



TÖÖINSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS

Teie: 14.12.2025

Meie: 23.12.2025 nr 1.4-1/2482-1

Vaide esitaja:

Kaiserhof OÜ
Registrikood 16097148
Viru tn 2, Kesklinna linnaosa, Tallinn
Telefon: xxx
e-post: xxx

Vaide esitaja volitatud esindaja:

xxx
Isikukood xxx
Telef.: xxx
E-post: xxx

Vaide läbivaataja:

Tööinspektsiooni peadirektor
Mäealuse 2/3, 12618 Tallinn
e-post: ti@ti.ee

RESOLUTSIOON:

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

- 1. Jätta rahuldamata OÜ Kaiserhof 14.12.2025 vaie Tööinspektsiooni 11.12.2025 järelevamenetluse alustamise teate nr 3-1/25/2245 peale;**
- 2. Edastada käesolev otsus vaide esitaja OÜ Kaiserhof e-posti aadressile xxx ja volitatud esindaja e-posti aadressile xxx**

Edasikaebamise kord:

Vastavalt HMS §-le 87 saab vaide esitaja käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul otsuse teatavakstegemisest arvates, esitades halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebuse halduskohtusse.

1. Asjaolud

- 1.1. Tööinspektsioon (edaspidi TI) alustas 11.12.2025 Kaiserhof OÜ (registrikood 16097148) suhtes järelevamenetluse, mille raames kontrollitakse töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmist.
- 1.2. TI väljastas vaide esitajale 11.12.2025 järelevamenetluse alustamise teate nr 3-1/25/2245. Teate kohaselt määrati kontrolli ajaks 17.12.2025 kell 10:30 aadressiga Viru tn 2, Tallinn. Teates on kirjas, et menetluse ja kontrolli täpsemate andmetega on võimalik tutvuda Tööinspektsiooni iseteeninduses aadressil

- 1.3. Järelevamenetluse alustamise teade nr 3-1/25/2245 on saadetud 11.12.2025 Kaiserhof OÜ äriregistris avaldatud e-posti aadressile xxx
- 1.4. 14.12.2025 saabus Tööinspektsiooni Kaiserhof OÜ vaie Tööinspektsiooni 11.12.2025 järelevamenetluse alustamise peale.

2. Vaide sisu

- 2.1. Vaide esitaja leiab, et TI poolt alustatud menetlus rikub vaide esitaja õigusi ja on alustatud ebaseaduslikult põhjusel, et:
 - a) korduv järelevamenetlus sisuliselt samade kontrollitavate valdkondadega lühikese ajavahemiku jooksul tekitab ettevõttele ebamõistliku halduskoormuse ja on ebaproportsionaalne;
 - b) kontrolli ajastamine restorani kõige pingelisemale perioodile, kui ettevõtet on juba põhjalikult kontrollitud 13 kuud tagasi, ei ole kooskõlas HMS § 5 lg-s 2 sätestatud põhimõttega.
 - c) vaidlustatud järelevamenetluse alustamise teade ei sisalda selget põhjendust, miks on vajalik teostada uut kontrolli vähem kui 13 kuud pärast eelmist põhjalikku kontrolli.

Vaide esitaja taotleb alustatud järelevamenetluse kirjaliku põhjendamise esitamist, Tööinspektsiooni 11.12.2025 järelevamenetluse alustamise teatega nr 3-1/25/2245 alustatud järeleva menetluse lõpetamist ning kuni põhjenduste esitamiseni või menetluse lõpetamise otsuse tegemiseni peatada kõik tegevused toimingute teostamise raames, s.h. jätta 17.12.2025.a. kontrollreid tegemata.

Vaides on tuginetud HMS 8. peatükis toimingute kohta käivatele sätetele.

3. Vaide läbivaataja põhjendused

- 3.1. Vaide läbivaataja on tutvunud 14.12.2025 esitatud vaidega. Vaide lahendamise ettevalmistava menetluse käigus on vaide lahendaja kontrollinud, kas vaides olev nõue saab olla vaide esemeks (HMS § 71 ja § 72) ning kas vaie on esitatud tähtaegselt (HMS § 75).
- 3.2. Vaidemenetluse algatamise õigust reguleerib HMS § 71 lg 1, mille kohaselt vaideõigus on isikul, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.

