

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Britta Pärk

**HALDUSÕIGUSLIKE VAHEOTSUSTUSTE  
PIIRITLEMISE JA VAIDLUSTAMISEGA SEOTUD  
PROBLEEMID DETAILPLANEERINGU MENETLUSE  
NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja  
Lektor Ene Andresen

Tartu

2014

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. HALDUSÕIGUSLIKUD VAHEOTSUSTUSED JA NENDE ERISTAMINE .....	8
1.1. Haldusõiguslike vaheotsustuste liigid.....	8
1.1.1. Menetlustoiming.....	8
1.1.2. Osahaldusakt.....	9
1.1.3. Eelhaldusakt .....	10
1.2. Haldusõiguslike vaheotsustuste hindamise kriteeriumid .....	11
1.2.1. Regulatiivsus .....	12
1.2.2. Haldusväline mõju.....	14
1.3. Vahekokkuvõte .....	15
2. HALDUSÕIGUSLIKE OTSUSTUSTE HALDUSKOHTULIK VAIDLUSTAMINE ...	17
2.1. Kaebeõigus.....	17
2.2. Eelhaldusaktide ja osahaldusaktide vaidlustamine .....	19
2.3. Menetlustoimingu vaidlustamine.....	21
2.4. Vahekokkuvõte .....	24
3. OLULISEMATE VAHEOTSUSTUSTE ÕIGUSLIK KVALIFIKATSIOON DETAILPLANEERINGU MENETLUSES JA SELLEGA SEOTUD PROBLEEMID .....	26
3.1. Planeerimismenetluse üldiseloostus .....	26
3.2. Planeeringu algatamine .....	29
3.3. Keskkonnamõju hindamise algatamine .....	32
3.4. Planeeringu koostamine .....	34

3.4.1. Tingimuslik kooskõlastus .....	36
3.4.2. Nõusolek.....	39
3.5. Keskkonnamõju hindamine .....	44
3.6. Planeeringu vastuvõtmine.....	48
3.7. Planeeringu avalik väljapanek ja arutelu .....	52
3.8. Planeeringu järelevalve.....	53
3.9. Planeeringu kehtestamine .....	56
3.10. Vahekokkuvõte .....	58
KOKKUVÕTE.....	65
PROBLEMS WITH THE SPECIFICATION AND THE RIGHT TO CONTEST ADMINISTRATIVE DECISIONS ON THE EXAMPLE OF DETAIL PLAN.....	72
KASUTATUD KIRJANDUS .....	78
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	80
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	81
LISA. Joonis planeeringu ja selle KSH seosed .....	85

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>1</sup> (PS) § 15 esimene lause sätestab üldreegli, mille kohaselt on igal isikul õigus vaidlustada tema subjektiivseid õigusi rikkuv piirang või muu õigusvastane tegevus. Süstemaatiliselt moodustab PS § 15 lg 1 koos §-ga 14 kohtumenetlust iseloomustava keskse normi, mis annab üldise kohtusse pöördumise õiguse, sisaldades ühtlasi põhiseaduses sätestatud subjektiivset õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusmõistmisele.<sup>2</sup>

Samas ei ole õigus kohtulikule kaitsele absoluutne ning selle õiguse realiseerimise võimalus sõltub alati konkreetsetest asjaoludest, samuti menetluse spetsiifikast. Lihtsamad haldusmenetlused võivad seisneda taotluse vastuvõtmises ja selle rahuldamises või selle rahuldamata jätmises ilma, et haldusorgan peaks tegema menetluse käigus mingeid täiendavaid otsustusi, päringuid jmt. Vaidluse korral ei oleks enamasti keeruline selles menetluses tehtud asjaolusid välja selgitada. Samas tunneb avalik õigus ka keerukamaid menetlusi, mille käigus teeb haldusorgan enne lõpliku otsuse tegemist hulgaliselt erinevaid toiminguid. Näiteks võib olla haldusorganil kohustus asjaolude väljaselgitamiseks tellida eksperthinnanguid ning küsida enne lõpliku otsuse tegemist arvamust nii teistelt haldusorganitelt kui ka avalikkuselt. Nii võib olla menetluse erinevatel etappidel mõjutatud lahendatava haldusasja lõpptulemus ning selliselt riivatud ka isikute õigused. Sellistel juhtudel on ka lõpliku haldusakti õiguspärasuse kontroll oluliselt keerulisem.

Käesolevas töös uuritakse haldusmenetluses tehtavaid vaheotsustuseid: menetlustoimingut, eelhaldusakti ja osahaldusakti. Tegemist on haldustegevuse liikidega, mille eesmärkideks võib olla haldusmenetluse osadeks jaotamine, faktiliselt ja õiguslikult komplitseeritud ning paljude isikute huvisid puudutava menetluse efektiivsem läbiviimine<sup>3</sup> või ka igasugune muu haldusorgani poolt haldusmenetluse keskel sooritatud meede. Avalik haldus tunneb mitmeid menetlusi, kus haldusõiguslikud otsustused võivad omada olulist rolli ning seega mõjutada ka isikute subjektiivseid õigusi. Üheks selliseks menetluseks on planeerimismenetlus. Tulenevalt

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. –RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.

<sup>2</sup> M. Ernits. PõhiS § 15/1.–Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vj. 3., tr. Tallinn: Juura 2012.

<sup>3</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu 2006, lk 59.

planeerimisseaduse<sup>4</sup> (PlanS) § 1 lg-st 2 on planeerimisseaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Planeerimismenetlus on avatud menetlus, mis tähendab üldjuhul suurt menetlusosaliste ringi. Teatud planeerimismenetluse etapid ongi mõeldud selleks, et anda avalikkusele võimalus teha planeeringule ettepanekuid ja parandusi. Praktikas on planeerimismenetluses tehtud otsustused tekitanud palju vaidlusi, samuti muutnud selle menetluse aeganõudvaks ja kulukaks. Samas ei tohiks ka laiema isikuteriingi kaasamine vähendada isikute õiguste kaitset.

Planeeringuliikidest kõige vahetumalt mõjutab isikute õigusi ja kohustusi detailplaneering. Lähtuvalt PlanS § 3 lg-le 3 on kehtestatud detailplaneering ehitustingimuste ning maakasutuse kitsenduste seadmise kui ka projekteerimistingimuste väljastamise aluseks (EhS<sup>5</sup> § 19 lg 1 p 2). Detailplaneeringuga võidakse kavandada nii elumaja kui ka suurt ärihoonet linnasüdames. Selliselt mõjutavad menetlusetappidel tehtud otsustused ka väga erinevate isikute huve ja õigusi. Vaidluste suurt hulka näitab ka kohtupraktika. Ainuüksi Riigikohtu menetluses on viimastel aastatel võetud kümneid detailplaneeringuga seotud vaidlusi. Kohtuotsuste analüüsist selgub, et enamasti seisneb probleem menetluse kestel tehtud otsustuste õiguspärasuses. Isikutele, sh haldusorganile endale jääb aga enamasti selgusetuks konkreetse otsustusega seonduv õiguslik kvalifikatsioon ja sellega kaasnevad tagajärjed. Samas on just konkreetse otsustuse õiguslikust määratlusest sõltuv ka vaidluse tulemus. Hetkel on Riigikogus menetluses ka planeerimisseaduse eelnõu 571 SE. Eelnõu seletuskirja kohaselt on eesmärgiks olemasoleva normistiku korrastamine ning tänapäevase ning isikute õigusi paremini kaitsva planeerimisõiguse loomine.<sup>6</sup> Seetõttu uurin, kas ja milliseid lahendusi on eelnõuga kavandatud seoses detailplaneeringu menetluses tehtud haldusõiguslike vaheotsustustega.

Eelnevast lähtudes on magistritöö eesmärgiks uurida, millistele kriteeriumitele tuginedes on võimalik detailplaneeringu menetluses piiritleda haldusõiguslikke otsustusi ning kas ja kuidas on sellest mõjutatud isikute õiguste kaitsmise võimalused. Sellest lähtuvalt olen magistritöös püstitanud järgmised küsimused:

---

<sup>4</sup> Planeerimisseadus RT I 2002, 99, 579... RT I, 13.03.2014, 97.

<sup>5</sup> Ehitusseadus RT I 2002, 47, 297... RT I, 04.07.2013, 8.

<sup>6</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (571 SE). Seletuskiri. 22.11.2013, lk 2.

- Milliste kriteeriumite alusel saab eristada haldusõiguslikke vaheotsustusi?
- Mil määral sõltub haldustegevuse vaidlustatavus haldustegevuse liigist?
- Kas detailplaneeringu menetluses on haldustegevuse liike eristatud asjakohaste kriteeriumide alusel ning kas seeläbi on tagatud efektiivne õiguskaitse?

Töö on ülesehituselt ja uurimisküsimustest tulenevalt jaotatud kolme põhiossa. Esimeses osas uurin kolme haldusõiguslikku vaheotsustust: menetlustoimingut, eelhaldusakti ja osahaldusakti. Peatükis selgitatakse nende vaheotsustuste olemust, samuti võrreldakse neid, võttes aluseks haldusmenetluse seaduse<sup>7</sup> (edaspidi ka HMS) § 51 lõikes 1 sätestatud eel- ja osahaldusakti iseloomulikud tunnused. Võrreldavate kriteeriumite analüüsimisel lähtun asjaolust, et kõik kolm haldusõiguslikku otsustust on tehtud haldusorgani poolt, tegevus toimub haldusõiguslikus suhtes ning tahteavaldus on ühepoolne ning suunatud lõpliku haldusakti andmisele või andmata jätmisele. Seetõttu käsitlen haldusakti iseloomulikest tunnustest üksnes regulatiivsust ja välismõju.

Töö teises osas analüüsin isikute õiguste kaitsmise võimaluste tõhusust vaheotsustuste vaidlustamisel. Olukorras, kus isiku õigusi on haldusmenetluses rikutud, on isikul võimalik oma õigusi kaitsta vaide- ning kohtumenetluses. Tulenevalt töö piiratud mahust jääb uurimisesemest välja vaidemenetlus. Seetõttu analüüsin, kuidas on kaebeõigus tagatud vaheotsustuste vaidlustamisel halduskohtumenetluse seadustikus<sup>8</sup> (edaspidi ka HKMS). Üldiselt käsitlen ka erinevate õiguskaitsevahendite kasutamise võimalusi, sest isiku võimalus kaebuses esitatud taotluse lahendamiseks sõltub ka halduskohtule antud volitusest.

Töö kolmandas ja kõige mahukamas osas keskendun planeerimismenetlusele detailplaneeringu näitel. Planeerimismenetlus on keerukas, selle näitamiseks annan ülevaate kõikidest detailplaneeringu menetlusetappidest. Tuginedes kohtupraktikale määrän kindlaks ka detailplaneeringu menetluse olulisemate vaheotsustuste õigusliku kvalifikatsiooni. Lisaks planeerimismenetlusele analüüsin lühidalt ka keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlust, mis teatud juhtudel kulgeb paralleelselt detailplaneeringu menetlusega. Seda käsitlen vaid ulatuses, et näidata kuidas see seostub detailplaneeringu menetlusetappidega ning millist mõju see võib lõpptulemusele avaldada. Probleemi uurimine ühe tervikliku

<sup>7</sup> Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>8</sup> Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 38.

menetluse näitel on oluline eeskätt seetõttu, et see võimaldab analüüsida vaheotsustustega seotud probleeme ja sellega seonduvalt omakorda anda hinnang kaebeõiguse efektiivsusele.

Lähtudes püstitatud uurimisküsimustest, on töö koostamisel rakendatud võrdlev-analüütilist meetodit ehk võrdlen analüüsivalt haldusõiguslike vaheotsustuste käsitlemist. Magistritöö kirjutamisel peamisteks kasutatavateks allikateks on kehtivad õigusaktid, teoreetiline kirjandus ja kohtupraktika. Viimase osas tugineb töö autor peamiselt Riigikohtu halduskollegiumi lahenditele. Planeerimisseaduse eelnõud SE 571 analüüsitakse juhul, kui uuritavas küsimuses on kavandatud olulisi muudatusi. Lisaks Eesti õiguskirjandusele on töös kasutatud ka saksa kirjandust, kuna Eesti haldusõiguse kujundamisel on võetud eeskuju just selle riigi õigusteaduses valitsevatest teooriatest ja õiguspraktikast.

# 1. HALDUSÕIGUSLIKUD VAHEOTSUSTUSED JA NENDE ERISTAMINE

## 1.1. Haldusõiguslike vaheotsustuste liigid

### 1.1.1. Menetlustoiming

Kuigi haldusmenetluse seadus kasutab menetlustoimingu terminit, ei ole sätestatud selles ega ka teistes õigusaktides menetlustoimingu mõistet.<sup>9</sup> Lähtudes HMS § 2 lg-st 1 on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Sellest tulenevalt ei saa üldjuhul menetlustoimingu sooritamine olla kunagi haldusmenetluse eesmärgiks. Lisaks on toodud haldusmenetluse seaduses selgelt välja, et menetlustoimingule ei kohaldu toimingute sätted (HMS § 106 lg 1).<sup>10</sup>

Menetlustoiming on haldusõiguslik vaheotsustus, millele kohalduvad eeskätt haldusmenetluse seaduse üldosa sätted. Samas on menetlustoiminguna määratletavaid tegevusi väga erinevaid. Selliselt osundab ka HMS § 5 lõige 1, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Samuti tuleb menetlustoiming viia läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul (HMS § 5 lg 4). Seetõttu määratakse menetlustoimingu sisu ja sellele kohalduvad normid eelkõige eriseadusega.

Erialase kirjanduse kohaselt eelnevad menetlustoimingud haldusakti andmisele või muu haldusotsuse tegemisele.<sup>11</sup> Lähtudes HMS § 35 lg-st 1 p-st 3 algab haldusmenetlus menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamisega. Samas ei ole haldusõiguses menetlustoiminguteks vaid selliseid tegevusi, mis seisnevad menetluse alustamises. Kohtupraktikas on menetlustoiminguna määratletud näiteks hankemenetluse algatamise otsus<sup>12</sup>, ehitusloa kooskõlastamine<sup>13</sup>, planeerimismenetluse kaasamine<sup>14</sup>, maavanema

---

<sup>9</sup> L. Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf) (14.04.2014), lk 5.

<sup>10</sup> HMS § 106 lõige 1: Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Toimingud lõpetavad iseseisvalt haldusmenetluse ja ei ole menetluslikult suunatud ühegi haldusakti andmisele.

<sup>11</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004; lk 471- 472.

<sup>12</sup> RKHKo 12.12.2011, 3-3-1-52-11, p 22.

<sup>13</sup> RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 4.

<sup>14</sup> RKHKo 18.02.2001, 3-3-1-8-02, p 5.

heakskiit detailplaneeringule<sup>15</sup>, menetluse peatamine<sup>16</sup>, taotluse läbivaatamatult tagastamine<sup>17</sup>, maksuameti kontrollakt<sup>18</sup>, keskkonnamõju hindamise algatamine<sup>19</sup>, taotluse vastuvõtmine<sup>20</sup>, asjaolude uurimine ja keskkonnamõju hindamise tulemuste kinnitamine<sup>21</sup>. Seega võivad menetlustoimingutena määratletavad tegevused olla väga eriilmelised ning neid võidakse teha kogu menetluse jooksul.

Ka saksa halduskohtumenetluse seadustik (*Verwaltungsgerichtsordnung*<sup>22</sup>) ja haldusmenetluse seaduses (*Verwaltungsverfahrensgesetz*<sup>23</sup>) ei ole määratletud menetlustoimingu mõistet. Õiguskirjanduses on menetlustoiminguna käsitletud haldusmenetluse kestel võetud mistahes meedet või abinõu, mida on haldusorganil võimalik sooritada, kuid mis ei lõpeta menetlust.<sup>24</sup> H. Maurer toob menetlustoimingu näidetena välja haldusmenetluse käigus võetud protseduurilisi samme nagu esindaja määramine, dokumentidega tutvumisest keeldumine jne.<sup>25</sup> Samuti loetakse menetlustoiminguteks keeldumist menetlustoimingu tegemisest ning tegevusetust.<sup>26</sup> Selline käsitlus vastab üldjuhul Eesti õigusele. Samas on näiteks Riigikohtu praktikas käsitletud haldusorgani tegevusetust menetlustoimingu tegemisest haldusaktina.<sup>27</sup>

### 1.1.2. Osahaldusakt

Osahaldusakt on vaheotsustus, mis antakse üksikjuhtumi osaliseks reguleerimiseks (HMS § 51 lg 1 p 1). Sarnaselt menetlustoimingule on osahaldusakti eesmärk suunatud lõpliku haldusakti väljastamisele või selle andmata jätmisele.<sup>28</sup> Samas iga osahaldusaktiga hõlmatud küsimuses ongi tegemist lõpliku haldusaktiga, mistõttu toob osahaldusakt koheselt pärast jõustumist kaasa akti adressaadile ka õigused ja kohustused.<sup>29</sup> Siiski ei tekita tegevuse ühe osa

<sup>15</sup> RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p 19.

