulenevate tagajärgede riski peab isik kandma ise.“ Toodud seisukohad on jätkuvalt asjakohased ning halduskohus nõustub nendega.

45. Täiendavalt märgib kohus, et vaidlusaluses ettekirjutuses on kaalutlused esitatud ettekirjutuse punktis 4. Tegemist on mahukate põhjendustega, miks haldusorgan on valinud just kõige intensiivsema meetme – ettevõtte sulgemise NETS § 28 lg 5 punkti 1 alusel kuni 31.01.2022. Vastustaja on sisustanud vaidlusaluses ettekirjutuses ka NETS § 28 lg 5 p-s 1

toodud määratlemata õigusmõistet „vältimatult vajalik“. Nimelt on ettekirjutuses selgitatud, et tingimuse „vältimatult vajalik“ täitmine sõltub nii epidemioloogilisest olukorrast, nakkushaiguse tõrje nõuete rikkumise olulisusest ja muude riikliku järelevalve meetmete või nakkushaiguse tõrje meetmete mõjususest. Nii on vastustaja selgitanud, et hoolimata PPA tehtud ettekirjutusest ning määratud sunnirahadest ei ole ettevõtte nakkushaiguse ennetamise nõudeid täitnud; selles nähtub, et ettevõtet ei ole võimalik mõjutada nõuete rikkumise lõpetamiseks ettekirjutuse tegemise ega selle sundtäitmisega (vt 29.11.2021 ettekirjutuse p 4.2). Ühtlasi on vastustaja selgitanud, miks ei ole tõhus meede viibimiskeelu kohaldamine (vt 29.11.2021 ettekirjutuse p 4.3); väärteomenetluse korras ettevõtja karistamine (vt 29.11.2021 ettekirjutuse p 4.4); täiendavalt on vastustaja selgitanud, et avalikes siseruumides, sh kohvikud, pubid, restoranid jms kus ruumis viibivad füüsiliselt lähestikku koos üksteisele võõrad inimesed, on erinevate ettevaatusabinõude (sh maski kandmine, vaktsineerimis- või läbipõdemistõendi kontrollimine, hajutatus jms) rakendamine nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamiseks eriti vajalik, seejuures on vastustaja tuginenud teaduskirjandusele, milles on toodud, et toitlustusettevõtete tegevusega kaasneb oluline risk (vt 29.11.2021 ettekirjutuse p 4.7), lisaks on viidatud statistilistele andmetele seoses haigestumisega ja nakatamiskordajaga R (vt 29.11.2021 ettekirjutuse p 4.7). Kohtu hinnangul ei saa esitatud põhjendusi pidada ebapiisavateks, vaid vastustaja on kaalutusõigust teostades võtnud arvesse olulisi asjaolusid ning hinnanud, milline meede oleks vajalik, tõhus ja proportsionaalne.

46. Kohus ei nõustu kaebajaga, et vaidlusalune Terviseameti ettekirjutus on vastuoluline. Vastustaja on silmas pidanud väitega, et sunniraha ei tohi kaasa tuua tegevuse lõpetamise, asjaolu, et sunniraha jätkuv rakendamine kui võimalik meede ei oleks tõhus, kui korduvalt on juba määratud sunniraha ning see ei ole tulemusi andnud. Nagu eelnevalt on kohus analüüsinud, siis vastustaja on põhjendatult jõudnud järeldusele, et ainuke tõhus meede on ajutiselt ettevõtte sulgeda, arvestades kaalul olevaid avalikke huve ning alternatiivide puudumist.

47. Vaidlusalune ettekirjutus ei ole tühine PPA väidetava õigusvastase kaasamise tõttu.

48. Haldusakti tühisuse alused on loetletud HMS § 63 lg-s 2 ning need on järgmised: 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan; 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat; 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan; 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise; 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Loetletud alused ei hõlma olukorda, kus haldusaktis on viidatud mh teise haldusorgani toimingutele ja haldusaktidele ning haldusorganil puuduksid vastavad volitused. Sõltumata aga asjaolust, kas PPA on kaasatud just selliste ülesannete täitmiseks, ei ole Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse põhiliseks tõendite kogumiks mitte PPA haldusakt ja toimingud, vaid 28.10.2021 eraisiku poolt esitatud kaebus (vt 29.11.2021 ettekirjutuse p-d 1.2 ja 2.1) ning Terviseameti poolt 25.11.2021 läbi viidud paikvaatlus (vt 29.11.2021 ettekirjutuse punktid 1.11 ja 2.1).

49. Ülaltoodu kokkuvõtteks leiab kohus, et Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus on õiguspärane.

PPA 17.11.2021 ettekirjutuse õiguspärasus

50. Kaebaja hinnangul on PPA 17.11.2021 ettekirjutus õigusvastane, kuivõrd selle aluseks olev Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 on põhiseadusega vastuolus.