HMS § 72 lg 2 kohaselt haldusmenetluse toiming vaidlustatakse koos haldusaktiga (sisulise otsusega).
- 3.3. Vaidlust ei ole selles, et TI alustas vaide esitaja suhtes järelevamenetlust sellekohase teate (lisa 1) elektroonilise saatmisega (HMS § 35 lg 1 p 2). Teatest nähtub üheselt, et alustati riiklikku järeleva valvet töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle. Järeleva teostamise õigusliku alusena on täpsemalt viidatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) §-le 25 ja töölepinguseaduse (TLS) §-le 115.
- 3.4. Mõlemast viidatud sättest tulenevalt on Tööinspektsioonil kohustus ja õigus teostada riiklikku järeleva valvet teates nimetatud valdkondades. Seejuures näevad TTOS § 26 ja TLS § 115 lg 2 sarnaselt ette Tööinspektsiooni õiguse riikliku järeleva teostamiseks kohaldada korra kaitse seaduses (KorS) sätestatud riikliku järeleva erimeetmeid korra kaitse seaduses sätestatud alusel ja korras.
- 3.5. Vaide lahendaja asub seisukohale, et järelevamenetluse alustamise teade ei ole toiming HMS § 106 lg 1 mõistes vaid menetlustoiming.

Menetlustoimingute mõiste olulisus avaldub selles, et vastavalt HMS § 35 lg 1 p-le 3 algab haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingute sooritamisega. Seega

märgib menetlustoiminguna määratletav tegevus menetluse algust, tuues isikule kaasa menetlusosalise õigused ja kohustused.

3.6. Riigikohtu Halduskolleegium on 18.01.2024 otsuses RKL 3-22-2296/13 p 13 toonud välja seisukoha: „HMS § 72 sätestab üldreegli, mille kohaselt saab haldusmenetluse toimingu üldjuhul vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Sama sätte lg 3 loetleb erandid, mil menetlustoimingu haldusaktist eraldiseisev vaidlustamine on võimalik. Loetelu ei ole ammendav, kuivõrd HMS § 72 lg 3 p 5 kohaselt saab lisaks sama sätte lg 3 p-des 1-4 nimetatud juhtudele haldusaktist eraldi vaidlustada ka muu seaduses sätestatud toimingu. Kolleegium märgib, et HMS § 72 lg 3 p 5 tuleb mõista nii, et vaidemenetluse korras saab menetlustoimingu haldusaktist eraldi vaidlustada, kui selline võimalus on seaduses sõnaselgelt sätestatud.“ Käesoleva vaide esemeks oleva menetlustoimingu vaidlustamist seadus ette ei näe.

3.7. Vaide esitaja leiab, et korduv järelevalvemenetlus lühikese ajavahemiku jooksul tekitab ettevõttele ebamõistliku halduskoormuse ning on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega (HMS § 3 lg 2).

3.8. Korrakaitse seaduse (KorS) § 23 lg 3 kohaselt on isikul kohustus taluda tema suhtes kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid ning sellega peab vastavas valdkonnas tegutsev isik arvestama. 11.12.2025 järelevalvemenetluse alustamise teates nõutud dokumente ja andmeid ei saa pidada nii mahukaks, et nende esitamine võiks põhjustada ettevõttele ebamõistliku halduskoormuse.

Tööinspeksiooni pädevus töötervishoiu ja tööohutuse ning töösuhete õigusaktide nõuetest kinnipidamise riikliku järelevalve teostamiseks tuleneb vahetult seadusest. Väljaspool kahtlust on see, et vaide esitaja on isik, kelle valduses võib olla andmeid ja dokumente, mille alusel on võimalik välja selgitada asjaomastes valdkondades kehtestatud nõuetest kinnipidamine ning vajadusel võtta samme ohu ennetamiseks. Sellekohased andmed valdavas osas ei ole kättesaadavad seaduse alusel asutatud andmekogust.

3.9. Vaide lahendaja hinnangul saab nõutud teabe ja dokumentide loetelust järeltada, et nende esitamine kontrollitavaid nõudeid täitva ettevõtte kohta ei koorma ettevõtjat ülemääraselt. Andmed ja dokumendid on sel juhul ettevõtjal juba olemas ning vajalik on üksnes nende esitamine. Samas, kui ettevõtte ei ole pööranud tähelepanu kontrollitavate valdkondade nõuete täitmisele, võib nõutava teabe ja dokumentide esitamine olla koormav. Kuid menetlustoimingu õigusvastasus ei saa tuleneda nõutava tegevuse koormavast iseloomust olukorras, kus isik ise oma tegevuse või tegevusetusega on koormavuse põhjustanud.