<sup>16</sup> RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 8.

<sup>17</sup> RKEKo 16.04.2001, 3-3-1-15-01 p 32.

<sup>18</sup> RKHKo 13.02.2012, 3-3-1-79-11, p 12.

<sup>19</sup> RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11 p 8.

<sup>20</sup> RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10 p 12.

<sup>21</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06 p 18.

<sup>22</sup> Verwaltungsgerichtsordnung BGBI I 1960;17.

<sup>23</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz BGBI I 1976.

<sup>24</sup> Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung, 19. täiend. trükk, Verlag C. H. Beck: München § 44a, ääre nr 8 ja nr 15.

<sup>25</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 326.

<sup>26</sup> H. Maurer, lk 326.

<sup>27</sup> RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10, p 129.

<sup>28</sup> A. Aedmaa jt, lk 257.

<sup>29</sup> I. Pilving, lk 143.

reguleerimine adressaadile mingit kaitset teiste osade suhtes, sest etapiviisilise menetluse eesmärk on tervikprojekti elementide isoleeritud uurimine.<sup>30</sup>

Osahaldusakt ei ole tekitanud praktikas erilist vaidlust. Uurides Riigikohtu praktikat on leitavad vaid kaks lahendit, kus kohus on mingit otsust käsitletud osahaldusaktina. Mõlemad neist on seotud planeerimis- ja ehitusõigusega ning võimalusega kavandada ehitustegevus osade kaupa.<sup>31</sup>

### **1.1.3. Eelhaldusakt**

Haldusorgan võib enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu ka eelhaldusaktiga (HMS § 52 lg 1 p 2). Eelhaldusakt võib olla nii reguleeriva ehk kujundava kui ka tuvastava iseloomuga. Tuvastava eelhaldusaktiga tehakse kindlaks olemasolev õiguslik või faktiline olukord, kujundavaga lahendatakse vaheotsustus lõpliku haldusaktiga antava õiguse või kohustuse ulatuse kohta. Eelhaldusakti vajadus võib tulla eelkõige eriseadustest, mille kohaselt võib vahel olla nõutav, et kõiki lõpliku haldusakti andmisel rolli mängivaid asjaolusid ei lahendata korraga, vaid osadele probleemidele leitakse lahendus sama või teise asutuse eelotsustusega.<sup>32</sup>

Vahetegu eelhaldusakti ja osahaldusakti vahel seisneb selles, et näiteks tuvastav eelhaldusakt ei tekita haldusakti adressaadile koheselt mingeid õigusi ja kohustusi. Nii näiteks on leidnud Riigikohus, et kohaliku omavalitsuse korraldus, millega tuvastatakse õigusvastaselt võõrandanud vara omanik, võib rikkuda isiku õigusi alles koos lõpliku otsusega, millega otsustatakse vara tagastamise küsimust.<sup>33</sup> Siiski on ka eelhaldusaktis tuvastatud asjaolud siduvad haldusorganile, kes annab välja lõpliku haldusakti, samuti on eelhaldusakt siduv menetlusosaliste endi jaoks.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> I. Pilving, lk 141.

<sup>31</sup> RKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13, p 20; RKHKo 16.12.2013, 3-3-1-56-06, p 6. RKHKo otsuses nr 3-3-1-56-06, ei viidanud siiski osahaldusakti kasutamise võimalusele Riigikohus vaid Tallinna Ringkonnakohus, kelle hinnangul oleks saanud vaidlusaluse ümbersõidu küsimuse lahendada osahaldusaktina sõltumata trassi muude osade kulgemisest.

<sup>32</sup> I. Pilving, lk 142.

<sup>33</sup> RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02.

<sup>34</sup> I. Pilving, lk 143.

Riigikohtu praktikas on loetud eelhaldusaktiks näiteks hanketeate avaldamine kontsessioonimenetluses, mis määras kindlaks asjaolud hankes osalemiseks.<sup>35</sup> Samuti on loetud eelhaldusaktiks pakkumise kutse dokumendid korraldatud jäätmeveo ainuõiguse andmise konkursil<sup>36</sup> ning üliõpilase eksamitulemused, millega tehakse siduvalt kindlaks sellised asjaolud, millel on möödapääsmatu mõju ülikooli edaspidistele õppijat puudutavatele otsustele õppetöö korraldamisel<sup>37</sup>. Erinevalt osahaldusaktist on eelhaldusaktid tekitanud praktikas palju vaidlusi. Leian, et selle peamiseks põhjuseks on asjaolu, et erinevalt osahaldusaktist, kasutatakse seda praktikas lihtsalt rohkem erinevate õigussuhete reguleerimisel.

## **1.2. Haldusõiguslike vaheotsustuste hindamise kriteeriumid**

Haldusõiguslike vaheotsuste eristamisel tuleb võtta aluseks haldustegevuse sisu, mitte vorm. Selline lähenemine tuleb Riigikohtu praktikast, kus on asutud seisukohale, et lähenemine materiaalsest sisust on tähtis õigusselguse ja võrdse kohtlemise aspektist ning sellest peaks omakorda sõltuma see, millised õiguslikud regulatsioonid tulevad akti suhtes kohaldamisele.<sup>38</sup> Nii on leindu Riigikohtu halduskolleegium asjas nr 3-3-1-54-07 üldkorralduseks oleva akti kohta, et määruse üldkorralduseks pidamisel on üheks kriteeriumiks isikute tõhusam õiguskaitse, kui selle üldaktiks olemise korral, kuna nad saavad selle vaidlustada halduskohtus.<sup>39</sup> Samuti on leidnud Riigikohtu halduskolleegium 7. mai 2003. aasta määruses asjas nr 3-3-1-31-03, et maastikukaitseala kaitse-eeskirja tuleb pidada üldkorralduseks muuhulgas seetõttu, et sellega seotud vaidlusi ei ole vaatamata puudutatud isikute suurele hulgale mõistlik lahendada õigustloovate aktide õiguspärasuse kontrollimiseks ettenähtud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mille vahetuks algatamiseks puuduvad isikul võimalused.<sup>40</sup>

Nagu eelnevalt välja toodud, kohalduvad osa- ja eelhaldusaktidele haldusaktide sätted. See näitab, et kuigi haldusakte on erinevaid, on neile kõigile ühine see, et nad kujutavad endast konkreetselt juhul tehtavat haldusõiguslikku otsustust üksikisiku või haldusele allutatud

---

<sup>35</sup> RKHKo 12.12.2011, 3-3-1-52-11, p 22.

<sup>36</sup> RKHKo 14.04.2010, 3-3-1-99-09, p 22.

<sup>37</sup> RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12, p 20.

<sup>38</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03; RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02; 3-3-1-85-35-10.

<sup>39</sup> RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07.

<sup>40</sup> RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.

juriidilise isiku suhtes.<sup>41</sup> Seega hõlmab haldusakti mõiste ulatuslikku haldusabinõude gruppi, millel on teatud ühised tunnused ning mis on allutatud ühisele õiguslikele regulatsioonidele.<sup>42</sup> Leian, et haldusaktile omaste kriteeriumite kasutamine on üheks võimaluseks, kuidas piiritleda haldusõiguslikke vaheotsustusi.

Tulenevalt HMS § 51 lõikes 1 peab haldusakti andjaks olema haldusorgan, teiseks antakse akt avalik-õiguslikus suhtes ning samuti peab sellel olema välismõju ehk see peab olema suunatud haldusvälisele isikule. Olulisteks tunnusteks on ka see, et akt on regulatiivne, tegemist on ühepoolse regulatsiooniga ja sellega reguleeritakse üksikjuhtumit.<sup>43</sup> Selleks, et tegemist oleks haldusaktiga, peab alati olema kindlaks tehtud nende tunnuste olemasolu.

Kuigi konkreetse üksikjuhtumi analüüsil on alati oluline käsitleda kõigi kriteeriumite olemasolu, lähtun põhimõttest, et nii nagu eel- ja osahaldusakti puhul, on ka menetlustoimingu sooritamisel tegutsevaks subjektiks haldusorgan; tegevus toimub haldusõiguslikus suhtes ning tahteavaldus on ühepoolne ning suunatud lõpliku haldusakti andmisele või andmata jätmisele. Seetõttu käsitlen järgnevalt haldusakti iseloomulikest tunnustest üksnes regulatiivsust ja välismõju.

### **1.2.1. Regulatiivsus**

Haldusakti regulatiivsus tähendab seda, et tegevus peab kujutama endast tahteavaldust õigussuhte reguleerimiseks.<sup>44</sup> Reguleerimine on õiguslikult siduv korraldus, tahteavaldus või tahteavalduste selgitus, mis on suunatud õiguslike tagajärgede saavutamisele. Õiguslikud tagajärjed seisnevad selles, et luua, muuta või lõpetada õigusi ja/või kohustusi või neid siduvalt kindlaks määrata. Meetme eesmärk peab olema vahetu õiguslik tagajärg ning ei piisa üksnes eesmärgist saavutada faktilisi tagajärgi. Regualtiivsus viitab haldusakti poolt põhjustatud õiguslikule tagajärjele.<sup>45</sup> Nii võib haldusaktis sisalduv õiguslik regulatsioon kohustada; midagi lubada; anda õiguse nõuda asutuselt mingit toimingut; muuta isiku avalik-õiguslikku staatust; tuvastada asjaolusid õiguslikult siduvalt; reguleerida asja avalik-

---

<sup>41</sup> H. Maurer, lk 120 § 9.

<sup>42</sup> H. Mauer, lk 120 § 9.

<sup>43</sup> K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. *Juridica I* 2001, lk 28; A. Aedmaa jt, lk 248.

<sup>44</sup> A. Aedmaa jt, lk 248.

<sup>45</sup> H. Maurer, lk 121.

õiguslikku seisundit; reguleerida teabe või teosega seonduvaid kohustusi.<sup>46</sup> Regulaatiivsus toob kaasa selle, et õiguslikul alusel tekkinud ja õigusega kaitstud õiguspositsioon saab riivatud.<sup>47</sup>

Kõik haldusaktid on regulaatiivsed ning just haldusaktiga kaasnevates tagajärgedes avaldub ka selle siduvus, s.o juriidiliselt kohustuslik iseloom. „Siduvus“ tähendab, et puudutatud isikud peavad järgima haldusaktis sisalduvaid käske, keelde ja asjadega seotud käsutusi ning et iga isik, asutus ja kohus, kui ta ei vaata parasjagu läbi selle haldusakti peale esitatud kaebust, tunnustaks ja võtaks oma tegevuse aluseks ka kõik muud haldusakti õigust kujundavad mõjud.”<sup>48</sup> Nii ütleb ka HMS § 60 lõige 2, et kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik kõigile.

Regulaatiivsust peetaksegi peamiseks kriteeriumiks, mis eristab menetlustoiminguid teistest haldusõiguslikest otsustustest. Erinevalt haldusaktidest, ei kujuta see haldusorgani tahteavaldust õigussuhte reguleerimiseks.<sup>49</sup> Kuna igasugune menetluse kestel tehtud sooritus või otsustus võib olla menetlustoiming, siis ei saa menetlustoimingu eesmärgiks olla sisulise lahendi tegemine menetluse esemeks oleva küsimuse osas. Seega ei saa menetlustoimingud üldjuhul ka mõjutada lõppotsust ning olla lõppotsuse suhtes siduvad.<sup>50</sup>

Siiski on Riigikohus mitmes lahendis asunud seisukohale, et ka menetlustoimingutega võidakse siduvalt otsustada lõppotsustust puudutavaid asjaolusid.<sup>51</sup> Nagu käsitletud, on siduvus seotud otseselt regulaatiivsusega. Õiguskirjanduses on viidatud, et haldusaktiga kaasnevad alati õiguslikud tagajärjed, samas ei ole määravaks mitte see, millist laadi tagajärjed kaasnevad, vaid kas nende tagajärgede kaasnemine oli haldusorgani seatud eesmärgiks. Kui isiku õiguste ja kohustuste mahus toimub muutus kas positiivses või siis negatiivses suunas, tuleb seda pidada haldusorgani toimimiseks vähemalt kaudse eesmärgiga tuua kaasa õiguslikke tagajärgi.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> A. Aedmaa jt, lk 254.

<sup>47</sup>; H. Maurer, lk 121; K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 64.

<sup>48</sup> I. Pilving, lk 59 (viidatud teos) H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, Verwaltungsrecht, 2. kd, 2000, lk 83.

<sup>49</sup> A. Aedmaa jt, lk 471 ja 472; Haldusmenetluse seaduse seletuskiri eelnõu (456 SE) juurde seisuga 11.09.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>. (12.01.2014).

<sup>50</sup> K. Merusk ja I. Pilving. Kaebus § 6 3/dd. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.). Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura. 2013; I. Pilving, lk 141.

<sup>51</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05; RKHKo 18.06. 2003, 3-3-1-53-03.

<sup>52</sup> T. Rauk. Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. Juridica VI/2013.

Osahaldusaktid on alati regulatiivsed. See tähendab seda, et peale jõustumist toob see kaasa akti adressaadile õigused ja kohustused. Nagu eelnevalt käsitletud, ei tekita eelhaldusakt alati koheselt haldusakti adressaadile õigusi ja kohustusi, samas on eelhaldusaktis tuvastatud asjaolud haldusorganile siduvad ning haldusorgan ei või lõplikus otsuses eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest enam mööda minna.<sup>53</sup> Teatud juhul ongi siduva vaheotsuse tegemine vajalik just otstarbekuse kaalutlusest lähtuvalt selleks, et vältida hilisemaid vaidlusi.<sup>54</sup>

### **1.2.2. Haldusväline mõju**

Haldusmenetluse seaduse eesmärk on reguleerida ainult kodanikku puudutavat haldustegevust (HMS § 1). Nii sätestab ka haldusakti legaaldefiniitsioon, et haldusakt peab olema suunatud haldusvälisele toimele (HMS § 51 lg 1). Seega on haldusaktiks vaid selline regulatsioon, mis ulatudes haldussisesest alast kaugemale, loob õigusi ja kohustusi kodaniku või muu haldusvälise isiku jaoks. Haldusakt kuulub alati välisõiguse valdkonda, seega peab õigussuhte teiseks osapoolaks olema isik väljast poolt haldusorganit.<sup>55</sup> H. Maurer toob välja, et akt peab olema loodud eesmärgiga avaldada haldusvälist mõju ning ei piisa ainult sellest, et tal on tegelikud tagajärjed väliskeskkonnas. Akt peab oma objektiivse sisu poolest olema ette nähtud välismõju tekitamiseks.<sup>56</sup> Näiteks on oluliseks kaudseks tõendiks selle suunamise kohta õigusnorm, mida haldusaktiga konkretiseeritakse ja täide viiakse.<sup>57</sup>

Osa- ja eelhaldusaktil on reeglina haldusväline toime. Leian, et menetlustoimingud võivad, aga ei pruugi olla haldusvälise mõjuga. Kindlasti omab menetlustoiminguna välismõju menetluse algatamine, mis annab isikule menetlusosalise õigused ja kohustused (HMS § 35 lg 1 p 3). Samas on olemas ka menetlustoiminguid, mis ei reguleeri kodanikku puudutavat haldustegevust. Õiguskirjanduse ja kohtupraktika kohaselt ei ole haldusaktideks asutusesisesed või sama halduskandja asutuste vahelised üldise iseloomuga eeskirjad, juhendid ega üksikkorraldused, samuti asutusesisesed kooskõlastused ja kirjad. Sellises olukorras kujunevad haldusorganisatsioonisiseseid suhteid kahe haldusorgani vahel.<sup>58</sup> Samas on kohtupraktikas lahendeid, kus kohtu poolt tuvastatud välismõju tõttu on ka haldussisesed

<sup>53</sup> A. Aedmaa jt, lk 258. I. Pilving, lk 143.

