

Kehtiva haldusakti õiguslik tähendus haldusõiguses ja väljaspool haldusõigust

Ivo Pilving

I. Haldusakt kui õigusakt

II. Haldusakti kehtivus

1. Kehtivuse olemus
2. Kehtivuse eeldused
3. Õiguspärasus ja kehtivus

III. Haldusakti siduvus

1. Adressaadi suhtes
2. Haldusorganite suhtes
3. Kolmandate isikute suhtes
4. Kohtute suhtes

I

1. Haldusakt on õigusakt, (üksik-)norm, regulatsioon, õiguskorra osa. Õigusaktina ei saa teda taandada ka pelgalt tõendiks. Tõend sisaldab informatsiooni asjaolude kohta, õigusakt seevastu reguleerib õigussuhteid.

2. Kehtivus kaasneb vaid haldusakti resolutiivosaga, mitte teiste osadega (sh motiividega). Põhjendus võib muudes menetlustes olla üheks võrdväärseks tõendiks teiste kõrval.

II

1. Kehtivus on õigusakti omadus tuua kaasa õiguslikud tagajärjed, mille tekitamisele ta õigusakti andja tahteavalduse kohaselt on suunatud.

2. Haldusakt kehtib adressaadile teatavakstegemisest kuni asutuse või kohtu poolt kehtetuks tunnistamise (tühistamiseni), kehtivusaja lõppemiseni või haldusaktiga kehtestatud kohustuse täitmiseni või haldusaktiga antud õiguse täieliku ärakasutamiseni (HMS § 61).

3. Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus on erinevad kategooriad. Õiguspärasus ei ole kehtivuse eelduseks. Vaid eriliselt rasked, seaduses otseselt nimetatud ilmselged puudused võivad tuua kaasa haldusakti tühistuse (automaatse kehtetuse algusest peale). Seega tekitab ka õigusvastane haldusakt õigusi ja kohustusi.

III

1. Adressaat peab täitma kohustavast haldusaktist (ettekirjutusest) tuleneva kohustuse, sõltumata haldusakti õiguspärasusest, seega sõltumata sellest, mida kohustuse suhtes näevad ette üldnormid. Ettekirjutuse aluseks olnud õigusnormi hilisemal kehtetuks

tunnistamisel ei ole koormavat haldusakti aga võimalik sundtäita. Näiteks: maksuotsus, ehitise lammutamise ettekirjutus.

2. Soodustav haldusakt, nt luba, rahalise soodustuse määramine jne annab adressaadile õigusi. Neile korrespondeeruvad avaliku võimu kohustused. Niikaua kuni haldusakt kehtib, peab avalik võim peab neid kohustusi täitma sõltumata haldusakti õiguspärasusest, sh üldaktides sätestatust. Näiteks: riigiabi ja pensioni määramine.

3. Haldusakti mõju kolmandatele isikutele sõltub haldusakti regulatsiooni ulatusest. Kui haldusakt, nt luba on muuhulgas suunatud adressaadi ja kolmanda isiku vahelise huvidekonflikti lahendamisele, peab kolmas isik haldusaktiga ettenähtud mõjutusi taluma, niikaua kuni haldusakt kehtib. Selles osas seob haldusakt ka tsiviilkohtuid. Näiteks: ehitusluba ei anna õigust ehitada kinnistuomaniku nõusolekuta, sest kinnistu tsiviilõigusliku kasutusõiguse reguleerimine ei ole ehitusloa funktsioon, see ei kuulu ehitusjärelvalve asutuste pädevusse.

4. Kui karistusõiguslik norm peab haldusakti mittetäitmist süüteks, siis süüteo koosseis täidetud sõltumata haldusakti õiguspärasusest, kui seadus ei sätesta teisiti. Teisalt ei saa isikut karistada õigusvastasest haldusaktist tuleneva õiguse kasutamise eest, v.a juhul, kui haldusakt oli tühine. Näiteks: kui isikule keelduti andmast ehitusluba, kuid isik asub sellele vaatamata ehitama, käitub ta õigusvastaselt, sõltumata sellest, et keeldumine võis tema õigusi rikkuda.

Kokkuvõte

Haldusakti kehtivusel ja siduvusel on oluline õigussuhteid stabiliseeriv funktsioon. Üksikjuhtumi efektiivseks reguleerimiseks tuleb üksikregulatsioonile anda iseseisev, üldaktidest sõltumatu tähendus. Stabiilsuse ja õiguskindluse huvides tuleb õiguskaitse reeglina tagada haldusakti andmisel, mitte täitmisel.