51. Kohus kaebaja sellesisulise väitega ei nõustu ning jääb varasemalt avaldatud seisukoha juurde, et Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 ei ole põhiseadusega vastuolus (vt käesoleva kohtuotsuse põhjenduste punktid 39-40).

52. Asjassepuutumatu on kaebaja väide, et Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 305 ei kohaldata piiranguid eesmärgiga tagada ühiskonnaliikmete elu ja tervise kaitse ning

tervishoiusüsteemi jätkusuutlik toimimine, vaid kohaldatakse poliitilistel eesmärkidel. Käesoleva vaidluse esemeks ei ole Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305, mistõttu jätab kohus selle kaebaja väite tähelepanuta.

53. Kaebaja hinnangul on PPA 17.11.2021 ettekirjutus tühine, kuivõrd Terviseamet ei ole nõuetekohaselt PPA-d menetlusse kaasanud. Kohus mõistab kaebaja väidet viisil, et PPA-l puudus eelnevast tulenevalt pädevus vaidlusalust haldusakti anda (HMS § 63 lg 2 p 3).

54. Tulenevalt NETS § 45² lg-st 1 võib Terviseamet kaasata eriolukorras või hädaolukorras, mis on seotud nakkushaiguse epideemiaga, oma ülesannete täitmise korrakaitseorgani juhul ja nii kaua, kui ta ei saa ise õigel ajal või piisavalt tulemuslikult neid ülesandeid täita. Korrakaitseorgani kaasamise otsustab Vabariigi Valitsus. NETS § 45² lg 1 alusel kaasatud haldusorganil on ülesande täitmisel Terviseameti volitused ulatuses, milliste ülesannete täitmise korrakaitseorgan kaasati (NETS § 45² lg 2). Terviseamet on 11.08.2021 kirjaga nr 7-8/21/9910-1 taotlenud PPA kaasamist järgmistesse Terviseameti nakkushaiguste epideemilise leviku tõkestamisega seotud ülesannete täitmisesse: 1) Vabariigi Valitsuse 19.08.2020 korraldusest nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ tulenevate kohustuste riiklik järelevalve; 2) Vabariigi Valitsuse 28.05.2021 korraldusest nr 212 „Karantiini kehtestamine COVID-19 haiguse diagnoosiga või positiivse testi tulemusega isikutele ja nende isikutega lähikontaktis olnud isikutele“ tulenevate kohustuste riiklik järelevalve. Samas kirjas on märgitud, et PPA-l on punktides 1.1 ja 1.2 sätestatud ülesannete täitmisel kõik riikliku järelevalve üldmeetmete volitused ning kõigi NETS § 45 lg-s 1-3 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamise volitused (vt kaebaja 15.12.2021 menetlusdokumendi lisa 10). PPA 11.08.2021 kirjaga nr 2.6-1/525-3 on antud nõusolek kaasamiseks Terviseameti järelevalve tegevustesse taotluses märgitud tingimustel; selgitatud, et PPA täidab kaasamisest tulenevaid järelevalveülesandeid, sh teeb ettekirjutusi, kohaldab NETS §-s 45 loetletud riikliku järelevalve erimeetmeid, saadab lahendid sundtäitmisele ja viib läbi väärteomenetlusi poolte vahel kokku lepitud töötundide ulatuses ja tähtajal peale seda kui PPA ametnikud on saanud vastava koolituse Terviseameti poolt (vt kaebaja 15.12.2021 menetlusdokumendi lisa 11).

55. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 27.05.2021 määruse nr 54 „Terviseameti ülesannete täitmise korrakaitseorgani kaasamise tingimused ja kord“ (edaspidi Vabariigi Valitsuse määrus nr 54) § 3 lg-le 1 kui kaasatav korrakaitseorgan on kaasamisega nõustunud, esitab Terviseamet valdkonna eest vastutava ministri kaudu ettepaneku ja kaasatava korrakaitseorgani seisukoha Vabariigi Valitsusele otsustamiseks.¹ Vabariigi Valitsuse 13.08.2021 korralduse nr 294 „Politsei- ja Piirivalveameti kaasamine Terviseameti ülesannete täitmisesse, mis on seotud nakkushaiguse COVID-19 epideemilise leviku tõkestamisega“² punktiga 1 kaasati PPA hädaolukorra ajal, mis on seotud nakkushaiguse epideemiaga, Terviseameti ülesannete täitmisega, kuna hädaolukorras ei ole Terviseametil endal piisavalt ressursi nakkushaiguse COVID-19 epideemilist levikut tõkestada; kaasamise eesmärk on tagada täidesaatva riigivõimu võimekus nakkushaiguse COVID-19 epideemilise leviku tõhusaks tõkestamiseks. Nimetatud korralduse punktis 2 on loetletud ülesanded, mille täitmisesse PPA kaasatakse. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13.08.2021 korralduse nr 294 punktile 6 täpsustavad Terviseamet ja PPA korraldusega nr 294 sätestatud kaasamise üksikasju ja töökorraldust. Selliseks töökorralduse täpsustamiseks saab lugeda Terviseameti 17.11.2021 kirja nr 12.1-11/21/14713-3, milles palutakse PPA-lt ametiabi ajavahemikus 17.11.2021-18.11.2021 kontrollida OÜ-d MEM KOHVIKUD (aadressil Vana-Kalamaja 21/1, Tallinn), kas asutus teostab klientide vaksineerituse, läbi põetuse, vaksineerituga võrdsustatud Covid-19 immuniseerimistöendi