<sup>54</sup> RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08, p 14; RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-51-01, p 4; K. Merusk ja I. Pilving. Kaebus § 6/3. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.); A. Aedmaa jt, lk 257.

<sup>55</sup> H. Maurer, lk 127.

<sup>56</sup> Samas, lk 127-128.

<sup>57</sup> Samas, lk 127-128

<sup>58</sup> Samas, lk 127-128; RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-08-2, RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

aktid määratletud eelhaldusaktidena.<sup>59</sup> Riigikohus on leidnud, et menetlustoimingutena määratletavad otsustused, mis esmajärjekorras on suunatud haldusele enesele, võivad avaldada mõju haldusvälistele isikutele, kui nende kohaldumise tulemusena kaasneb faktiline välismõju.<sup>60</sup> Palju vaidlusi on tekitanud ka erinevate haldusorganite vahelised otsustused, mille tulemusel võivad olla puudutatud haldusväliste isikute õigused. Siiski kuna otsuse tegijaks või arvamuse avaldajaks pole olnud menetlust läbiviiv haldusorgan, siis on need otsustused, vaatamata nende mõjust lõplikule otsusele määratletud menetlustoimingutena.<sup>61</sup>

### 1.3. Vahekokkuvõte

Haldusõigus tunneb kolme haldusmenetluse kestel tehtud haldusotsustust: menetlustoimingut, osahaldusakti ja eelhaldusakti. Tegemist on abinõudega haldusmenetluses, mis valmistavad ette lõplikku otsust.<sup>62</sup>

Kõige selgemini on piiritletav osahaldusakt. Tegemist on otsustusega, mis lahendab asja lõplikult ning mis juba jõustumisest alates toob akti adressaadile kaasa õigused ja kohustused. Lähtuvalt haldusakti iseloomulikest tunnustest on selgelt määratletav ka eelhaldusakt, mille eesmärk on teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu. Erinevalt osahaldusaktist ei tekita eelhaldusakt haldusakti adressaadile alati koheselt õigusi ega pane peale kohustusi, samas on eelhaldusaktis tuvastatud asjaolud haldusorganile siduvad ning haldusorgan ei või lõplikus otsuses eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest enam mööda minna.

Kõige hägusem on õigusteoorias menetlustoiming, mille mõiste on erinevalt teistest haldusõiguslikest otsustustest määratlemata. Seega pole üheselt selge ka kohalduvate normide ring. HMS § 5 lõike 1 kohaselt määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutusõiguse alusel. Üldreeglina on tegemist haldusorgani poolt tehtud protseduurilise sammuga, mis alustab haldusmenetlust või mis sooritatakse menetluse kestel ning mis ei tekita, muuda ega lõpeta õigussuhteid. Seega võib menetlustoiminguks olla kõik, mis pole määratletav osahaldusaktina, eelhaldusaktina või mille puhul pole tegemist menetluse lõppresultaadiga.

<sup>59</sup> RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13; RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07.

<sup>60</sup> RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13, p 15; RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07, p 13.

<sup>61</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05; RKHKo 18.06. 2003, 3-3-1-53-03, RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamusega.

<sup>62</sup> H. Maurer, lk 122.

Haldusõiguslikest otsustustest on kõige keerulisem eelhaldusakti ja menetlustoimingu eristamine. Esimeseks probleemiks on välismõju. Juhul, kui välismõju saavutamine ei ole haldusorgani eesmärgiks, siis on reeglina tegemist menetlustoiminguga. Nii on ka asutustevahelised ja asutusesisesed kirjad ning otsustused määratletud menetlustoimingutena põhjusel, et taotluse lahendamisel kujunevad haldussuhted kahe haldusorgani vahel.<sup>63</sup> Samas ei ole menetlustoiminguga välismõju välistatud, mistõttu on teatud juhtudel Riigikohus määratlenud ka asutusesisesed otsustused eelhaldusaktidena.<sup>64</sup>

Teiseks probleemiks on otsustuse siduvus. Menetlustoiming võib iseseisvalt küll anda õigusi, kuid erinevalt eelhaldusaktist ei tekitata, muudeta sellega õigusi, mis oleksid siduvad ka lõppotsuse suhtes. Samuti ei lõpeta üldjuhul menetlustoiminguna määratletav tegevus haldusmenetlust. Menetlustoimingu eesmärgiks ei ole sisulise ja siduva lahendi tegemine menetluse esemeks oleva küsimuse kohta. Samas on Riigikohus mitmes lahendis olnud seisukohal, et ka menetlustoimingutega võidakse siduvalt otsustada ka lõppotsustust puudutavaid asjaolusid.<sup>65</sup>

Eelnevat arvesse võttes on haldusõiguslike vaheotsustuste eristamisel võimalik kasutada eelkõige välistavat meetodit. Lähtudes kohtupraktikast ja õiguskirjandusest võib seega öelda, et menetlustoiminguna määratletava tegevuse puhul ei esine kunagi üheaegselt kõiki haldusaktile omased tunnuseid – eeskätt välismõju või regulatiivsust.

---

<sup>63</sup> RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

<sup>64</sup> RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13; RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07.

<sup>65</sup> K. Merusk. Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica*, nr 8, lk 519-530; A. Aedmaa jt, lk 258.

## 2. HALDUSÕIGUSLIKE OTSUSTUSTE HALDUSKOHTULIK VAIDLUSTAMINE

### 2.1. Kaebeõigus

PS § 15 esimese lause kohaselt on igal inimesel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Tegemist on ühe õigusriigi keskse põhimõttega, mis koos PS §-ga 14 moodustab põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuse ja volituse üle.<sup>66</sup> Õiguse rikkumise seisukohast kehtib reegel, mille kohaselt peab isiku võimalus oma õiguste kaitsmiseks olema tõhus. Põhiseaduste ja muude subjektiivsete õiguste kaitse oleks illusoorne, kui isikul puuduks õiguste rikkumise korral kaebeõigus.<sup>67</sup>

Olukorras, kus õigussuhe on eraisiku ja haldusorgani vahel, sätestab kohtuliku kaebeõiguse halduskohtumenetluse seadustik<sup>68</sup>. Halduskohtumenetluse seadustikus annab kaebeõiguse HKMS § 44 lõige 1 ning selle kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks. Tegemist on avalikus õiguses subjektiivse menetlusõigusliku tagatisega, mille eesmärk on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik sisu tegelikkuseks.<sup>69</sup> Riigikohtu halduskolleeegium on öelnud otsuses nr 3-3-1-68-03, et õigus pöörduda halduskohtusse on tagatud igal inimesel, kelle õigusi ja vabadusi haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt on rikutud.<sup>70</sup> Siiski lähtutakse halduskohtumenetluses üldreeglina rangest subjektiivse õiguse kaitse põhimõttest ning kaebeõigus on üldjuhul vaid nendel isikutel, kelle õigusi haldusakt või toiming puudutab. Selleks, et pöörduda kohtusse, peab olema tegemist isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse riivega, mitte kõigest mõningase puutumusega faktilisel või huvi tasandil.<sup>71</sup>

Siiski on halduskohtumenetluse seadustikus sellest ka erandeid. Nii on teatud juhtudel kaebeõigust laiendatud.<sup>72</sup> Kaebeõigust on laiendatud näiteks kolmandate isikute suhtes. Nii

---

<sup>66</sup> M. Ernits, § 15/1.

<sup>67</sup> E. Andresen. Riigivastutus. Riigikohus 2009, Tartu, lk 9.

<sup>68</sup> Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 38.

<sup>69</sup> M. Ernits, § 15/1.2.

<sup>70</sup> RKHKo, 30.10.2003, 3-3-1-68-03, p 15.

<sup>71</sup> E. Vene. Kaebus § 44/I. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>72</sup> Samas.

viitavad HKMS § 44 lg-d 2-3 võimalusele, et eriseadustega võidakse anda kaebeõigus ka isikule, kelle õigusi ei rikuta. Muu hulgas on viidatud võimalusele esitada kaebus teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks. Selliselt on ka planeerimismenetluses igal isikul võimalik esitada PlanS § 26 lõike 1 alusel kaebus, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi (pikemalt töö peatükis 3.9).<sup>73</sup> Samuti lubab HKMS § 44 lg 3 kohtusse pöörduda isikute ühendustel teiste isikute õiguste kaitseks. Sellest tulenevalt on sätestatud ka HKMS §-s 292 kaebeõigus keskkonnaorganisatsioonidele. Ka Riigikohus on öelnud, et keskkonnaasjades saab kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes subjektiivsete õiguste rikkumine, vaid ka kaebaja muu puutumatus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.<sup>74</sup>

Teatud juhtudel on halduskohtumenetluse seadustikuga antud võimalus ka riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele või avalik-õiguslik juriidilisele isikule oma õiguste kaitsmiseks. Näiteks sõnastab HKMS § 44 lg 5 Riigikohtu praktikast lähtuva seisukoha kohalike omavalitsuste täiendava kaebeõiguse aluse kohta. Riigikohus on leidnud, et kohalikul omavalitusel on õigus kaebuse esitamiseks asjades, mis võivad oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete täitmise võimalusi.<sup>75</sup> Selliselt on Riigikohus aksepteerinud kohaliku omavalitsuse õigust vaidlustada Keskkonnaministeeriumi poolt puudustega kaevandamislubade taotluse menetlusse võtmist. Samuti ei välistanud kohus kohaliku omavalitsuse kaebeõigust olukorras, kus Keskkonnaamet oli keeldunud planeerimismenetluses ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku andmist.<sup>76</sup> Kohus leidis, et kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse tuvastamiseks tuleb igal konkreetsel juhul hinnata menetletava planeeringu seotust kohaliku omavalitsuse poolt realiseeritavate ja kaitstavate konkreetsete avalike huvidega. Kaebeõiguse olemasoluks HKMS § 44 lg 5 alusel ei piisa aga pelgalt selle tuvastamisest, et planeeringulahendus on seotud kohaliku omavalitsuse ülesannetega. HKMS § 44 lg-st 5 tulenevalt peab teise haldusorgani otsus kohaliku omavalitsuse enda poolt korraldatavas menetluses ka takistama või raskendama oluliselt selliste ülesannete täitmist. Kaebeõiguse tuvastamisel asja menetlusse võtmise otsustamise staadiumis on eelkõige võimalik kontrollida seda, kas kohaliku

---

<sup>73</sup> Samas § 44/III.

<sup>74</sup> RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11, p 22; RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 16.

<sup>75</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

<sup>76</sup> RKHKo, 16.01.2014, 3-3-1-41-13.

omavalitsusüksuse ülesannete täitmise takistamine on asjaoludest lähtuvalt piisavalt tõenäoline või mitte.<sup>77</sup>

Teistel juhtudel on halduskohtumenetluse seadustikus ka kaebeõigust kitsendatud (HKMS § 45). Selliselt on seatud piirangud teatud nõuete esitamise osas, samuti vaidemenetlusele ning menetlustoimingute vaidlustamisele. Halduskohtumenetluse seadustiku kommentaaride kohaselt ei pruugi olemuslikult nende sätete puhul siiski olla tegemist alati rangete kaebeõiguse piirangutega, vaid kaebuse eseme lubatavuse piirangutega.<sup>78</sup> Menetlustoimingutega seotud kaebeõiguse piiranguid käsitlen pikemalt töö alapeatükis 2.3.

## **2.2. Eelhaldusaktide ja osahaldusaktide vaidlustamine**

Halduskohtumenetlus seadustiku kohaselt hõlmab haldusakti määratlus lisaks haldusaktile ka HMS § 51 eel- ja osahaldusakte (HKMS § 6 lg 1). Seega toimub nende vaidlustamine sarnaselt haldusaktile. Nii võib iga isik nende vaheotsustuste puhul pöörduda enda õiguste kaitsmiseks kohtusse. Vaidlustamise lubatavus ning kaebeõiguse realiseerimine on sõltuv sellest, kas vaidlusalune otsustus riivab konkreetse isiku subjektiivseid õigusi ehk puudutab isikut nii faktiliselt kui ka õiguslikult.<sup>79</sup>

Eel- kuid ka osahaldusakti puhul on asjakohane eelkõige tühistamisnõue. Kohtupraktika kohaselt tuleb eelhaldusakt vaidlustada sõnaselgelt ning kohtul on vajadusel ka selgitamiskohustus.<sup>80</sup> Samas kui näiteks eelhaldusakti ei ole lõpliku otsusega vaidlustatud, siis ei saaks kohtupraktika kohaselt kohus kontrollida ka selle õiguspärasust.<sup>81</sup> Lisaks tühistamiskaebusele oleks eel- ja osahaldusaktide puhul võimalikud ka teised HKMS § 37 lõikest 2 nimetatud nõuded, kuid olenevalt olukorrast ei pruugi see olla alati võimalik ega asjakohane. Õiguskaitsevahendi valiku vabaduse kasutamisel on aga oluline eeskätt see, et valitud vahendi kaudu oleks võimalik isiku rikutud õiguste kaitse.<sup>82</sup> Vaheotsustuste puhul peaks eesmärgiks olema eelkõige kas selle õigusvastasuse kõrvaldamine või alternatiivselt ka haldusorgani kohustamine sellise otsustuse tegemiseks.

---

<sup>77</sup> RKHKo, 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 21.

<sup>78</sup> E. Vene. Kaebus § 45/A K. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>79</sup> Vt töö ptk 2.1.

<sup>80</sup> RKHKo 3-3-1-44-09, p 19; 3-3-1-14-02, p 25; RKHKm 3-3-1-33-97, p 3.

<sup>81</sup> RKHKo 3-3-1-78-06, p 11.

<sup>82</sup> RKHKo 29.10.2004, 3-3-1-35-04.

Haldusakti vaidlustamise piirangud on sätestatud HKMS § 45 ning need kohalduvad ka osaja eelhaldusaktile. Nii näiteks võib HKMS § 45 kohaselt keelamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingu hilisemal vaidlustamisel. Samuti ei ole kaebuse esitamine põhjendatud, kui õiguste rikkumine on kõrvaldatav või taastatav haldusakti muutmise teel (RVastS § 3 lõike 2).<sup>83</sup> Siiski on nende osaotsuste puhul kaebeõiguse piirangud seotud eeskätt nõude sisuga, mitte nõude esemega. Seetõttu on üldreeglina kaebajale ka alati antud õigus valida, milline kaebus (õiguskaitsevahend) on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam.<sup>84</sup>

Eelhaldusaktide kontekstis on kaebeõiguse realiseerimisel peetud problemaatiliseks kaebetähtaja kulgemise algust.<sup>85</sup> Osahaldusaktide puhul ei ole kohtupraktikas selliseid probleeme ilmnenud, samas nagu eelnevalt välja toodud, ei ole see haldustegevuse liik ka praktikas levinud. Tulenevalt HKMS §-st 46 tuleb kaebus esitada üldjuhul 30 päeva jooksul, alates haldusakti teatavaks tegemisest. Õiguskirjanduse kohaselt saab hilisemas osahaldusakti muuta või kehtetuks tunnistada vaid õiguskindluse kaitseks kehtestatud tingimusi arvestades.<sup>86</sup> Selline järeldus peaks laienema ka eelhaldusaktile.

Kuna eelhaldusakt ja osahaldusakt määravad kindlaks lõpliku otsuse suhtes siduvaid asjaolusid, on nende vaidlustamine vajalik reeglina enne lõplikku akti. Kui haldusakti adressaat seaduses ettenähtud tähtaja jooksul oma õiguste rikkumises selgusele ei jõua ning akti ei vaidlusta, on haldusakti hilisem vaidlustamine võimalik ainult siis, kui kohus kaebaja taotlusel ennistab mõjuvate põhjuste olemasolul kaebuse esitamise tähtaja. See põhimõte lähtub halduskolleegeiumi pikaajalisest praktikast, mille kohaselt olukorras, kus mõistlikul inimesel peaks tekkima kahtlus, et haldusakt võib tema huve kahjustada, ei või see puudutatud isik jääda ootama asjaolude selginemist, et siis hiljem kasutada oma kaebeõigust, vaid isik peab asjaolud välja selgitama vaide- või halduskohtumenetluses.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> K. Merusk ja I. Pilving. Kaebus § 6 3/h. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.); M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn, 2009. Internetist: <http://www.just.ee/35424> (03.01.2014), lk 19.