3.10. Nõustuda ei saa vaide esitaja väitega, et 2024 a toimunud järelevalvemenetluse raames nõuti ettevõttelt ulatuslike dokumentide esitamist ja teostati põhjalik järelevalvemenetlus.

Järelevalvemenetluse, mis toimus 2024 aasta sügisel, eesmärk oli töölepingu seaduses sätestatud nõuete täitmise kontrollimine s.h kontrolliti võlaõiguslike lepingute sõlmimise õiguspärasust. Tööinspeksioon täitis talle põhimäärusest tulenevat ülesannet ja hindas töösuhete reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuete täitmise käigus muuhulgas tööd tegeva isiku ja töötamist võimaldava isiku vahelise õigussuhete tunnuseid. Peamine eesmärk on teavitada nii ettevõtteid kui töötajaid erinevate lepingutega kaasnevatest erisustest, tagada töötajate turvatunne tööturul ning aidata kaasa ettevõtete ausa ja võrdse konkurentsi tingimuste loomisele. Nimetatud järelevalvemenetluses ei kontrollitud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist (töötajate juhendamist ja väljaõpet, tervisekontrolli korraldamist, ohutusjuhendite olemasolu, kemikaalide käitlemise nõudeid, esmaabikorraldust jne).

3.11. Vaide esitaja heidab TI-le ette, et kontrolli läbiviimine jõuluperioodil ei ole mõistlik ja riivab vaide esitaja õigusi.

Vaide lahendaja sellega nõustuda ei saa ja seda põhjusel, et järelevalves ei saa erandeid teha sellel alusel, et ettevõttel on teatud ajal kiired perioodid. Selliselt lähenedes tekib olukord, kus näiteks põllumajandusettevõtteid ei ole võimalik kontrollida rohkem kui kuue kuu jooksul alates kevadest kuni viimaste sügistöödeni. Ka toitlustus- ja majutusettevõtetes on perioodid, kus töö on intensiivsem või hooajalisem. Selliselt järelevalvele lähenedes muutub see sisutuks. Ka kiiretel perioodidel tuleb ettevõttel talle seadusega pandud kohustusi täita (näiteks pidada kinni töö- ja puhkeaja nõuetest jne) ja taluda tema suhtes kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid.

- 3.12. Vaide esitaja avaldab, et OÜ Kaiserhof ei ole teadlik TI kaalutlustest järelevalvemenetluse algatamise otsustamisel. Ettevõtte ei ole 2025 aasta avaldatud valimis ning vaidlustatud järelevalvemenetluse alustamise teade ei sisalda selget põhjendust, miks on vajalik teostada uut kontrolli vähem kui 13 kuud pärast eelmist põhjalikku kontrolli.
- 3.13. Vaide lahendaja peab vajalikuks selgitada, et esmane info järelevalvemenetluse alustamise ja dokumentide esitamise osas, on kirjas vaidlusaluses teates. Teates avaldatakse et tegemist on üldkontrolliga ja antakse võimalus hiljemalt kaks tööpäeva enne kontrolli läbiviimist iseteeninduse (<https://iseteenindus.ti.ee/>) kaudu või juba kontrollimise käigus esitada teates nimetatud dokumendid ja andmed (lisa 1).

Lisaks on teates avaldatud, et menetlusosalisel on haldusmenetluse seaduse § 36 lg 1 kohaselt õigus järelevalvet teostavalt isikult saada selgitusi:

- 1) menetlusosalise õiguste ja kohustuste kohta haldusmenetluses;
- 2) haldusmenetluse läbiviimise tähtaja ja menetluse kiirendamise võimaluste kohta;
- 3) taotluste, tõendite ja muude dokumentide esitamise kohustuse ja võimaluste kohta.

Vaide esitaja OÜ Kaiserhof ei ole kordagi pöördunud TI poole selgituste saamiseks järelevalve läbiviimise kohta. Siinkohal on paslik selgitada, et menetlustoimingu ehk kontrolli võib haldusorgan läbi viia ka sellest ette teatamata. TI praktiseerib seda, et üldkontrollid ehk mahukad kontrollid, viiakse siiski läbi ette teatamisega, et tagada menetluse kiire, lihtne ja efektiivne kulgemine. Olgu ka markeeritud, et valimi avaldamine ettevõtetest ei tähenda seda, et TI ei saa väljaspool valimit otsustada, kelle suhtes järelevalvet teostada.