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129052021002>

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/308032022011>

olemasolu ning tõendi ehtsuse ja kehtivuse kontrolli (vt vastustaja 27.12.2021 menetluskohaloleku lisa 1).

56. Eelnevast johtuvalt leiab kohus, et PPA on nõuetekohaselt menetlusse kaasatud ning PPA-l olid volitused riikliku järelevalvemenetluse raames ettekirjutuse tegemiseks, menetlustoimingute sooritamiseks ja sunniraha rakendamiseks.

57. NETS § 45 lg 1 kohaselt võib korrakaitseorgan NETS-s sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 44, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. NETS-i alusel Vabariigi Valitsuse või Terviseameti antud haldusaktis sätestatud nõuete, meetmete ja piirangute täitmise tagamiseks määratud sunnivahendit rakendab Terviseamet (NETS § 45 lg 3).

58. PPA 17.11.2021 ettekirjutuse õiguslikeks alusteks on KorS § 28 lg 1, NETS § 28 lg 3, lg 1 p-d 1-2, lg 2 p-d 1-3 ja 5, lg 3, lg 5-6 ja lg 8 ning Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punktid 10, 13 ja 16.

59. Vastavalt KorS § 28 lg-le 1 on ohu või korrariikkumise korral pädeval korrakaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrariikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda KorS § 28 lg-s 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul.

60. Vaidlusaluse PPA 17.11.2021 ettekirjutuse kohaselt seisnes korrariikkumine asjaolus, et kaebaja ei kontrolli tegevuses osalejate nakkusohustust kinnitavaid tõendeid või teste ning ei tuvasta nende isikusamasust enne nende tegevuses osalemist (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohaloleku lisa 1).

61. Esmalt ei ole kaebaja väitnud, et ta kontrollis ettevõttes OÜ MEM KOHVIKUD Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punktis 16 nimetatud tõendit või testi või nende ehtsust ning kehtivust ja tuvastas esitaja isikusamasuse. Vastupidi, kohtule esitatud PPA ametnike pardakaamera salvestistest nähtub selgelt, et kaebaja ei kontrolli tegevuses osalejate (ehk kohviku küllastajate) nakkusohustust kinnitavaid tõendeid või teste ning ei tuvasta nende isikusamasust enne nende tegevuses osalemist, st kohvikusse sisenemist (vt 17.11.2021 PPA ametnike pardakaamera salvestis U07609 (17.11.2021 11_09_04) kell 02.59-03.13, 04.00; 17.11.2021 PPA ametnike pardakaamera salvestis U08250 (17.11.2021 15_05_41) kell 16.00-17.34; 18.11.2021 PPA ametnike pardakaamera salvestis U07553 (18.11.2021 14_12_22) kell 09.19-09.28; 19.11.2021 PPA ametnike pardakaamera salvestis U08317 (19.11.2021 11_45_10) kell 01.37-03.10). Seega on PPA 17.11.2021 ettekirjutus õiguspärane.

III

Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorralduste õiguspärasus

62. Kaebaja taotleb Terviseameti 02.12.2021 täitekorralduse ja 31.12.2021 täitekorralduse tühistamist, juhul, kui kohus peaks leidma, et tegemist on haldusaktidega ning alternatiivselt asendustäitmise kulude sissenõudmise keelamist, kui tegemist on toimingutega või täitetoimingute õigusvastasuse tuvastamist.

63. Kohus on 18.04.2023 kohtuistungil viidanud Riigikohtu lahendile nr 3-3-1-70-10, mille punktis 28 on kolleegiumi hinnangul vaidlustatud täitekorralduse (seoses asendustäitmise kuludega) puhul tegemist vormiliste puudustega haldusaktiga. Sellest lähtuvalt andis kohus kaebajale võimaluse kaebuse muutmiseks viisil, et lisaks tuvastamisnõuetele taotleb kaebaja vaidlusaluste täitekorralduste tühistamist ning asendustäitmise kulude sissenõudmise keelamist.