<sup>84</sup> RKHKo 03.04.2007, 3-3-1-6-05.

<sup>85</sup> K. Merusk ja I. Pilving. Kaebus § 6 3/g. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>86</sup> Samas, § 6 3/h.

<sup>87</sup> RKHKo 08.10.2002, 3-3-1-56-02; RKHKo 19.06.2001, 3-3-1-38-01.

Samas näiteks eelhaldusakti puhul võib õiguste rikkumine ja vabaduste piiramine selguda alles vaheotsuse ja lõpliku akti koostoime tulemusena. Riigikohus on öelnud, et ka eelhaldusakti puhul ei saa kaebuse esitamise tähtaeg hakata kulgema varem, kui kaebajal oleks võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi. Alles eelhaldusakti ja lõpliku akti koostoime tulemusena võib selguda, kas isiku õigusi rikutakse või tema vabadusi piiratakse. Eelhaldusakti vaidlustamine enne lõplikku akti on vajalik siis, kui eelhaldusaktiga on vältimatult kindlaks määratud lõpliku haldusakti sisu jaoks tähtsust omav asjaolu. Selleks, et otsustada, kas ja millal oli kaebajal võimalik leida, et eelhaldusakt rikub tema õigusi või piirab tema vabadusi, tuleb vajadusel hinnata muuhulgas ka vastava haldusmenetluse keerukust.<sup>88</sup>

### **2.3. Menetlustoimingu vaidlustamine**

HKMS § 45 lõike 3 kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toiminguga 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. Tegemist on menetlustoimingu vaidlustamisel üldreegliga, mille kohaselt peab isik ootama ära eeldatava menetluse lõpptulemuse.<sup>89</sup> Seega, erinevalt osa- ja eelhaldusaktist, on selle otsustuse vaidlustamisele seatud väga konkreetsed piirangud.

Peamiseks põhjuseks, miks menetlustoimingute puhul kaebeõigus on piiratud, on menetlusökoonomia. Nii sätestab HMS § 5 lõige 2, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Samuti ütleb HMS § 58, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Menetlustoimingu vaidlustamine tähendaks enamasti haldusmenetluse peatumist ja sellest tulenevalt ka viivitust.<sup>90</sup> Riigikohus on mitmetes lahendites toonud välja menetlusökoonomia põhimõtte, öeldes, et piirangud menetlustoimingu iseseisvale vaidlustamisele on nähtud ette haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõttest (menetlusökoonomia põhimõte) lähtuvalt. Piiramatu menetlustoimingu vaidlustamise

<sup>88</sup> RKHKm 15.10.2001, 1 3-3-1-48-02.

<sup>89</sup> E. Vene. Kaebus § 45/III. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.); RKHKo 08.10.2012, 3-3-1-30-12 p 12.

<sup>90</sup> A. Aedmaa jt, lk 471 ja 472.

võimalus muudaks haldusmenetluse põhjendamatult kulukaks ja looks teiste isikute õiguste rikkumise ohu. Kui kaebeõigus oleks lai ning sellel puuduksid piirangud, siis oleks seatud kahtluse alla ka haldusmenetluse efektiivsus.<sup>91</sup> Tuleb arvestada asjaolu, et kohtumenetlus kestab üldjuhul oluliselt kauem kui haldusmenetlus, seetõttu pole põhjendatud kohtulikult kontrollida menetlustoimingu seaduslikkust olukorras, kus sellega ei ole otsustatud lõplikku küsimust. Efektiivsem on tagada kaebaja kaebeõigus pärast loa andjalt keelduva haldusakti saamist. Seeläbi on võimalik kogu vaidlus lahendada ühe kohtumenetlusega.<sup>92</sup> Nagu eelnevalt viidatud, tuleb kaebeõiguse puhul kontrollida, kas isikul on riivena väljendav puutumus vaidlustatud haldusakti või toiminguga, mis haldusakti või toimingu õigusvastasuse korral tähendaks isiku õiguste rikkumist. Menetlustoimingud ei tekita, muuda ega lõpeta õigussuhteid.<sup>93</sup> Seega isegi juhul, kui isikul on menetlustoiminguga puutumus, ei tohiks sellega kaasneda subjektiivsete õiguste rikkumist. Leian, et seega on ka piirangud menetlustoimingute vaidlustamisele põhjendatud.

Siiski on menetlustoimingute vaidlustamise üldreeglist ka erandeid. HKMS § 45 lg 3 esimene alternatiiv kuulub kohaldamisele, kui menetlustoiming ei oma ainult haldusmenetluslikku toimet, vaid kui selle eesmärgiks on teenida isiku materiaalõiguslikku positsiooni kaitsmist või kui menetlustoiminguga on seotud iseseisvad materiaalõiguslikud tagajärjed.<sup>94</sup> Näiteks ebamõistlikult pikk menetlusaeg on vastuolus isiku õigusele heale haldusele.<sup>95</sup>

Menetluslikud õigused on sätestatud haldusmenetluse seaduses ning eriseadustes. Näiteks sätestab HMS menetluslike õigustena õigust saada haldusorganilt selgitusi (HMS § 36), õigust menetlusele seaduses sätestatud aja jooksul (HMS § 5 lg 4, §-d 33, 34 ja 41), õigust olla ära kuulatud (HMS § 40) jne. Olenevalt konkreetsest menetlusest sätestavad täiendavaid menetluslike õigusi ka eriseadused. Mittemenetluslike õigustena tuleb mõista järelikult subjektiivsete õiguste rikkumist, mis ei sõltu menetluse lõpptulemusest, sellisteks õigusteks on eelkõige omandiõigus, au ja hea nime kaitse jne.<sup>96</sup> Kohtupraktikas on subjektiivsete õiguste rikkumiseks peetud näiteks haldusorgani viivitust.<sup>97</sup>

<sup>91</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 20.

<sup>92</sup> TlnRKo, 20.11.2008, 3-08-379, p 10.

<sup>93</sup> E. Vene. Kaebus § 44/I. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.); R. Schmidt. Verwaltungsprozessrecht, 2014, lk 58.

<sup>94</sup> E. Vene. Kaebus § 45/I. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.)

<sup>95</sup> RHKKo 04.01.2009, 3-3-1-62-08.

<sup>96</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5; RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03, p 18.

<sup>97</sup> RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03, p 18.

Teise alternatiivina on menetlustoimingu vaidlustamine lubatud juhul, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane (HKMS § 45 lg 3 alt 2). Kehtiv seadus ei määra olulise menetlusvea mõistet ning selle olulisus sõltub konkreetsest haldusmenetlusest.<sup>98</sup> Oluline menetlusviga saab olla näiteks seaduses ette nähtud menetlusreeglite tõsine rikkumine, mistõttu selle tagajärjel on tõenäoline lõpliku haldusakti või toimingu õigusvastasuse saabumine. Kuna menetlusreeglid ei ole kõik ühesuguse kaaluga, võib mõnikord vaja olla mitut rikkumist ning nende koosmõjus võib saabuda oluline rikkumine. Riigikohus on lugenud näiteks menetluse peatamise tagajärjel tekkiva viivituse iseseisvaks menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumiseks sõltumata menetluse lõpptulemusest, sest ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid, samuti oleks see vastuolus PS § 14 sätestatud hea halduse põhiõigusega.<sup>99</sup> Teisalt võib mõningate haldusõiguse valdkondade puhul olla juba üks rikkumine niivõrd oluline, et sellest ainuüksi piisab, et lõpptulemus ei saaks enam olla õiguspärane.<sup>100</sup> Täiendavalt on Riigikohus subjektiivsete rikkumise võimalikkuse sidunud ka õiguskaitse efektiivsusega. Riigikohus on asunud arvamusele, et menetlustoimingu vaidlustamine peaks olema võimalik, kui menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.<sup>101</sup>

Siiski ei piirdu menetlustoimingu vaidlustamine üksnes halduskohtumenetluse seadustikus toodud kataloogiga. Halduskohtumenetluse seaduse kommentaaride kohaselt on võimalik eristada ka täiendavaid alternatiive. Tegemist on olukorraga, kus menetlustoimingu vaidlustamisele on andnud täiendavaid aluseid kohtupraktika või eriseadused. Näiteks on Riigikohus lubanud vaidlustada menetlustoimingu detailplaneeringu algatamisest keeldumist, sest sisuliselt viivad detailplaneeringu algatamisest keeldumine ja menetluse jätkamisest keeldumine ühesuguse tulemuseni.<sup>102</sup> Lisaks eelnevale on menetlustoimingu võimalik vaidlustada ka juhul, kui selline võimalus on antud eriseadusega.<sup>103</sup>

Õiguskaitsevahendite valikust tulevad menetlustoimingu vaidlustamisel kõne alla nii õigusvastasuse tuvastamise kui ka kohustamiskaebus ja kahju hüvitamise kaebus juhul, kui

---

<sup>98</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 21; 3-3-1-63-11 p 7.

<sup>99</sup> RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 9; RKHKo 3-3-1-85-09; RKHKo 3-4-1-63-13, p 33.

<sup>100</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08 p 13; RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 27.

<sup>101</sup> RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.

<sup>102</sup> Samas.

<sup>103</sup> I. Pilving, lk 71.

kahju on tekitatud menetlustoimingu õigusvastase läbiviimisega. Samas lähtuvalt HKMS § 37 lõikest 1 ei ole võimalik menetlustoimingut tühistada ning kohus võib sellise kaebuse jätta läbi vaatamata. Tühistamisnõude esitamine on lubatav ainult kehtiva haldusakti puhul ning ei laiene teistele haldustegevuse vormidele, kuna need ei ole suunatud õiguste ja kohustuste tekitamisele. Riigikohus on öelnud, et õigusvastasuse tuvastamine enne lõpliku haldusakti andmist tähendab seda, et toiming tuleb uuesti teha.<sup>104</sup> Seega võivad kohustamiskaebuse ja tuvastamiskaebuse järelmid olla sellegipoolest samad.<sup>105</sup>

## 2.4. Vahekokkuvõte

Eelnevast lähtuvalt sõltub haldusõigusliku vaheotsustuse määratlusest kaebeõiguse realiseerimine. Esimeseks oluliseks erisuseks on see, et eelhaldusaktidele ja osahaldusaktidele on halduskohtumenetluse seadustikuga omistatud haldusakti staatus (HKMS § 6 lg 1) ning kaebeõiguse piirangud on sätestatud üksnes nõude sisule. Menetlustoiminguid saab üldreeglina vaidlustada vaid koos lõpliku otsusega. See on seotud menetlusökonoomia põhimõttega.<sup>106</sup> Siiski on sätestatud sellest ka erandid. HKMS § 45 lg 3 kohaselt võib esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust. Teise alternatiivina on menetlustoimingu vaidlustamine lubatud juhul, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane (HKMS § 45 lg 3 alt 2).

Teiseks oluliseks erisuseks on kaebaja võimalus valida nõude alus. Eelhaldusakti ja osahaldusakti puhul on üldreeglina kaebajale ka alati antud õigus valida, milline õiguskaitsevahend on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam.<sup>107</sup> Eelkõige ongi kõige asjakohasemaks tühistamisnõude esitamine vaheotsusest tingitud õigusrikkumise kõrvaldamiseks. Samuti olenevalt vaidlusest on võimalikud ka teised HKMS § 37 lg-s 2 nimetatud nõuded. Samas menetlustoimingute puhul ei ole võimalik tühistamiskaebuse esitamine. Õiguskaitsevahendite valikust tulevad kõne alla eelkõige õigusvastasuse tuvastamine, kohustamiskaebus ja kahju hüvitamise kaebus.<sup>108</sup>

<sup>104</sup> RKHKo 24.04.2014, 3-3-1-15-14.

<sup>105</sup> L. Kanger, lk 26-27.

<sup>106</sup> Vt viited 91-92.

<sup>107</sup> Vt viide 82.

<sup>108</sup> Vt viide 105.

Seega peegeldab halduskohtumenetluse seadustik nende vaheotsustuste vaidlustamise lubatavusel töö 1. peatükis käsitletud üldpõhimõtetega seonduvat. Efektiivne võimalus oma õiguste kaitsmiseks on tagatud eelkõige eelhaldusaktile ja osahaldusaktile, mis oma iseloomulike tunnuste poolest võib erinevalt menetlustoimingust tingida ka isiku õiguste rikkumise või vabaduse piiramise.

### **3. OLULISEMATE VAHEOTSUSTUSTE ÕIGUSLIK KVALIFIKATSIOON DETAILPLANEERINGU MENETLUSES JA SELLEGA SEOTUD PROBLEEMID**

#### **3.1. Planeerimismenetluse üldiseloostus**

Planeerimismenetlus on haldusmenetluse liik, mille eesmärgiks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks (PlanS § 1 lg 2). Planeerimismenetluse eesmärgiks on planeeringu koostamine, sealjuures kuuluvad planeeringud administratsiooni diskretsiooni mõiste alla, moodustades planeerimisdiskretsiooni. See tähendab seda, et haldusorganile on antud küllaltki suur tegevusvabadus planeeringu koostamisel.<sup>109</sup> Nagu sissejuhatuses mainitud, on planeerimismenetlus ka üheks valdkonnaks, mida iseloomustab arvukate menetlusetappide olemasolu ja sellest tulenevalt ka mitmete vaheotsustuste tegemine. Seega võivad erinevatel menetlusetappidel olla mõjutatud ka isikute õigused ja huvid.

Ruumilise planeerimise regulatsioon on siseriiklik küsimus ning Euroopa Liidul ei ole selles osas pädevust. Samas on näiteks hetkel koostamisel merealade ruumilise planeerimise direktiivi eelnõu<sup>110</sup>. Eesti ruumilise planeerimise põhimõtete aluseks on Euroopa Nõukogu juures tegutseva Euroopa Regionaalplaneerimise eest vastutavate Ministrite Konverentsi poolt 20. mail 1983. a heaks kiidetud Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise harta<sup>111</sup> (nn Torremolinose harta), samuti 1992. aastal Rio de Janeiro toimunud ÜRO konverentsil „Keskkond ja areng” vastu võetud dokumendid, mis rõhutasid säästva arengu ja keskkonna olulisuse põhimõtteid. Lisaks on planeerimisvaldkonnas oluliseks rahvusvaheliseks lähtekohaks Århusi konventsioon<sup>112</sup>, mis sätestab reeglid keskkonnateabe kättesaadavuse ja

<sup>109</sup>RKHKo 18. 02.2002, 3-3-1-8-02, p 6; RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 11. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 34; K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Kirjastus Juura, Õigusteabe AS, Tallinn, lk 95.

<sup>110</sup> Direktiivi ettepanek, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistik. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF>. (29.04.2014).

<sup>111</sup> Council of European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe 1984. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/25406/?lang=> (04.05.2009).

<sup>112</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89.

keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta.<sup>113</sup>

Siseriiklikult reguleerib ruumilist planeerimist 2003. aastal jõustunud planeerimisseadus, millele eelnes 1995. aastal vastu võetud planeerimis- ja ehitusseadus (edaspidi PES).<sup>114</sup> Samas on hetkel Riigikogus menetluses ka planeerimisseaduse eelnõu 571 SE. Planeerimisseaduse uus tervikregulatsioon on kavandatud jõustada 2015. aasta teises pooles.<sup>115</sup> Eelnõu seletuskirja kohaselt on eesmärgiks olemasoleva normistiku korrastamine ning tänapäevase ning isikute õigusi paremini kaitsva planeerimisõiguse loomine.<sup>116</sup> Seetõttu on võimalik vaadata, kas ja milliseid lahendusi on eelnõuga kavandatud seoses menetluse kestel tehtud vaheotsustustega.