Äriregistri andmete kohaselt on vaide esitaja äriühing Kaiserhof OÜ asutatud 2020 a novembris ja tema põhitegevusalaks on restoranide ja kohvikute tegevus (EMTAK kood 56111). Vaide esitaja sattus järelevalvesse, kuna viie tegutsemisaasta jooksul ei ole ettevõttes kordagi kontrollitud töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmist (üldkontroll). Arvesse võeti ka vaide esitaja tegevusvaldkonda ja asjaolu, et ettevõtte kasutab oma tegevuses hulgaliselt võlaõigusliku lepingu alusel töötavaid töötajaid s.h alaealisi. Lisaks arvestatakse ka ettevõttes toimunud tööõnnetusi ja töövaidlusi ning laekunud vihjeid ja kaebusi.

Seega on TI tegutsenud vaide esitaja suhtes talle antud pädevuse raames ja menetlusreegleid järgides ning vaidlustatud menetlustoiming on õiguspärane.

- 3.14. Vaide lahendaja lisab täiendavalt, et kohtupraktikas on leitud, et halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 45 lg 3 järgi võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise.

Seega võib menetlustoimingu vaidlustamine olla põhjendatud vaid juhtudel, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab järeldada, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei ole sisuliselt õiguspärane. Samuti saab enne lõplikku haldusakti esitada kaebuse juhul, kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest (vt nt Riigikohtu 21.06.2010 otsus asjas nr 3-3-1-39-10, p 21; 18.02.2002 otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 5; 14.01.2009 otsus asjas nr 3-3-1-62-08, p 9; 06.03.2007 otsus asjas nr 3-3-1-94-06, p 10; 28.02.2007 otsus asjas nr 3-3-1-86-06, p-d 20 ja 21; 18.06.2003 otsus asjas nr 3-3-1-53-03, p 18; 24.10.2007 otsus asjas nr 3-3-1-51-07, p 10, jt).

- 3.15. Vaidest ei nähtu asjaolusid, mis õigustaksid järelevalvemenetluse algatamise vaidlustamist. Järelevalvemenetluse algatamise otsustus ei piira vaide esitaja õigusi nii ulatuslikult, et neid ei oleks võimalik kaitsta järelevalvemenetlust lõpetava otsuse vaidlustamisel. Järelevalvemenetluse läbiviimise talumise kohustus tuleneb KorS-st ning järelevalvemenetluse läbiviimine iseenesest ei saa vaide esitaja subjektiivseid õiguseid rikkuda. Üksnes järelevalvemenetluse läbiviimine ei ole selliseks kahjulikuks tagajärjeks, mille kaitseks peaks vaide esitaja saama esitada vaide haldusorganile või pöörduda HKMS § 45 lg 3 alusel halduskohtusse.

Kui isik soovib tegelikult õiguskaitset menetluse eeldatava lõpptulemuse vastu, tuleb lõpptulemus ära oodata (Riigikohtu 08.10.2012 määrus asjas nr 3-3-1-30-12, p 11).

3.16. Vaide lahendajale ei ole äratuntav, et järelevaivemenetluse algatamine mõjutaks vaide esitaja õigusi sõltumata menetluse tulemusel tehtava otsuse sisust. Menetluse läbiviimist iseenesest ei saa pidada vaide esitaja jaoks üleliia koormavaks või ettevõtlust takistavaks.

Vaide esitaja ei ole vaides ka konkretiseerinud, millised kahjulikud tagajärjed kaasnevad vaide esitajale üksnes seetõttu, et tema suhtes viiakse läbi järelevaivemenetlust, ning miks on alust arvata, et menetluse tulemusena koostatavat võimalikku haldusakti on juba menetluse praeguses faasis põhjust pidada õigusvastaseks.

Kaebaja viide HMS §-le 107 ei ole asjakohane, sest viidatud sätet ei kohaldata menetlustoimingutele (vt HMS § 106 lg 2; vt ka I. Pilving, ptk 14.1.4, lk-d 470–471 – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu 2004).

Seega ei olnud järelevaivemenetluse alustamine meelevaldne ega õigusvastane. Järelevaivemenetluse alustamisest teavitamine on menetlustoiming, mis ei ole iseseisvalt kaebaja õigusi rikkunud.

3.17. Tulenevalt eeltoodud asjaoludest ja kohtupraktikast ning tuginedes HMS § 85 p 4, § 72 lg-le 1-3 jätab vaide lahendaja vaide rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kaire Saarep
Peadirektor

Lisad:

lisa 1. Järelevaivemenetluse alustamise teade 11.12.2025 nr 3-1/25/2245