64. Riigikohtu halduskolleegium on 17.05.2017 määruse nr 3-3-1-88-16 punktis 16 selgitanud, et õiguskaitsvahendid asendustäitmise kulude vaidlustamiseks on sarnased sunniraha sissenõudmise vaidlustamise võimalustega, kuivõrd asendustäitmise kulude ja sunniraha sissenõudmise kord on ATSS § 15 lg-s 1 reguleeritud sarnaselt. Seejuures on Riigikohus viidanud oma 22.04.2015 määruse nr 3-3-1-72-14 punktile 15, milles on märgitud järgmist: „Haldusorgani toiminguid sunniraha rakendamisel on isikul AtSS § 16 lg 1 alusel võimalik vaidlustada halduskohtus. Sunniraha rakendamise peale ei saa esitada tühistamiskaebust. Küll aga saab halduskohtus oma otsusega keelata haldusorganil sunniraha rakendamise, sh sissenõudmise toimingute tegemise või teha ettekirjutuse toimingute tagajärgede kõrvaldamiseks (HMS § 109, HKMS § 5 lg 1 p-d 3 ja 5). /.../ Kaebaja põhjendatud huvi korral on halduskohtul võimalik teha kindlaks sunniraha rakendamise õigusvastasus või sunniraha rakendamist välistav asjaolu (HKMS § 5 lg 1 p 6), nt ettekirjutuse nõuetekohane täitmine.“

65. Eelnevast lähtuvalt juhindub kohus Riigikohtu hilisemast praktikast ning leiab, et vaidlusalused Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitekorraldused on toimingud ning asjakohane nõue on keelamisnõue, mis mh sisaldab õigusvastasuse tuvastamise nõuet. Sisuliselt tähendab eelnev, et Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 täitetoimingute tühistamises nõudes tuleb kaebus jätta rahuldamata. Alljärgnevalt võtab kohus seisukoha vaidlusaluste täitetoimingute keelamisnõude põhjendatuse osas.

66. Sunnivahendi rakendamise vaidluses kontrollib kohus üldjuhul, kas sunnivahendi rakendamise eeldused olid täidetud, kas sunni liik ja määr olid proportsionaalsed ja määratud ilma kaalumisvigadeta ning ega ei esine sunni kohaldamist välistavaid asjaolusid (ATSS § 16 lg 1). Asendustäitmise rakendamine on toiming HMS § 106 lg 1 tähenduses. Toiming peab olema kooskõlas õigusaktidega (HMS § 107 lg 1).

67. Tulenevalt ATSS § 8 lg-st 1 on sunnivahendit lubatud rakendada, kui adressaadile on tehtud teatavaks ettekirjutus, mis kehtib, ning seda ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud. Erandid sätestab ATSS § 12. Sunnivahendit ei tohi rakendada, kui: 1) ATSS § 8 lg-s 1 sätestatud sunni rakendamise alused on ära langenud; 2) ettekirjutuse aluseks olnud õigusnorm on tunnistatud kehtetuks; 3) sunnivahendi rakendamine lükatakse edasi; 4) halduskohtus peatab sunnivahendi rakendamise halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras (ATSS § 8 lg 3).

68. Vaidlusaluste täitekorralduste tegemise ajal oli Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus kehtiv. Terviseameti 02.12.2021 täitekorralduse kohaselt on Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus toimetatud kaebajale kätte e-posti teel 29.11.2021 (vt kaebuse lisa 6). Elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud või edastatud dokument loetakse kättetoimetatuks kui dokument või teade dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta on edastatud äriühingu äriregistrisse kantud elektronposti aadressil (HMS § 27 lg 2 p 3). Haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist (HMS § 61 lg 1). Kaebaja ei olnud ettekirjutuses märgitud kohustust tähtaegselt täitnud (vt kaebuse lisa 4) ning sunni rakendamise alused ei olnud ära langenud või ettekirjutuse aluseks olnud õigusnorm kehtetuks tunnistatud. Samuti ei esinenud muid ATSS § 8 lg-s 3 nimetatud aluseid.

69. Kaebaja hinnangul on asendustäitmine õigusvastane, kuivõrd Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus nr 12.1-11/21/16269-1 on õigusvastane. Eelnevalt on kohus leidnud, et Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus õigusvastane ei olnud ning samuti oli tegemist kehtiva haldusaktiga täitekorralduse andmise ajal.

70. Kaebaja leiab, et vaidlusalused täitekorraldused on õigusvastased, kuivõrd asendustäitmise kulude eeldatavat suurust ei avaldatud (ATSS § 7 lg 6).