Sarnaselt teiste avaliku õiguse valdkondadega kohalduvad ka planeerimismenetluses haldusmenetluse seaduse sätted, arvestades planeerimisseadusest tulenevaid erisusi (PlanS § 1 lg 2). Sellest lähtudes tuleb detailplaneeringu menetlus viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.<sup>117</sup> Ka Riigikohus on öelnud, et ka detailplaneeringu koostamine on haldusmenetlus, millele laienevad hea halduse põhimõtted.<sup>118</sup>

Käesolevas töös analüüsitakse detailplaneeringu menetlust ja selle raames tehtud vaheotsustusi. Planeerimisseaduse kohaselt koostatakse detailplaneering valla või linna territooriumi osa kohta ja see on maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks (Plans § 9 lg 1). Detailplaneering mõjutab planeeringuliikidest<sup>119</sup> kõige vahetumalt isikute õigusi ja kohustusi, sest lähtuvalt PlanS § 3 lg-le 3 on kehtestatud detailplaneering ehitustingimuste ning maakasutuse kitsenduste seadmise kui ka projekteerimistingimuste väljastamise aluseks (EhS § 19 lg 1 p 2).

---

<sup>113</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (571 SE). Seletuskiri. 22.11.2013, lk 4-5.

<sup>114</sup> Planeerimis- ja ehitusseadus RT I 1995, 59, 1006... RT I 2001, 65, 377.

<sup>115</sup> Valitsuse korraldus nr 194 „Vabariigi Valitsuse 2011.-2015.aasta tegevusprogramm“. Internetist: [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/valitsuste-loetelu/VV\\_Tegevusprogramm\\_2011-2015.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/valitsuste-loetelu/VV_Tegevusprogramm_2011-2015.pdf)

<sup>116</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (571 SE). Seletuskiri. 22.11.2013, lk 2.

<sup>117</sup> Vt analoogia HMS § 5 lõige 2.

<sup>118</sup> RKHKm2 03.05.2007, 3-3-1-41-06, p 20.

<sup>119</sup> Planeerimisseaduse kohaselt asuvad detailplaneeringust hierarhias kõrgemal üldplaneering (§ 8), maakonnaplaneering (§ 7) ja üleriigiline planeering (§ 6). Planeerimisseaduse eelnõuga 571 SE soovitakse planeeringuliikidena ka lisada riigi eriplaneering ja kohaliku omavalitsuse eriplaneering.

Tallinna linnas oli 2011. aastal keskmise detailplaneeringu menetlusaeg 4,4 aastat.<sup>120</sup> Planeerimisseaduse eelnõu lähtub põhimõttest, et õiguspärase ja isikute õigusi mitteriivava detailplaneeringu menetluse kestus kolm aastat.<sup>121</sup> Ühe haldusmenetluse kohta on see pikk aeg. Detailplaneeringu koostamise teeb keeruliseks menetlusetappide paljususe. Lähtudes planeerimisseadusest on võimalik eristada järgnevaid menetlusetappe: planeeringu algatamine; planeeringu koostamine; planeeringu vastuvõtmine; planeeringu avalikustamine; planeeringu järelevalve ning kehtestamine. Samas algatatakse teatud juhtudel planeeringule ka selle keskkonnamõju strateegiline hindamine (edaspidi ka KSH). KSH menetlust reguleerib keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus<sup>122</sup> (edaspidi KeHJS) ning see toimub paralleelselt planeeringu menetlusega (vt skeem Lisas).<sup>123</sup> Tegemist on samuti avatud menetlusega, mis koosneb erinevatest vaheetappidest ning mis võib mõjutada oluliselt planeerimisprotsessi.<sup>124</sup>

Järgnevalt annan detailplaneeringu näitel ülevaate menetluses tehtud vaheotsustustest, nende otsustute piiritlemise alustest ja sellega seotud probleemidest. Käsitledes kogu planeerimisprotsessi on eesmärgiks näidata seda, kuidas võib üksikute otsustuste õiguslik määratlus mõjutada kogu protsessi ning kuidas sellega on omakorda seotud isikute võimalus kaitsta efektiivselt oma õigusi. Analüüsis käsitletakse lühidalt ka KSH menetlusega seonduvat. Selle käsitlemise eesmärgiks on eelkõige näidata, kuidas see võib täiendavalt mõjutada planeerimisprotsessi ja selle lõpptulemust. Peatükk põhineb kehtiva PlanS-i ja KeHJS regulatsiooni analüüsil, planeerimisseaduse eelnõu SE 571 käsitletakse vaid juhul, kui on kavandatud olulisi muudatusi.

---

<sup>120</sup> Tallinna Linn. Uus ehitusmäärus on detailplaneeringute algatamist kiirendanud märkimisväärselt. 26.11.2013. Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/Uus-ehitusmaarus-on-detailplaneeringute-algatamist-kiirendanud-markimisvaarselt> (19.03.2013).

<sup>121</sup> PlanS eelnõu 571 SE § 132 lg 2 kohaselt tekib kolme aasta möödumisel peale planeeringu algatamist kohalikul omavalitsusel kohustus teatada, millal planeering on kavas kehtestada või kui selleks ajaks on selgunud, et planeeringut ei ole võimalik kehtestada, siis tehakse kehtestamata jätmise otsus.

<sup>122</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus RT I 2005, 15, 87... RT I 2007, 25, 131.

<sup>123</sup> Keskkonnaameti 24.03.2011 kiri maavalitsustele ja kohalikele omavalitsustele nr 6-4/11/10598-1 Kättesaadav: <http://www.keskkonnaamet.ee/teenused/keskkonnakorraldus-2/keskkonnamoju-hindamine/ksh-2/> (28.04.2014).

<sup>124</sup> KSH regulatsioon lähtub Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiivist 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta. KeHJS § 2 punkt 2 kohaselt on keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk arvestada keskkonnakaalutlusi strateegiliste planeerimisdokumentide koostamisel ning kehtestamisel, selleks et tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja edendada säästvat arengut.

### 3.2. Planeeringu algatamine

Detailplaneeringu algatab kohalik omavalitsus, kuid ettepaneku planeeringu algatamiseks võib teha igaks (PlanS § 10 lg 1). Algatamine tähendab otsust, et planeeringu koostamisele tuleb asuda (PlanS § 10 lg 7) ning tegemist on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsusega. Näiteks on Riigikohus öelnud järgmist: „Planeerimisseaduse § 10 lg 1 kohaselt võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku, mille menetlemine on kohaliku omavalitsuse kohustus. Samas ei kaasne ettepaneku esitamisega vältimatult detailplaneeringu algatamist, sest osundatud sätte kohaselt võib kohalik omavalitsus planeeringu koostamise algatamisest ka keelduda. Seaduses ei ole planeeringu koostamise algatamisest keeldumise aluseid ammendavalt sätestatud. Kohalikul omavalitsusel on planeeringutegevuses ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve kui ka taotleja põhjendatud huve. Isikul puudub subjektiivne õigus nõuda tema planeeringu algatamise taotluse rahuldamist.“<sup>125</sup>

Kuigi detailplaneeringu algatamine ei ole alati kohustuslik<sup>126</sup>, siis näeb planeerimisseadus ette juhud, mil mõne tegevuse realiseerimisel on kohalik omavalitsus siiski kohustatud detailplaneeringu koostamise algatama. Näiteks on kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus redutseeritud nullini olukorras, kus isik soovib ehitada hoone alale, mis asub tiheasustusalal, looduskaitsealal või muinsuskaitseala piiranguvööndis (PlanS § 3 lg 2 ja § 9 lg 9<sup>1</sup> ja 10). Õiguskirjanduse kohaselt on diskretsiooni redutseerimise olemuseks diskretsiooninormi poolt sätestatud õiguslike tagajärgede valikuvõimaluse kitsendamine. Selle õiguslik eeldus võib olla sätestatud ka teistes õigusnormides, mis mõjutavad derogatiivselt diskretsiooninormi või vastavat üksikjuhtumit.<sup>127</sup>

Otsus, millega detailplaneering algatatakse, on menetlustoiming.<sup>128</sup> Tegemist on menetlustoimingule omase protseduurilise sammuga, mis märgib seda, et planeeringu koostamisele tuleb asuda. Algatamisega ei otsustata isikute õiguste ja kohustuste üle<sup>129</sup>, samuti ei kaasne isikule, kelle taotluse alusel menetlus algatatakse, õiguspärast ootust

<sup>125</sup> RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09, p 13.

<sup>126</sup> Teatud juhtudel saab kohalik omavalitsus ehitustegevust lubada ka EhS § 19 lõike 1 p 2 alusel projekteerimistingimuste väljastamisega.

<sup>127</sup> K. Merusk. Adminstratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura Õigusteabe AS: Tartu, 1997, lk 58.

<sup>128</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 4. RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05, p 9; RKHKo 23.04.2008, 3-3-1-12-08, p 15.

<sup>129</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 4.

planeeringu kehtestamiseks.<sup>130</sup> Seega ei toimu planeeringu algatamisega lõpliku otsuse tegemine menetluse esemeks oleva küsimuse kohta.

Detailplaneeringu kui haldusmenetluse algatamisega toimub ka menetlusosaliste ringi kindlaksmääramine. Detailplaneeringu menetlusosalisteks on alati selle algatamiseks ettepaneku teinud eraõiguslik või avalik õiguslik isik ehk taotleja HMS § 11 lg 1 p 1 tähenduses. Üldjuhul on algataja ka haldusakti adressaadiks ehk isikuks, kellele detailplaneering on suunatud (HMS § 11 lg 1 p 2). Samuti peab kohalik omavalitsus kaasama kolmandad isikud, kelle õigusi või kohustusi võidakse detailplaneeringu kehtestamise tagajärjel puudutada (HMS § 11 lg 1 p 3). Eelkõige on sellisteks isikuteks naabrid, kes võivad olla kavandatavast tegevusest nii õiguslikult kui ka faktiliselt mõjutatud. Samuti osalevad lisaks menetlevale haldusorganile planeeringu koostamisel HMS § 11 lg 1 p 4 tähenduses ka teised haldusorganid (pikemalt ptk 3.3.). Kuna planeerimismenetlus on nn igapäevane menetlus, kus igapäevselt saab ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta astuda menetlusse<sup>131</sup>, siis kaasneb haldusorganil kohustus menetlusosalistena kaasata ka muid isikuid ja organeid, kelle huve detailplaneering võib puudutada (HMS § 11 lg 2). Sellest tulenevalt ei ole enamasti võimalik menetlusosaliste ringi ka algselt lõplikult kindlaks määrata.

Algatamisotsuse vaidlustamine ei ole kohtupraktikas olnud järjepidev. Algselt leidis Riigikohus, et planeeringu algatamisotsuse vaidlustamine ei ole õigustatud ning isik peaks vaidlustama hoopis planeeringu vastuvõtmise<sup>132</sup>, siis on kohus hiljem oma seisukohta muutnud. Riigikohus on detailplaneeringu algatamisotsuse vaidlustamist pidanud õigustatuks, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, et juba menetluse käigus on võimalik jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.<sup>133</sup> Näiteks on detailplaneeringu algatamisotsuse vaidlustamist peetud lubatavaks olukorras, kus see võib tuua kaasa kinnisasja või selle osa võõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, kui kohalik omavalitsus on jätnud nõuetekohaselt edastamata kinnisasja omanikule planeeringu algatamise otsuse.<sup>134</sup> Töö autori hinnangul võib sellist viga lugeda oluliseks menetlusveaks, sest planeerimismenetluses tuleb teatud juhtudel isikuid teavitada

<sup>130</sup> RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02; RKEKo 3-3-1-15-01, p 32.

<sup>131</sup> N. Parrest, lk 464.

<sup>132</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 8 ja 10.

<sup>133</sup> vt ka RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05; RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03.

<sup>134</sup> RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05, p 9 ja 10

tõhusamalt, kui seadus seda nõuab.<sup>135</sup> Nagu eelnevalt käsitletud, on olulise menetlusvea korral vaidlustamise lubamine kohtupraktikas väljakujunenud üldreegel, mis on käesolevaks hetkeks leidnud sätestamist ka HKMS § 45 lõikes 3.<sup>136</sup>

Samuti on lubatud vaidlustada planeeringu koostamisel detailplaneeringu algatamise korralduse muutmist, millega arvati planeerimisalast välja kaebajale kuuluv kinnistu. Kaebaja oli aga seisukohal, et väljaarvamine oli alusetu ja kahjustas tema õiguspärast huvi määrata ehitusõigus, mida tehakse vastavalt PlanS § 9 lg 2 p-le 2 detailplaneeringuga. Riigikohus sidus subjektiivsete rikkumise võimalikkuse õiguskaitse efektiivsuga, leides et menetlustoimingut peaks saama vaidlustada, kui menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.<sup>137</sup>

Detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuse on Riigikohus lugenud haldusaktiks.<sup>138</sup> Riigikohus leidis lahendis nr 3-3-1-79-09, et algatamisest keeldumise puhul on sisuliselt tegemist sama otsusega nagu menetluse jätkamisest keeldumine. Kohtu hinnangul puudutas selline otsus erandliku olukorra tõttu otseselt ja selles haldusmenetluses lõplikult kaebaja õiguspäraseid huve. Menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt olnud ebamõistlik ning poleks võimaldanud efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu. Siiski on õiguskirjanduses toodud välja ka alternatiivne arvamus, mille kohaselt ei ole selle otsuste käsitlemine haldusaktidena veenev, sest iseseisvalt võib olla vaidlustatav ka menetlustoiming.<sup>139</sup> Leian, et keeldumisotsuse käsitlemine haldusaktina on siiski põhjendatud. Ka HMS § 43 lõike 2 kohaselt loetakse haldusakti andmisest keeldumist haldusaktiks, kuigi see ei vasta HMS § 51 lõikes 1 sätestatud haldusakti tunnustele. Tegemist on olukorraga, kus haldustegevuse kvalifitseerimisel haldusaktiks on oluline üksnes tegevuse vastavus haldusakti materiaalsele mõistele.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05.

<sup>136</sup> vt töö ptk 2.3; RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10; RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08; RKHKo 26.02.2009, 3-3-1-96-08.

<sup>137</sup> RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.

<sup>138</sup> RKHKm2 03.05.2007, 3-3-1-41-06, p 21; RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09, p 10.

<sup>139</sup> K. Merusk ja I. Pilving. Kohus § 6 3/dd. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>140</sup> K. Merusk ja I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995, lk 88.

### 3.3. Keskkonnamõju hindamise algatamine

Teatud juhtudel algatab kohalik omavalitsus lisaks planeeringule ka selle keskkonnamõju strateegilise hindamise. Sarnaselt detailplaneeringu algatamisele on ka KSH algatamine kaalutusotsus ning see on seotud detailplaneeringust lähtuva võimaliku olulise mõjuga (KeHJS § 33 ja § 35). Mõju on oluline näiteks siis, kui planeeringuga kavandatakse tegevust, mis on nimetatud KeHJS § 6 lõikes 1 (nt detailplaneering, millega kavandatakse tuuleelektrijaama püstitamist veekogusse). Samuti tuleb mõju hindamise menetlus algatada juhul kui võimalik oluline keskkonnamõju selgub detailplaneeringu keskkonnamõju eelhindamise käigus (KeHJS § 6 lg 2).

Sarnaselt planeeringu algatamisele on KSH algatamine menetlustoiming.<sup>141</sup> Samas on kohtupraktikas käsitletud otsust KSH mittealgatamisest menetlustoiminguna.<sup>142</sup> Nagu eelnevalt välja toodud, on ka detailplaneeringu algatamine kaalutusotsus, kuid selle algatamisest keeldumine on loetud haldusaktiks.<sup>143</sup> Nende kahe otsustuse erinevus seisneb selles, et KSH algatamata jätmine ei lõpeta planeeringu menetlust ja sellest tulenevalt ei ole tegemist HMS § 43 lõikes 2 nimetatud olukorraga, mille kohaselt loetakse haldusakti andmisest keeldumine haldusaktiks.