71. Vastavalt ATSS § 7 lg-le 6 märgitakse asendustäitmise rakendamise hoiatuses asendustäitmise kulude eeldatav suurus. Selles, et Terviseamet on oma 29.11.2021 ettekirjutuses teinud hoiatuse sunnivahendi rakendamise kohta, vaidlust ei ole (vt kaebuse lisa 1, p 6). Küll aga on õige kaebaja väide, et ettekirjutuses märgitud hoiatuses ei ole toodud asendustäitmise eeldatavaid kulusid. Asendustäitmise kulud on loetletud ATSS §-s 14. Siiski on Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse punktis 6.6 tehtud viide ATSS § 12 lg-le 1, mille kohaselt on asendustäitmist lubatud rakendada ettekirjutuse, hoiatuse ja täitekorralduseta, kui vahetu oht avalikule julgeolekule või korrale tuleb kõrvaldada viivitamata. Oma vastuses kaebusele täpsustab Terviseamet, et asendustäitmine on viidud läbi ATSS § 12 lg 3 alusel vahetu ohu tõrjumiseks avalikule korrale.

72. Hoiatuse sunnivahendi rakendamiseks võib teha nii põhihaldusaktis endas kui ka eraldiseisvalt (ATSS § 7 lg 2). Seejuures peab hoiatus sisaldama ATSS § 7 lg-s 1 loetletud andmeid. Erinorm on ATSS § 7 lg 6, mis puudutab asendustäitmise rakendamise hoiatust ning sätestab nõude, et viidatud hoiatuses oleks toodud ka asendustäitmise kulude eeldatav suurus. Tegemist on vorminõudega, mille eesmärgiks on tagada, et haldusvälisel isikul oleks ülevaade võimaliku täitmata jätmisega kaasneva võivatest asjaoludest.³ Küll aga ei tingi igasugune vorminõuete järgimata jätmine automaatselt asendustäitmise kulude sissenõudmise lubamatust. Kohtu hinnangul oli hoiatuses asendustäitmise eeldatavate kulude märkimata jätmine formaalne viga, mis ei saanud kuidagi mõjutada kaebaja käitumist osas, kas Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutus ise täita või nõustuda asendustäitmisega haldusorgani või kolmanda isiku poolt. Nii nähtub 31.12.2021 täitekorraldusest, et detsembris 2021. a toimusid ettevõtte „MEM Cafe“ juures avalikud kogunemised ning oli vahetu oht, et ettekirjutusest tulenevat kohustust rikutakse (vt vastustaja 19.08.2022 menetlusdokumendi lisa 1).

73. Lisaks nõustub kohus vastustajaga, et ATSS § 12 lõike 3 eeldused olid täidetud, mistõttu võis asendustäitmist rakendada ilma hoiatust tegemata. Vastavalt ATSS § 12 lg-le 3 võib ettekirjutuses näidatud kohustuse täitmiseks rakendada asendustäitmist hoiatuse ja täitekorralduseta, kui vahetu oht avalikule julgeolekule või korrale tingib ettekirjutuse kiirendatud täitmise.

74. KorS § 4 lg 1 kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Vahetu oht on olukord, kus korrariikumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab (KorS § 5 lg 5). Vaidlus puudub, et asendustäitmise rakendamise ajal esines vahetu oht avalikule korrale, kuiõrd kaebaja oli jätnud Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse täitmata ega järginud ka Vabariigi Valitsuse korralduses nr 305 kehtestatud piiranguid. Piirangute eesmärgiks oli eriti ohtliku nakkushaiguse tõkestamine. „Korraldusega kehtestatakse inimeste elu ja tervise ning ülekaaluka avaliku huvi kaitseks, sealhulgas riigi toimepidevuse kaitseks, vältimatult vajalikud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 leviku tõkestamise meetmed ja piirangud. Eesti Vabariigi põhiseadus (edaspidi *põhiseadus*) § 28 lg 1 sätestab igapäevase õiguse tervise kaitsele. Praegusel juhul on põhiõiguse kaitsealas erinevad väärtused. Esiteks on kaitsealas inimeste õigus nende tervise kaitsele seeläbi, et riik teeb kõik võimaliku, et takistada viiruse levikut. Samuti on kaitsealas avalik huvi, et viiruse levik ja inimeste massiline haigestumine ning tervishoiusüsteemi ülekoormus ei suureneks. Olukorras, kus teiste inimestega kokkupuutel on suur oht viiruse levikuks, lasub riigil kohustus viia nakkusoht miinimumini, sealhulgas võib selle eesmärgi saavutamiseks sobival viisil piirata isikute kokkupuutumise võimalusi.“⁴ Seejuures on Terviseameti 29.11.2021 ettekirjutuse punktides 1-

³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/caf92103-3c0e-3070-84b8-180f070ddfa0/Asendust%C3%A4itmise%20ja%20sunniraha%20seadus>

⁴ Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgust: <https://www.riigiteataja.ee/akt/312112021005>

4 esitanud vastava ohuhinnangu aluseks olevad asjaolud ja põhjendused. „Olukorras, kus ühiskonnas levib kiiresti ja ulatuslikult suure nakatuvusega haigus, mille kulg võib olla raske või eluohtlik ning millel puudub või ei ole kättesaadav efektiivne ravi või mille levik võib ületada haiglate ravivõimekust, ei saa vastustaja jääda ära ootama äärmiselt kaalukate avalike huvide rasket kahjustamist, vaid tal tuleb tegutseda proaktiivselt ja rakendada ennetavaid meetmeid.“⁵

75. Eeltoodust lähtuvalt ei olnud 02.12.2021 täitekorralduse puhul tegemist materiaalselt õigusvastase toiminguga.

76. Ka ei saa 31.12.2021 toimingut õigusvastaseks pidada, kuivõrd tulenevalt asjaolude olulisest muutumisest (detsembris 2021 toimunud avalikud kogunemised MEM Cafe juures; vt vastustaja 19.08.2022 menetluskohaldamise lisa 1) tuli vastustajal teavitada kaebajat asendustäitmise eeldatavate kulude olulisest muutumisest (ATSS § 14 lg 2). Samuti ei välista kohtumenetluse ajal asjaolude muutumine võimalust asendustäitmise kulusid peale kohtumenetluse lõppu sisse nõuda. Nii on Tallinna Ringkonnakohus oma 28.12.2021 määruse põhjenduste punktis 16 selgitanud järgmist: „AtSS § 15 lg 1 järgi nõutakse asendustäitmise kulud ja sunniraha sisse täitemenetluse seadustikus sätestatud korras nagu kohtuotsusest tulenev rahaline nõue. Isikul on võimalik esitada halduskohtule kaebus asendustäitmise kulude sissenõudmise peale; õiguskaitsevahendid selleks on sarnased sunniraha sissenõudmise vaidlustamise võimalustega (AtSS § 16 lg 1; Riigikohtu 17.05.2021 määrus nr 3-3-1-88-16, p 16 ja 22.04.2015 otsus nr 3-3-1-72-14, p 15).“ Ringkonnakohus on lisanud oma 28.12.2021 määruse nr 3-21-2803 punktis 37, et asjaolude muutumine kohtumenetluse ajal võib tingida selle, et sunniraha sissenõudmine ei ole enam pärast kohtuotsuse tegemist lubatav – erinevalt asendustäitmise kulude sissenõudmisest.

77. Eeltoodu tähendab, et kui sunniraha sissenõudmine on lubatav üksnes hetkeni, mil selle aluseks olev ettekirjutus kehtib, siis asendustäitmise kulude sissenõudmine ei ole seatud sõltuvusse ettekirjutuse kehtivusest. Küll aga ei saaks asendustäitmise rakendamine olla lubatav ajal, mil ettekirjutuse kehtivus on lõppenud (vrld ATSS § 12 lg 4 ja § 8 lg-d 1 ja 3). Seetõttu leiab kohus, et asendustäitmise kulude sissenõudmise keelamisnõue rahuldamisele ei kuulu. Arvestades, et tuvastamisnõue sisaldub keelamisnõudes ning kohus on eelnevalt leidnud, et materiaalselt on vaidlusalused Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 toimingud õiguspärased, siis jääb rahuldamata ka Terviseameti 02.12.2021 ja 31.12.2021 toimingute õigusvastasuse tuvastamise nõue.

PPA sunniraha nõuete õiguspärasus

78. Kaebaja hinnangul on PPA 17.11.2021, 18.11.2021 ja 19.11.2021 sunniraha nõuded õigusvastased, kuivõrd PPA 17.11.2021 ettekirjutus on õigusvastane.

79. Kohus on eelnevalt asunud seisukohale, et PPA 17.11.2021 ettekirjutus on õiguspärane, mistõttu ei saa eeltoodud kaebaja väitega nõustuda.

80. PPA 17.11.2021 ettekirjutuses on tehtud hoiatus sunniraha kohaldamiseks, seejuures märgitud sunniraha maksimumsuurus 9600 eurot (ATSS § 7; vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohaldamise lisa 1). Samuti on ettekirjutuses märgitud korduva sunniraha määramise võimalus. PPA 17.11.2021 ettekirjutus oli kaebajale kätte toimetatud ja seega kehtiv. Vastavalt HMS § 30 kui menetlusosaline keeldub dokumenti vastu võtmast, teeb dokumendi kättetoimetaja kindlaks keelduja isiku ning teeb dokumendile märke, mille kinnitab oma allkirjaga. Märkega dokumendi tagastab ta haldusorganile. Sel juhul loetakse dokument menetlusosalisele kätte toimetatuks, välja arvatud juhul, kui dokumendi vastuvõtmisest keelduti HMS § 29 lg-tes 1-3 rikkumise tõttu. PPA 17.11.2021 ettekirjutusele on tehtud märke, et isik

⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määrus nr 3-21-2803, p 27.

keeldub ütluste andmisest ja ettekirjutust allkirjastamast; märke on allkirjastanud vanemuurija M. Villems (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskohanduse lisa 1).