Riigikohus on selgitanud, et KSH algatamata jätmine ei ole selline menetlustoiming, mida saaks halduskohtus vaidlustada eraldi lõplikust haldusaktist juhtudel, kus haldusorganil on detailplaneeringu menetlemisel hindamisruum kavandatava tegevuse eeldatava keskkonnamõju olulisuse osas.<sup>144</sup> Riigikohtu hinnangul puudub isikutel õiguslik alus selle algatamiseks ka nõuda, sest tegemist on kaalutusotsusega.<sup>145</sup> Leian, et see iseenesest pole veenev argument, sest ka näiteks detailplaneeringu algatamine on kaalutusotsus. Samuti lähtub KeHJS loogikast, et olulist mõju võivad omada kõik tegevused, mitte ainult KeHJS § 6 lõikes 1 loetelus nimetatud.<sup>146</sup> Võimalik, et üheks põhjuseks, miks kõrgem kohus ei ole

<sup>141</sup> RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-63-11, p 7; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11, p 11; RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-58-11, RKHKo 21. 11.2011, 3-3-1-48-11.

<sup>142</sup> RKHKo 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p 10 ja 15.

<sup>143</sup> Vt töö ptk 3.2.; RKHKm2 03.05.2007, 3-3-1-41-06, p 21; RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09, p 10.

<sup>144</sup> RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-63-11, p 7; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11, p 11; RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-58-11, RKHKo 21. 11.2011, 3-3-1-48-11.

<sup>145</sup> RKHKo 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p 10 ja 15.

<sup>146</sup> H. Veinla. Keskkonnaõigus, Tallinn: Juura, 2005, lk 34 ja 220.

lubaud selliste otsuste vaidlustamist, on asjaolu, et Riigikohus pole lugenud iseseisvaks kaitstavaks subjektiivseks õiguseks õigust puhtale keskkonnale.<sup>147</sup>

Alternatiivselt on ringkonnakohtu praktikast võimalik leida ka üks markantne lahend, kus kohus pidas menetlustoimingu vaidlustamist lubatavaks põhjusel, et alles ettevõtlust alustavale äriühingule on KSH algatamine olulisi kulutusi kaasa toov ning kogu menetlust pikendav.<sup>148</sup> KeHJS § 2 punkti 2 kohaselt on keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk arvestada planeerimisdokumendi koostamisel eelkõige keskkonnakaalutlusi, selleks, et tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja edendada säästvat arengut. Sellest lähtuvalt olen arvamusel, et alustava ettevõtte kulutused ei tohiks omada KSH menetluse alustamisel mingit kaalu.

Olen arvamusel, et kohus on liigselt kitsendanud kaebeõigust, samuti ei ole see planeerimismenetlust tervikuna arvesse võttes põhjendatud. Kui kohus leiab kehtestatud detailplaneeringu otsuse vaidlustamisel, et kohalik omavalitsus oleks pidanud KSH algatama, tähendab see planeerimismenetluses tagasi algusesse minekut. Kohtupraktikas on mõjude hindamata jätmise olnud ka planeeringu kehtestamise otsuse tühistamise aluseks.<sup>149</sup> Samuti ei toimuks hiljem KSH menetluses lihtsalt kehtestatud detailplaneeringu lahenduse mõjude hindamine, vaid kohustus oleks käsitleda ka tegevuse võimalikke alternatiivseid lahendusi<sup>150</sup> (KeHJS § 40 lg 3 p 4). Seega, menetlusökonoomikat arvesse võttes, võib selline lahendus olla lõpp-kokkuvõttes isegi koormavam ning isikute õigusi rohkem riivav, kui teatud juhtudel lubada KSH algatamata jätmise otsuse iseseisvat vaidlustamist. Planeerimismenetlus ja mõju hindamise menetlus kulgevad paralleelselt, siis ei takista vaidlustamine vähemalt alguses planeeringu menetlemist. Samas on uue planeerimisseaduse eelnõuga SE 571 kavandatud KSH ja planeeringumenetluse ühildamine.<sup>151</sup> Sellisel juhul oleks tegemist ühe menetlusega, mistõttu KSH algatamisotsuse vaidlustamine takistaks tõenäoliselt juba alguses planeeringumenetluse kulgemist.

---

<sup>147</sup> RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09, p-d 12, 13.

<sup>148</sup> TlnHKm, 19.03.2009, 3-08-2114, p 5.

<sup>149</sup> TlnRKO, 04.03.2008, 3-06-1131.

<sup>150</sup> Keskkonnaministeeriumi andmetel on alternatiiv kavandatud tegevusest erinev võimalus sama vajaduse rahuldamiseks. KeHJS eelnõu seletuskiri alusel seisneb erinevus näiteks tehnoloogias või asukohas. Kättesaadav <http://www.envir.ee/91541> (20.04.2014).

<sup>151</sup> Planeerimisseaduse eelnõu (SE 571) § 3 lg 4.

### 3.4. Planeeringu koostamine

Planeeringu koostamine seisneb planeeringu koostamise juhtimises ning kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemises (PlanS § 10 lg 8). Planeeringu koostamine ja koostamise korraldamine on alati haldusorgani ülesanne va ühe erandiga. Planeerimisseaduse kohaselt võib kohalik omavalitsus detailplaneeringu koostamise tellimise üleandmiseks sõlmida huvitatud isikuga halduslepingu (PlanS § 10 lg 6 ja lg 8 p 1). Enne 2009. aastat kehtinud PlanS-is<sup>152</sup> ei olnud täpselt reguleeritud, milliseid planeeringu koostamise ülesandeid oli lubatud anda üle. See tingis praktikas selle, et sageli teostasid planeeringust huvitatud isikud ka kõiki planeeringu koostamiseks vajalikke menetlustoiminguid. Kehtiv planeerimisseadus seab selles osas väga täpsed reeglid (PlanS § 10 lg 6<sup>1</sup>). Selliselt on ka menetlustoimingute teostamine alati kohaliku omavalitsuse ülesanne (PlanS § 10 lg 6 ja lg 8 lg 1 p 3).

Kuna planeeringu koostamine on läbirääkimiste protsessi planeeringulahenduse kokku leppimiseks, siis tuleb detailplaneeringu koostamisel teha koostööd erinevate ametkondadega, keda planeeringulahendus puudutab, samuti kaasatakse menetlusse planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud ja elanikud ning teised asjast huvitatud isikud (PlanS § 16). Tulenevalt avalikkuse põhimõttest on oluliseks osaks ka planeeringu lähteseisukohtade ja lahenduste tutvustamise arutelude korraldamine (PlanS § 16 lg 2 ja 3).

Planeeringu koostamise lõpufaasis tuleb planeering kooskõlastada erinevate ametkondadega (PlanS § 17).<sup>153</sup> Selle eesmärgiks on kinnitada kõik eeldused planeeringu vastuvõtmiseks ja selle avalikustamisele suunamiseks (PlanS § 17 lg 2 p 3). PlanS § 17 näeb ette kooskõlastamise kohustuse valitsusasutustega, keda kavandatav planeering võib puudutada. Näiteks detailplaneering, millega kavandatakse tuulikuid, tuleb alati kooskõlastada Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga.<sup>154</sup> Puudutatud isikute loetelu ei ole kinnine, st vastavalt vajadusele võib täiendava kooskõlastamise vajaduse määrata maavanem või ka kohalik omavalitsus ise.

---

<sup>152</sup> Planeerimisseadus RT I 2002, 99, 579... RT I 2009, 39, 262.

<sup>153</sup> Enno Oidemaa. Ehitusõigus. Teine, parandatud ja täiendatud trükk. Tallinna Tehnikaülikool, TTÜ Kirjastus 2007, lk 95.

<sup>154</sup> Näiteks juhul kui planeeringuga kavandatakse avalikku vee kogusse tuulegeneraatorit, mis on üle 28 m kõrgune, siis tuleb see PlanS § 17 lõike 2 p 8 kohaselt kooskõlastada nii Kaitseministeeriumi kui ka Siseministeeriumiga.

PlanS-i § 17 lõikest 5 tuleneb, et kooskõlastus tuleb teha ühe kuu jooksul, alates taotluse kättesaamise päevast. Juhul kui selle aja jooksul ei ole planeeringut kooskõlastatud, loetakse kooskõlastus antuks. Planeering loetakse kooskõlastatuks vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele ja juhul, kui kooskõlastamisel viidatakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga (PlanS § 17 lg 4). 2009. aasta planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on planeerimisseaduse kohane kooskõlastus nõuandev seisukoht, kus menetlust läbi viiv haldusorgan suhtleb erialaste teadmistega ametkondadega.<sup>155</sup> Samast põhimõttest lähtub ka 2013. aasta PlanS-i eelnõu seletuskiri.<sup>156</sup>

PlanS-i eelnõu eristab kooskõlastajad ja arvamuse andjaid. Eelnõu kohaselt tuleb planeering kooskõlastada vaid valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb. Teised isikud annavad planeeringu kohta arvamuse.<sup>157</sup> Leian, et sellise parandusega siiski olulist muudatust ei kaasne. Juhul kui ka arvamuse avaldaja viitab vastuolule õigusakti või kehtestatud planeeringule, peaks kohalik omavalitsus seda arvestama ning vajaduse korral arvestamata jätmist põhjendama. Samuti on küsitav, kas ettepanekuga oleks võimalik jätta arvestamata olukorras, kus selle arvestamise vajadusele rõhutakse omakorda avaliku väljapaneku või arutelu käigus.

PlanS § 10 lg 8 p 3 ütleb sõnaselgelt, et planeeringu koostamisel tehtavad otsustused/sooritused on menetlustoimingud. Seda õiguslikku määratlust kinnitab ka kohtupraktika.<sup>158</sup> Siiski on planeeringu kooskõlastus tekitanud korduvalt vaidlusi. Peamiseks põhjuseks on asjaolu, et praktikas ei ole kooskõlastus alati käsitletav nõuandva seisukohana. Riigikohus on asunud mitmes lahendis seisukohale, et kooskõlastustele saab kohaldada HMS § 16 regulatsiooni ka siis, kui tegemist oli n-õ siduvate kooskõlastustega.<sup>159</sup> Kooskõlastuse kohustuslikule iseloomule viidatakse ka haldusõiguse üldteoorias, mille kohaselt ei ole kooskõlastava haldusorgani kaasamine ka otseselt menetleva haldusorgani huvide kaitseks.<sup>160</sup> Järgnevalt käsitlengi planeeringu kooskõlastamisega seotud probleeme kahe kohtulahendi näitel.

---

<sup>155</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (410 SE I). Seletuskiri. 2009, lk 7.

<sup>156</sup> Planeerimisseaduse muutmise seadus (571 SE). Seletuskiri. 22.11.2013, lk 3.

<sup>157</sup> Plans eelnõu (SE 571) § 126.

<sup>158</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 2 ja 5.

<sup>159</sup> RKHKo 3-3-1-12-07, RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10; RKHKo 10.06.2010, 3-3-1-38-10.

<sup>160</sup> A. Aedmaa jt, lk 69.

### 3.4.1. Tingimuslik kooskõlastus

Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuasjas nr 3-3-1-1-10 kooskõlastas Keskkonnaministeerium Purtse tuulikupargi asukohavaliku üldplaneeringu teemaplaneeringu<sup>161</sup> tingimusega, et tuulikupargi Aseri fosforiidimaardlaga kattuvate kinnisasjade osas tuleb sõlmida lepingud, mis peavad tagama arvelevõetud maavaravaru kaevandamisväärsena säilimise ja juurdepääsu. Kooskõlastuskirja kohaselt lasus lepingute sõlmimise kohustus arendustegevusest huvitatud isikul. Kaebaja Alikonte OÜ hinnangul oli selline kooskõlastus eelhaldusakt, sest PlanS § 17 lg-st 4 tulenes, et seaduslikud sisult ehituse, projekteerimise ja maakorraldusega seonduvad ning seadusel põhinevad kooskõlastused on planeerimist korraldavale kohalikule omavalitsusele kohustuslikud.<sup>162</sup>

Riigikohus analüüsis, kas PlanS § 17 kohaselt antud tingimuslik kooskõlastus on menetlustoiming? Halduskolleegium märkis, et PlanS § 17 järgne kooskõlastus ei vasta üldjuhul HMS § 52 lg 1 p-s 2 sätestatud eelhaldusakti tunnustele. Kohus viitas varasemalt planeerimismenetluses tehtud lahendile<sup>163</sup> ning leidis, et kooskõlastuse eesmärk ei ole teha kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavat asjaolu, samuti on kahe haldusorgani õiguslik vahetõttu eelkõige haldusesisene. Seetõttu on tingimuslik kooskõlastus menetlustoiming.<sup>164</sup> Seda seisukohta ei muutnud Riigikohtu halduskolleegium ka samas küsimuses tehtud otsuses nr 3-3-1-15-14.<sup>165</sup>

Riigikohtu hinnangul oli kooskõlastus siduv tulenevalt viitest vastuolule õigusnormiga.<sup>166</sup> Samas on siduvus alati seotud regulatiivsusega, mis on seotud omakorda haldusorgani tahteavaldusega õigussuhte reguleerimiseks. Kohus selgitas, et PlanS § 17 lõikest 4 tuleneb, et juhul, kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmise

---

<sup>161</sup> Sarnaselt detailplaneeringule on üldplaneering ainus planeeringuliik, mis võib seada ehitustingimusi ja kitsendusi kinnisasjadele ja selliselt mõjutada ka isikute õigusi. PlanS § 8 lg 2 p 2 kohaselt koostatakse üldplaneeringu teemaplaneering teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks ühe konkreetse ülesande raames. Sarnaselt detailplaneeringule võib selline teemaplaneering olla aluseks maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid (PlanS § 8 lg 7).

<sup>162</sup> RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10, p 4.

<sup>163</sup> RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01, p 4.

<sup>164</sup> RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10, p 11.

<sup>165</sup> RKHko 3-3-1-15-14, p 14.

<sup>166</sup> MaaPS § 62 lg-le 2 alusel võib Keskkonnaministeerium lubada maapõue seisundit ja kasutamist mõjutavat tegevust, kui kavandatav tegevus ei ole püsiva iseloomuga välja arvatud MaaPS § 62 lg-s 3 sätestatud juhul. Püsiva iseloomuga tegevus on lubatud üksnes juhul, kui kavandatav tegevus ei halvenda maavaravaru kaevandamisväärsena säilimise või maavaravaru juurdepääsu olukorda (MaaPS § 62 lg 3).

planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut sellise lahendusega samal kujul kehtestada. Samas oleksid mittesiduvaks näiteks ettepanekud, mis tugineksid otstarbekuse kaalutlusele. Erinevus kooskõlastusest keeldumisele seisnes selles, et vastav haldusorgan kirjeldab lisaks heakskiidu mitteandmisele ka alternatiivset planeeringut, millele ta oleks nõus andma kooskõlastuse.<sup>167</sup> Seega leidis kohus, et siduvus on suunatud eeskätt haldusorganile, mitte haldusvälisele isikule. Samas selleks, et planeeringuprotsessiga jätkata, oleks tulnud kohalikul omavalitsusel koostada alternatiivne planeeringulahendus, samuti OÜ-l Alikonte sõlmida eraõiguslikud lepingud. Kohus nentis, et tegemist võib olla õigusvastase tingimusega, kuid ei andnud selles osas lõplikku hinnangut.

Antud asjas asuski Riigikohtu halduskolleegium 24.04.2014 otsuses nr 3-3-1-15-14 seisukohale, et kõnealuse kooskõlastuskirja tingimused olid õigusvastased.<sup>168</sup> Kohus tõi välja, et kooskõlastuskirjaga ei saa piirata isikute subjektiivseid õigusi, vaid teha saab üksnes ettepanekuid planeeringu sisu kohta. Sellest tulenevalt ei saanud ka planeeringu kooskõlastamisele seada tingimusi, mis ei olnud lahendatavad planeeringuga.<sup>169</sup> Seega ütles kohus, et olenemata haldussisese suhtest, tingisid siiski vähemalt selle kirja õigusvastased tingimused haldusvälise toime.

Riigikohus tõi otsuses nr 3-3-1-15-14 välja ka selle, et planeeringu kooskõlastaja peab tingimuste õiguspärasuse hindamisel lähtuma haldusaktiga sarnastest õiguspärasuse eeldustest (sh proportsionaalsus ja kaalutusvigade puudumine) ning ka kooskõlastaja ise oleks pidanud kaaluma erinevaid huve. Nõustun halduskolleegiumi seisukohtadega, sest kooskõlastav haldusorgan pole lihtsalt menetlusosaline. Õiguskirjanduses on kooskõlastavat organit nimetatud kaudselt menetluse läbiviijaks. Seetõttu laienevad haldusorganile haldusmenetluse põhimõtted nagu uurimispõhimõtte, efektiivse ja kiire menetlemise kohustus jne.<sup>170</sup> Järelikult peab ka kooskõlastav organ arvestama erinevate huvidega, samuti lähtuma konkreetsetest asjaoludest, mitte üksnes oma valitsemisala huvidest. Näiteks saksa õiguses ollakse seisukohal, et õigusvastane keeldumine akti kooskõlastamisest võib tuua kaasa ka ametiasutuse nõude ja õiguse nõuda omandiõigusest tuleneva kahju hüvitamist selle kooskõlastava organi poolt.<sup>171</sup>

---

<sup>167</sup> RKHKo 3-3-1-15-14, p 12.

<sup>168</sup> RKHKo, 24.04.2014, 3-3-1-15-14, p 14.

<sup>169</sup> RKHKo, 24.04.2014, 3-3-1-15-14, p 19 ja 24.

<sup>170</sup> A. Aedmaa jt, lk 69.

<sup>171</sup> H. Mauer, lk 146 § 9 p 63.

Siiski leian, et oma roll on ka kohalikul omavalitsusel. Plans § 18 lg 1 alusel on planeeringu vastuvõtmise eelduseks planeeringu õiguspärasus, mitte kooskõlastuse olemasolu. Ka õigusteoorias on selgitatud, et õigusvastasust ei saa vaadata vaid formaalses, vaid ka materiaalses tähenduses. Teoorias saab rääkida „enam“ või „tugevamast“ ja „vähem“ või „nõrgemast“ õiguslikust seotusest. Samuti hõlmab õiguslik siduvus teiste õigusprintsipiide tõlgendamist. Esiteks võiks õigusvastasust näidata normi konkretiseerituse aste – kas kasutatakse määratlemata õigusõisteid, kas tegu on kaalutusõiguse või hoopis „jäiga“ õigusega või normi elluviimismehhanismiga.<sup>172</sup> Seetõttu tuleks ka õigusvastasuse puhul lähtuda konkreetsest õigusnormist.

Teiseks analüüsis kohus, kas PlanS § 17 kohaselt antud tingimuslik kooskõlastus kui menetlustoiming võib olla halduskohtus iseseisvalt vaidlustatav? Halduskohus leidis, et kuna vaidlustatud kooskõlastuse näol on tegemist menetlustoiminguga, siis puudub sellel õiguslik mõju väljaspool planeeringumenetlust. Halduskohus oli seisukohal, et kooskõlastusel puudub hetkel oluline ja reaalne mõju kaebaja subjektiivsetele õigustele ja kuna ei ole kindel, kas kohalik omavalitsus planeeringu üldse kehtestab ja arvestab seejuures kooskõlastuskirja väidetavalt õigusvastaseid tingimusi ning kas kaebaja saab tuulepargi rajamise õiguse.<sup>173</sup> Riigikohus viitas maavanema heakskiidu vaidlustamist käsitlevale haldusajale nr 3-3-1-61-07 ning pidas kooskõlastuskirja kui menetlustoimingu vaidlustamist lubatavaks.<sup>174</sup> Halduskolleegium pidas subjektiivsete õiguste rikkumist võimalikuks, sest Alikonte OÜ oli Riigikohtus asja lahendamise ajaks juba sõlminud hoonestusõiguse lepingud kinnistute osas, mis asusid kavandatava teemaplaneeringuga hõlmatud alal, seetõttu oli tal piisav puutumus, et omada kaebeõigust. Kohus leidis, et kaebajal on põhjendatud huvi kooskõlastuse õigusvastasuse tuvastamiseks kohtus, sest kooskõlastuskirja tingimused tõid kaasa kas planeeringu muutmise, kehtestamata jätmise või õigusvastasuse kooskõlastuse puudumise tõttu. Kohtu hinnangul võis vaidlustatava kooskõlastuskirja tingimuste arvestamine viia sellise menetlusveani, mille tõttu menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikust tagajärjest. Magistritöö. Tartu 2005. Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teavekeskus, lk 13-14.

<sup>173</sup> TlnHKm 28.08.2009, 3-09-1439.

<sup>174</sup> RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 9

<sup>175</sup> Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung, 19. täiend. trükk, Verlag C. H. Beck: München § 44a, ääre nr 8 ja nr 15.

Leian, et planeerimismenetluse sisu arvesse võttes ei olnud analoogia maavanema heakskiiduga sobiv. Seetõttu poleks tohtinud kohus lubada tingimusliku kooskõlastust sarnaselt maavanema otsustusele. Planeeringu kooskõlastamine ja maavanema heakskiit<sup>176</sup> on oma sisult kaks väga erinevat menetlustoimingut, mis tehakse erinevatel detailplaneeringu menetlusetappidel. Planeeringu kooskõlastamisel toimub veel planeeringulahenduse väljatöötamine. Seetõttu ei saa planeeringust huvitatud isik olla kindel, et kohalik omavalitsus võtab vastu või veel vähem kehtestab just talle sobiva planeeringulahenduse. Maavanema heakskiit on aga sisuliselt viimane otsus enne planeeringu kehtestamist. Selleks hetkeks peab planeering olema valmis ning see on nii teiste haldusorganite kui ka avalikkusega läbi arutatud. Seetõttu nõustun halduskohtuga, et vähemalt alternatiivse planeeringulahenduse koostamise osas puudus kooskõlastusel oluline ja reaalne mõju kaebaja subjektiivsetele õigustele, mistõttu poleks pidanud lubama ka selle vaidlustamist. Siiski ilma analoogia kohaldamiseta oleks kohalik omavalitsus pidanud menetlema lõpuni õigusvastase planeeringulahenduse ning OÜ Alikonte oleks pidanud oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks ootama ära lõpptulemuse.

Leian, et olukord oleks teine, kui haldusorgan ise poleks nõustunud lähtuvalt kooskõlastusest alternatiivset planeeringulahendust koostama. Selliselt võiks olla tegemist olukorraga, kus võidakse rikkuda PS §-st 154, PlanS § 4 lg-st 2 ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>177</sup> § 6 lg-st 1 tulenevat oma territooriumi ruumilise planeerimise õigust. Kaebeõiguse tuvastamisel asja menetlusse võtmise otsustamise staadiumis oleks sellisel juhul võimalik kontrollida seda, kas kohaliku omavalitsusüksuse ülesannete täitmise takistamine on asjaoludest lähtuvalt piisavalt tõenäoline või mitte. Kohtupraktika kohaselt ei piisa kaebeõiguse olemasoluks HKMS § 44 lg 5 alusel pelgalt tuvastamisest, et planeeringulahendus on seotud kohaliku omavalitsuse ülesannetega.<sup>178</sup>

### **3.4.2. Nõusolek**

Planeerimismenetluses esineb õiguslikke situatsioone, kus kooskõlastamise konstruktsiooni alla on viidud ka teistest seadustest tulenev nõusoleku küsimise vajadus. Üheks selliseks juhtumiks on looduskaitseaduse<sup>179</sup> (edaspidi LKS) § 40 lõige 3, mille kohaselt võib ranna ja

---

<sup>176</sup> Käsitletakse pikemalt töö ptk 3.7.

<sup>177</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus RT I 1993, 37, 558... RT I, 22.11.2013, 3.

<sup>178</sup> RKHKo, 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 21.

<sup>179</sup> Looduskaitseadus RT I 2004, 38, 258... RT I, 16.05.2013, 16.

kalda ehituskeeluvööndi vähendamine (ja sinna ehitamine) toimuda Keskkonnaameti nõusolekul. Sarnaseid nõusolekut eeldavaid konstruktsioone leidis töö koostaja ka näiteks lennundusseadusest<sup>180</sup> ja kemikaaliseadusest<sup>181</sup>. Selliselt ei tule teise haldusorganiga kooskõlastamise vajadus otseselt planeerimisseadusest, samuti kohaliku omavalitsuse või järelevalve poolt tehtud ettekirjutusest.

Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuasjas nr 3-3-1-5-11 nõudis AS Raju keskkonnaministri viivituse õigusvastasuse tuvastamist ja keskkonnaministri<sup>182</sup> kohustamist ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse lahendamist. Keskkonnaminister oli olnud nõusoleku andmisel viivituses enam kui aasta. Kaebaja väitel rikkus viivitus ehituskeeluvööndi vähendamise taotluse lahendamisel kaebuse esitaja õigusi, sh PS § 32 sätestatud ettevõtlusvabadust.<sup>183</sup>

Riigikohus asus lahendis seisukohale, et ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolek on menetlustoiming<sup>184</sup> ning kohaldas nõusolekule HMS § 16 lg-s 1 sätestatud regulatsiooni. Kohtu hinnangul anti nõusolek planeerimismenetlust läbiviivale kohalikule omavalitsusele tema taotluse alusel. Seetõttu kujunesid menetluses vahetud õiguslikud seosed keskkonnaministri ja kohaliku omavalitsuse vahel ning ministri toiming oli vahetult adresseeritud omavalitsusorganile.<sup>185</sup> Seega oli tegevuse määratlemisel menetlustoiminguna peamiseks kriteeriumiks taas haldussisene suhe kahe haldusorgani vahel.<sup>186</sup>

Antud asjas olid teisel arvamusel nii Tallinna Halduskohus<sup>187</sup> kui ka Riigikohtu otsusele eriarvamuse koostanud I. Koolmeister<sup>188</sup>, kelle hinnangul ei olnud keskkonnaministri nõusolek lihtsalt käsitletav PlanS §-s 17 haldusesisese menetlusliku kooskõlastusena ja HMS §-s 16 nimetatud kooskõlastusena ning seda oleks tulnud käsitleda HMS § 36 lg 2<sup>189</sup>

---

<sup>180</sup> Lennundusseaduse § 35 lg 2: Lennuvälja, kopteriväljakut, selle lähiümbrust ja maapinnast üle 45 m kõrgust ehitist hõlmavad detailplaneeringud peab kohalik omavalitsus kooskõlastama Lennuametiga. Lennuametil on õigus enne detailplaneeringu kooskõlastamist teha detailplaneeringule aeronavigatsiooni, lennuliikluse ja lennuohutuse ekspertiis.

<sup>181</sup> Kemikaaliseadus § 14 lõige 2: Kohaliku omavalitsuse üksus esitab Päästeametile kooskõlastamiseks üldplaneeringu ja detailplaneeringu ning ehitusprojekti heakskiitmiseks.

<sup>182</sup> Alates 1. veebruarist 2009 läks ehituskeeluvööndi taotluse vähendamise pädevus üle Keskkonnaametile.

<sup>183</sup> RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11, p 3.

<sup>184</sup> RKHKo 16.01.2014, 3-3-1-41-13, mis puudutas samuti LKS alusel ehituskeeluvööndi vähendamise taotlust.

<sup>185</sup> RKHKo 07.12.2001, 3-3-1-51-01, p 17.

<sup>186</sup> Vt viide 163.

<sup>187</sup> TlnHKo 29.12.2008, 3-08-888.

<sup>188</sup> RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos I. Koolmeisteri eriarvamusega.

<sup>189</sup> HMS § 36 lõike 2 kohaselt kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi.

tähtsuses nõusolekuna. I. Koolmeister tõi välja järgmise: „Oluline on eristada HMS § 16 eelkõige HMS § 36 lg-st 2. HMS § 16 sätted on kohaldatavad eelkõige halduse sisesuhetele ja regulatiivsust mitteomavatele toimingutele. Veelgi enam – raske on selle regulatsiooni alla painutada ka nn siduvaid kooskõlastusi. Teine on olukord, kus haldusakti andmise eelduseks on eelhaldusakti või mõne muu haldusakti olemasolu.” I. Koolmeister ei vaielnud vastu, et seda saab käsitleda ka menetlustoiminguna, kuid tema hinnangul oleks tulnud otsustuse määratlemisel lähtuda eelkõige sellega kaasnevatest tagajärgedest, millest sõltub lõppastmes ka nõusoleku taotluse lahendamise menetlusele kohaldatav õigus kui ka kaebeõiguse olemasolu ja kasutamise kord.<sup>190</sup> Seega seisneb peamine küsimus selles, kas ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolekut tuleks käsitleda lihtsalt planeerimismenetluses tehtud menetlustoiminguna või võiks struktuurilt keerulistes menetlustes sellist otsustust käsitleda eelhaldusaktina.<sup>191</sup>

Nagu eelnevalt viidatud, saab LKS § 40 lg 3 kohaselt ehituskeeluvööndit vähendada (ja sinna ehitada) üksnes keskkonnaorgani nõusolekul. Halduskollegium on märkinud lahendis nr 3-3-1-41-13 järgmist: „Planeerimismenetluses tooks pädeva haldusorgani keeldumine ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku andmisest vältimatult kaasa planeeringu kehtestamata jätmise. Vaadeldava nõusoleku mitteandmise korral oleks planeeringu kehtestamise otsus mitte üksnes õigusevastane, vaid välistaks ka planeeringuga ettenähtud ehitusõiguse kasutamise huvitatud isiku poolt“. Ka Tartu Ringkonnakohus on toonud välja, et looduskaitseeadus ega planeerimiseeadus ei võimalda kohalikul omavalitsusel endal enam hiljem hakata ehituskeeluvööndi teemat ümber hindama.<sup>192</sup>

Teiseks näitab seda, et tegemist ei ole lihtsalt planeeringu kooskõlastamisega LKS § 40 lõike 4 sõnastus, mille kohaselt esitab kohalik omavalitsus ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku saamiseks Keskkonnaametile taotluse ja planeerimiseeaduse kohaselt vastuvõetud detailplaneeringu. Nagu eelnevalt välja toodud, toimub menetlusetapina planeeringu kooskõlastamine alati enne planeeringu vastuvõtmist.<sup>193</sup> LKS-i kohaselt peab aga planeering enne nõusoleku saamist olema kooskõlastatud, samuti PlanS § 18 lõike 1 kohaselt kohaliku omavalitsuse poolt vastu võetud. Seega erineb keskkonnaorgani roll teistest planeeringu koostamisse kaasatud haldusorganitest ning ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku

---

<sup>190</sup> RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos Indrek Koolmeistri eriarvamusega.

<sup>191</sup> RKHKe 21.09.2011, 3-3-1-5-11, p 4.

<sup>192</sup> TlnRKo 25.11.2011, 3-11-29/89.

<sup>193</sup> Vt töö ptk 3.3.

andmine ei lihtsalt käsitletav planeeringu kooskõlastamise erivormina. Leian, et oma olemuselt sarnaneb see otsustus maavanema heakskiidule planeeringu järelevalve teostamisel. Keskkonnaamet mitte ei otsusta, millist tegevust ehituskeeluvööndisse lubada, vaid kas seda üldse lubada. Samas erinevalt planeerimisseadusest, sätestab sellise otsustusõiguse hoopis looduskaitseeadus. Ka Riigikohus on öelnud, et ehituskeeluvööndi vähendamine on üksnes formaalselt kohaliku omavalitsuse pädevuses.<sup>194</sup> Leian, et sisuliselt on tegemist kahe erineva menetlusega, mis on lülitatud planeeringu koostamise menetlusse.

I. Koolmeistri hinnangul oleks pidanud Riigikohus kohaldama HMS § 36 lg-t 2, mille kohaselt, kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi.

Leian, et planeerimismenetlust arvesse võttes oleks selline lahendus võimalik vaid olukorras, kus detailplaneeringu algatamine ei ole kohustuslik (PlanS § 3 lg 2 ja § 9 lg 9<sup>1</sup> ja 10). Näiteks on kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus redutseeritud nullini olukorras, kus isik soovib ehitada hoone alale, mis asub tiheasustusosal, looduskaitsealal või muinsuskaitseala piiranguvööndis. Planeerimisseaduse alusel tuleb planeeringulahendused arutada läbi koostöös asjakohaste isikute ning avalikkusega. Seetõttu pole üldjuhul ka enne planeeringu algatamist või selle algusfaasis õigustatud sellise otsuse tegemine, kas ranna või kalda ehituskeeluvööndisse on isiku poolt soovitud ehitustegevus lubatud. Samas ei tagaks isikute õiguste paremat kaitset ka see, kui keskkonnaorganile esitatakse taotluse saamiseks kehtestatud detailplaneering. Selliselt võib kohalik omavalitsus planeeringu küll kehtestada, kuid sellest hoolimata võib keskkonnaorgani keeldumise tõttu sellega kaasnev ehitamise õigus jääda realiseerimata.