81. Kaebaja hinnangul on määratud sunnirahad ebaproportsionaalselt suured. Kohus selle seisukohaga ei nõustu.

82. Korrakaitseorgan järgib riiklikku järelevalvet teostades järgmisi põhimõtteid: 1) kohaldab mitmest sobivast ja vajalikust riikliku järelevalve meetmest seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab; 2) kohaldab ainult sellist riikliku järelevalve meetet, mis on proportsionaalne, arvestades meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda; 3) kohaldab riikliku järelevalve meetet vaid nii kaua, kui selle eesmärk on saavutatud või seda ei ole enam võimalik saavutada (KorS § 7). Kohustuse täitmise tagamiseks kasutatakse leebeimat sunnivahendit ja -määra, mis eelduste kohaselt on tõhusaimad. Haldusorgan peab valima sunnivahendi, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust (ATSS § 3 lg 3).

83. Esmalt puudub kahtlus, et sunnirahast tõhusamat sunnivahendit ei olnud, kuivõrd tegemist oli kõige leebema võimaliku meetmega. Teiseks tuleb tähele panna, et kaebajale määratud sunnirahad ei ületanud ükski KorS § 23 lg-s 4 sätestatud ülemäära 9600 eurot.

84. Samas tuleb sunniraha suuruse määramisel arvestada ka selle eesmärki – sunniraha määr peaks olema piisav, et mõjutada isiku käitumist ning panema teda ettekirjutust täitma. Asjaolu, et ka korduva sunniraha määramisel ei ole see muutnud isiku käitumist, ei saa automaatselt lugeda sunniraha ebaproportsionaalseks. Sunniraha määramisel ei saanud vastustaja kuidagi eeldada, et kaebaja ettekirjutust ka edaspidi ei täida ning esineb vajadus kolmanda isiku kaudu asendustäitmiseks. Seetõttu on ainetud kaebaja väited, et lisaks asendustäitmise kulusid arvestades, toob sunnirahade sissenõudmine kaasa kaebaja maksejõuetuse. Samuti oli kaebaja enda mõjusfääris majandusliku kahju tekkimise vältimine. Kaebaja ei ole põhistanud, et korralduses nr 305 sätestatud nõuete täitmine oleks olnud võimatu või temale ebanõistlikult koormav.

85. Sunniraha määramine oli proportsionaalne meede, kuivõrd esmalt anti kaebajale võimalus õigusrikkumine kõrvaldada, mitte ei asunud ettekirjutust esimese sunnivahendina asendustäitmist rakendama. Samuti ei olnud esimese sunniraha nõude tegemisel ilmselge, et ka edaspidi sunnirahade rakendamine tulemuslik ei ole. Kaebaja ei olnud oma majandustegevust ka sunniraha rakendamise hetkel lõpetanud, mistõttu ei saanud eeldada, et sunniraha tasumine oleks kaebajale ilmselgelt üle jõu käiv. Eelnevast lähtuvalt ei nõustu kohus, et sunnirahade määramine oli karistusliku iseloomuga. Sunniraha nõuetes on toodud õiguslik alus ning märgitud, milles seisneb rikkumine.

86. Kaebaja hinnangul on vastustaja võimu kuritarvitanud, kuivõrd samaaegselt Terviseameti poolt riikliku järelevalve läbiviimisega, teostas järelevalvet kaebaja suhtes ka Maksu- ja Tolliamet.

87. Ka juhul, kui eeldada kaebaja väite õigsust MTA poolt järelevalve toimingute sooritamist samaaegselt Terviseametiga, ei saa sellest kuidagi järeleda võimu kuritarvitamist. Seadusega on haldusorganitele sätestatud pädevus riikliku järelevalve läbiviimiseks ning asjaolu, et järelevalvemenetlusi viiakse läbi paralleelselt, ei ole seadusega vastuolus ega anna alust pidada sellist tegevust võimu kuritarvitamiseks.

Vahetu sund ja valdusesse sisenemine

88. Kaebaja hinnangul oli õigusvastane PPA poolt vahetu sunni kasutamine kaebaja valdusesse sisenemisel 18.11.2021 (vt kaebuse p 1.3.1) ning valdusesse sisenemised.

89. Asja materjalidest nähtuvalt on PPA ametnikud sisenenud kaebajale kuuluva ettevõtte MEM Cafe valdusesse 17.11.2021 kell 15:20 (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskumendi lisa 2), 18.11.2021 kell 14:20 (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskumendi lisa 5) ning 19.11.2021 kell 11:46 (vt kaebaja 15.12.2021 menetluskumendi lisa 7). Vahepeetud sündi kohaldati valdaja E. Brauer suhtes 17.11.2021 ja 18.11.2021, kasutades füüsilist jõudu ning valdusesse siseneti ukse kaudu. Valdusesse sisenemise kohta on koostatud protokollid, millest nähtuvalt on valdusesse sisenenud riikliku järelevalve raames, eesmärgiga kontrollida Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 täitmist. Valdusesse sisenemise protokollides on õigusliku alusena märgitud KorS § 50 lg 1 p 3. Viidatud sätte kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korraldusorgan siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitise, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi, kui see on vajalik seadusega või seaduse alusel kehtestatud nõuete täitmise tagamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrastamise kõrvaldamiseks, ning selliste nõuete täitmise tagamine on valdusesse siseneva korraldusorgani pädevuses. Vaidlus puudub, et PPA täitis Terviseameti ülesandeid ning kontrollis Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 nõuete täitmist. NETS § 45 lg 1 kohaselt võib korraldusorgan NETS-s sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada mh KorS § 50 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras. Järgitud on KorS § 50 lg-s 3 sätestatud nõudeid, kuivõrd äriruumi siseneti valdaja juuresolekul ning ajavahemikul kella 07.00-23.00. Valdusesse sisenemisel võib kasutada vahepeetud sündi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu (KorS § 50 lg 6). Valdusesse sisenemisel kasutatud vahepeetud sündi eesmärgiga siseneda äriruumi. Selle eesmärgi saavutamisel vahepeetud sünd lõpetati. Samuti on valdusesse sisenemine ja vahepeetud sündi kasutamine protokollitud (KorS § 50 lg 7). Vastavalt NETS § 45² lg-le 5 kui Terviseamet kaasab ülesannete täitmise PPA, siis ülesannetesse kaasatuna võib PPA kohaldada vahepeetud sündi. Vaidlus puudub, et PPA oli Terviseameti ülesannetesse kaasatud.

90. Ekslik on kaebaja väide, et teda on koheldud ebavõrdselt võrreldes teiste juriidiliste isikutega (Flower Gardeniga). Vastustaja esitatud tõendist nähtuvalt (vt PPA 10.05.2023 menetluskumendi lisa 1) ei olnud kaebaja Flower Gardeniga samas olukorras, see tähendab, et tegemist ei ole võrreldavate gruppidega. Flower Gardenile tehti ettekirjutus ning sellele järgnenud järelkontrolli käigus tuvastati rikkumine, mistõttu määrati sunniraha; teise järelkontrolli raames tuvastati, et Flower Garden täitis ettekirjutust.

91. Eeltoodust lähtuvalt leiab kohus, et PPA toimingud valdusesse sisenemisel ja vahepeetud sündi kasutamisel on olnud õiguspärased.

IV

92. Eeltoodust lähtuvalt jääb kaebus tervikuna rahuldamata.

93. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Käesoleval juhul on otsus tehtud kaebaja kahjuks, mistõttu menetluskulud jäävad kaebaja kanda. Vastustaja Terviseamet palub kaebajalt välja mõista menetluskulud summas 4916.40 eurot. Terviseameti hinnangul väljub vaidlus tema põhitegevusest, mistõttu on põhjendatud menetluskulud kaebajalt välja mõista. Kohus ei nõustu vastustajaga osas, et vaidlus väljus vastustaja igapäevasest tegevusest. Vaidluse esemeks on Terviseameti ettekirjutus ja sunnivahendi toimingud, mis sooritati Terviseameti pädevuses ja viimase poolt läbi viidud järelevalve menetluse raames (NETS § 44 lg 1). Kuivõrd vaidlus ei välju Terviseameti põhitegevuse raamidest, siis on põhjendamatu kaebajalt vastustaja menetluskulude välja mõistmine (vt Riigikohtu lahend nr 3-20-1280/62). PPA ei ole menetluskulude väljamõistmiseks taotlust esitanud, mistõttu jäävad tema võimalikud menetluskulud enda kanda (HKMS § 109 lg 1). Eeltoodust lähtuvalt jäävad menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda.

94. Juhindudes HKMS § 253 lg-st 3 tühistab kohus Tallinna Ringkonnakohtu 28.12.2021 määruse nr 3-21-2803 resolutsiooni punktiga 2 kohaldatud esialgse õiguskaitse. Kohus selgitab, et esialgse õiguskaitse tühistamine jõustub koos kohtuotsusega (HKMS § 253 lg 3 viimane lause).

(allkirjastatud digitaalselt)