Analüüsitav lahend on oluline ka kaebeõigusega seonduva tõttu. Kaasuse kohaselt oli keskkonnaorgan taotlusele nõusoleku andmisel viivituses enam kui aasta. AS Raju esitas kaebuse Keskkonnaministeeriumi tegevusetuse peale 2002. aasta HKMS § 4 lg 2 kohaselt, mille alusel võib halduskohtusse kaevata ka avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku tegevuse või tegevusetuse või viivituse avalik-õiguslikus suhtes. Sama sõnastusega säte on kehtivas HKMS § 6 lg-s 2. Kohtupraktikast tulenevalt, juhul kui haldusorgan on menetlustoimingu teostamisel viivituses või tegevusetu, kaebeõigust

---

<sup>194</sup> RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11, p 1.

eeldatakse ning menetlustoimingu vaidlustamine on lubatud.<sup>195</sup> Ka halduskohtumenetluse seadustiku kommentaaride kohaselt ei nõua HKMS § 6 lg 2 kolmas alternatiiv välismõju ning seega ei ole haldusorgani tegevusetuse ja viivituse puhul avalik-õiguslikus suhtes välismõju halduskohtumenetluse seadustiku normide rakendamisel relevantne.<sup>196</sup>

Samas lähtub protsessiõigus põhimõttest, et vastustajaks just menetlust läbiviiv haldusorgani täidesaatva võimu teostamisel (HKMS § 17 lg 1). Haldusorgani, kes ei ole haldusmenetluse läbivijaks, aga kelle pädevuses on siiski ka mõne küsimuse lahendamine või ka kooskõlastuse andmine, saab menetlusse üksnes kaasata (HKMS § 24 lg 1 p 3). Sarnasest põhimõttest lähtus ka 2002. aasta halduskohtumenetluse seadustik. Siiski vaatamata sellele üldpõhimõttele lubabki HKMS § 6 lg 2 sellest teha erandeid.

Analüüsitavas lahendis lubas kohus keskkonnaministeeriumi viivituse vaidlustamist. Kohus lähtus sellest, et kaebaja poolt oleks olnud kohaliku omavalitsuse kui planeeringu koostamise korraldaja tegevuse kohtulik vaidlustamine õiguste kaitsmise eesmärgil perspektiivitu. Kuna nõusolekut käsitleti siduvana, samuti oli ehituskeeluvööndi taotluse lahendamine keskkonnaorgani pädevuses, siis puudusid kohalikul omavalitsusel ka endal selles asjas efektiivsed õiguslikud vahendid menetluse kiirendamiseks (võimalus pöörduda kohtusse või lageda nõusolek antuks n-õ vaikimisi).<sup>197</sup>

Samas planeerimismenetlust arvesse võttes ei pea ma siiski õigustatuks, et lõpp-astmes kohaliku omavalitsuse ruumilist planeerimist puudutavat küsimust on võimalik kohtus läbi vaielda ilma, et oleks kaasatud kohalik omavalitsus ise.

Riigikohus on oma lahendites korduvalt rõhutanud, et PS § 15 lõike 1 esimene lause on põhiõigus, mis peab tagama „õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse“.<sup>198</sup> Õigusteooria kohaselt tekivadki lüngad just kohtulikus kaitses ja näiteks ebakohase menetluse tõttu.<sup>199</sup> Leian, et planeerimismenetluse seisukohast oleks üheks lahenduseks täpsustada HKMS § 18 sõnastust, mille alusel oleks võimalik kaasata kaks vastustajat juhul, kui vaidlusalune küsimus puudutab

---

<sup>195</sup> RKHKm 13.06.1997, 3-3-1-18-97; RKHko 18.06.2004, 3-3-1-26-04, p 15.

<sup>196</sup> K. Merusk ja I. Pilving. Kohus § 6/5. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>197</sup> RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10.

<sup>198</sup> RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15; RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 23; RKHko 06.03.2012, 3-2-1-67-11, p 21; RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 18; 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15; 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 20; 01.11.2011, 3-4-1-19-11, p 22.

<sup>199</sup> M. Ernits, § 15., 1.3.

olemuslikult nii menetlust läbiviivat haldusorganit kui ka teist haldusorganit, kelle valitsemisalas olevat küsimust vaidlus puudutab. Menetlusosalise liigi kaudu on määratud menetluslike õiguste ja kohustuste sisu ja maht, mis kõikide menetlusosaliste ühiste õiguste ja kohustuste kõrval (HKMS § 27 lg 1, § 28) kõrval sisaldab ka menetlusosalise liigile spetsiaalseid asjaolusid. Näiteks on halduskohtumenetluses poolte ja kolmandate isikute menetlusõigused võrdsed, samas nendega võrreldes kaasatud menetlusosalise õiguse piiratumad.<sup>200</sup> Seadus ei reguleeri näiteks seda, millal peab toimuma selle menetlusosalise kaasamine, samuti on see kohtu kaalutusõigus. Samuti ei ole kaasatud haldusorganil võimalik kohtuotsust appeleerida.<sup>201</sup> Samuti tõstaks selline protsessiõiguslik muudatus ka haldusmenetlusse kaasatud teiste haldusorganite hoolsuskohustust ning tagaks see isikutele tõhusama võimaluse oma rikkumise kõrvaldamiseks.

### **3.5. Keskkonnamõju hindamine**

Keskkonnamõju hindamine on etapp menetluses, kus toimub detailplaneeringuga kavandatud tegevuse keskkonnamõjude analüüs. Nagu eelnevalt käsitletud, on KSH algatamine haldusorgani kaalutusotsustus ning õigusliku määratluse aluselt on nii algatamine kui ka KSH algatamata jätmine menetlustoimingud.<sup>202</sup>

KSH menetluse kesksedeks osadeks on KSH programmi ja KSH aruande koostamine, nende avalikustamine ning heakskiitmine.<sup>203</sup> KSH programm on lähteülesanne, mis kirjeldab, mida ja kuidas hakatakse hindama ning teeb ettepaneku tegevuse võimalikeks alternatiivideks<sup>204</sup> (KeHJS § 36). Teiseks oluliseks etapiks on KSH aruanne. Tulenevalt KeHJS § 40 lõikest 4, peab aruanne lisaks mõjude kirjeldamisele hindama detailplaneeringu alternatiive ning tegema ettepaneku parima alternatiivse arengustsenaariumi valikuks. Samuti tuleb vastavalt vajadusele pakkuda välja ka meetmeid planeeringu elluviimisega kaasneva olulise negatiivse keskkonnamõju vältimiseks ja leevendamiseks. Leevendavad meetmed võivad näiteks seisneda müraseinte või loomaülepääsuteede rajamise kohustuses, hoonestusaluse pindala

---

<sup>200</sup> L. Madise. Halduskohtumenetluse osalised. § 15/D. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>201</sup> Samas, § 24/A.

<sup>202</sup> Vt ptk 3.2.1.

<sup>203</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=146589/> (20.11.2012).

<sup>204</sup> Keskkonnaministeeriumi alusel on alternatiiv kavandatud tegevusest erinev võimalus sama vajaduse rahuldamiseks. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/91541> (27.04.2014); KeHJS eelnõu esialgse seletuskiri alusel seisneb alternatiivi erinevus näiteks tehnoloogias või asukohas.

vähendamise kohustuses jne. I. Pilving on käsitletud selliseid tingimusi koormavate järelemeetmetena, mis kitsendavad täitevvõimu poolt lubatavat tegevust.<sup>205</sup>

Keskkonnamõju hindamise programm ega aruanne ei ole menetlustoiming, eelhaldusakt ega ka haldusakt. Nendel dokumentidel puudub haldussuhte kõige olulisem tunnus – need pole koostatud haldusorgani poolt. Tegemist on vastava pädevusega füüsilise isiku või isikute poolt koostatud ekspertarvamusega (KeHJS § 34). KSH menetluses on kõige olulisem roll Keskkonnaametil<sup>206</sup>, kes on järelevalvaja ja kes annab programmile ja aruandele oma heakskiidu. Tegemist on otsustusega, millega kinnitatakse menetlusnõuete täitmise vastavus, koostatud dokumentatsiooni sobivus ja selles välja pakutud meetmed (KeHJS § 38 lg 2). Keskkonnaameti heakskiit on oluline, sest see võimaldab liikuda KSH algatamisest KSH programmi kinnitamiseni ja sellelt omakorda KSH aruande etapini. Praktikast võib just keskkonnaorgani heakskiidu puudumine osutada problemaatiliseks ka planeeringumenetluse jaoks.<sup>207</sup>

Juhul kui Keskkonnaamet kiidab KSH aruande heaks, on selle tulemused sisendiks planeeringule. KSH tulemused peavad kajastuma vastuvõetud planeeringulahenduses (PlanS § 8 lg 9 ja PlanS § 9 lg 12). Planeerimisdokumendi koostamisel tuleb arvesse võtta KSH tulemusi ja kinnitatud seiremeetmeid; asutuste ja isikute esitatud arvamusi võimaluse piires (KeHJS § 43).<sup>208</sup> Ka Plans § 9 lõike 12 sätestab, et kui detailplaneeringu koostamisel korraldatakse keskkonnamõju strateegilist hindamist, siis peab detailplaneeringu koostamisel võtma arvesse KSH tulemusi.

Kohtupraktikas<sup>209</sup> on asunud seisukohale, et tegevuslubade keskkonnamõjude hindamise (KMH) heakskiit on menetlustoiming. Töö koostaja ei leidnud kohtupraktikat, mis oleks käsitletud KSH aruande heakskiidu õiguslikku määratlust. Kuna nii KSH kui ka KMH

---

<sup>205</sup> I. Pilving, lk 169-170.

<sup>206</sup> KeHJS § 10 lõike 1 kohaselt on riigipiiriülese mõjuga tegevuse puhul järelevalve teostajaks Keskkonnaministeerium.

<sup>207</sup> Näiteks Tallinna linnas Paljassaare põik 16 ja selle lähiala detailplaneering ja selle KSH koostamine algatati 30.06.2010. Keskkonnaamet kiitis KSH programmi heaks 16.08.2010. KSH aruande eelnõu valmimisest teavitati avalikkust 25.10.2011. 2014. aasta mai seisuga on planeeringu ja selle KSH menetlus seiskunud, sest Keskkonnaamet ei ole mõju hindamise aruannet siiani kiitnud heaks. Kättesaadav <http://adepte.ee/dokument/paljassaare-poik-16-ecobay-ksh-2/> (01.05.2014).

<sup>208</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=146589/> (20.11.2012), lk 31.

<sup>209</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06; TlnHKo, 11.10.2007, 3-07-1306.

menetluse regulatsioon on analoogne<sup>210</sup>, olen arvamisel, et KSH menetlusele on kohaldatav KMH-ga seotud otsuste õiguslik määratlus.

Riigikohtu halduskolleegium on öelnud lahendis nr 3-3-1-86-06 järgmist: “Kaevandamisloa taotluste menetlusse võtmine, avalikustamine ega keskkonnamõju hindamise algatamise otsused ei ole käsitatavad kaevatavate haldusaktidena HKMS § 4 lg 1<sup>211</sup> tähenduses. Loetletud tegevustega ei tekitata, muudeta ega lõpetata haldusvälise isiku õigusi ega kohustusi. Tegemist ei ole ka toimingutega HMS § 106 lg 1 tähenduses, vaid üksikute menetlustoimingutega kaevandamisloa taotluse menetluses. Seetõttu ei ole võimalik ka vaidlustada konkreetset menetlustoimingut (sh keskkonnamõju hindamise algatamine) haldusakti andmise menetluses”. Ka Tallinna Ringkonnakohus on öelnud, et KMH heakskiit on menetlustoiming, sest mõju hindamise aruande heakskiitmine ei tekita, muuda ega lõpeta kellegi õigusi. Samuti märkis kohus, et keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmine on haldusorgani kaalutusotsus, mille kohtulik kontroll on piiratud. Sisuliselt otsustatakse keskkonnamõju hindamise aruande heakskiitmisega see, et aruandes esitatud teave on piisav selleks, et aruanne täidaks KeHJS § 2 lõikes 1 sätestatud eesmärgid.<sup>212</sup> Alternatiivselt on kohtupraktikas leitav ka lahend, milles kohus asus seisukohale, et KMH heakskiitmise otsus ei ole menetlustoiming. Kohtuasjas 3-07-1567 oli Tartu Halduskohus arvamisel, et vaidlusalusel juhul ei ole vastustaja otsuse puhul tegemist menetlustoiminguga, kuna menetlustoiminguga ei määrata keskkonnanõudeid ja kehtivast õigusest ei tulene, et vallavalitsus võiks ka ise määrata neid nõudeid. Lahendi kohaselt algatati ehitusloale KMH, mille tulemusel sooviti sätestada hindamise objekti kitsendavaid tingimusi. Samuti fikseeriti, et käsitletakse kahte tegutsemisalternatiivi: nn nullalternatiivi<sup>213</sup> ja ümberehitatud farmi.

---

<sup>210</sup> KMH menetluses on hindamise objektiks tegevusloa (nt ehitusloa, jäätmeluba) mõjud ja KSH menetluses on hindamisobjektiks kohaliku omavalitsuse poolt kehtestamisele kuuluv planeering või muu strateegiline dokument. Seega on mõlemal juhul mõju hindamine osa protsessist- kas tegevusloa taotlemisest või planeeringu koostamisest. Mõlema menetluse puhul antakse keskkonnaorgani poolt heakskiit peale mõju hindamise aruande valmimist ja selle avalikustamist. Selliselt kontrollib keskkonnamõju hindamise järelevalve teostaja kas hindamine on nõuetekohane, keskkonnamõju hindamise dokumentides toodud teave on piisav jne, menetlusnõudeid järgitud. KMH tulemusel valmiv aruanne peaks oma olemuselt olema konkreetsem ehk rohkem õigusi mõjutav võrreldes KSH-ga.

<sup>211</sup> HKMS § 4 lõige 1 haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks. Haldusaktiks käesoleva seadustiku mõttes on ka haldusleping. Haldusleping on avalik-õiguslikke suhteid reguleeriv leping.

<sup>212</sup> TlnHKo11.10.2007, 3-07-1306.

<sup>213</sup> 0-alternatiivina kirjeldatakse olemasoleva olukorra jätkumist, kusjuures olemasolevaks olukorraks peetakse hetke olukorda. Sellisel juhul võib aga tekkida situatsioon, et olemasolev hetkeolukord on õigusevastane ja kuna avalik võim ei saa aktsioneerida õigusvastase olukorra jätkumist, siis ei saa ka aruande heakskiitmisel teha positiivset otsust olemasoleva olukorra jätkamise kasuks.

Siiski on kohtupraktikas ka KSH aruande sisu tekitanud arvukalt vaidlusi. Enamasti heidetakse ette hinnangute ebapiisavust.<sup>214</sup> Ka Riigikohus on öelnud juba 2003. aastal, et kohalik omavalitsus peab planeeringumenetluses koguma teavet nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse kohta, vastasel juhul ei ole haldusorganil piisavalt infot õiguspärase kaalutusotsuse tegemiseks.<sup>215</sup> Riigikohtu praktika kohaselt on KMH aruande heakskiitmise õigusvastasuse tuvastamine võimalik ainult juhul, kui aruande heakskiitmisel on rikutud menetlusnorme või kui heakskiidetud aruanne on ilmselgelt sedavõrd puudulik, et ei saa oma eesmärki täita. Samas leidis kohus, et keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest ning enamasti ei ole võimalik veenvalt otsustada, kas vaatamata puudustele haldusmenetluse läbiviimisel, on selle tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärase<sup>216</sup>. Lõplik planeeringulahendus valmib alles koostöös avalikkusega ning kui haldusorgan ei ole teinud kõike endast olenevat huvitatud isikute tõhusaks kaasamiseks planeerimismenetlusesse, siis HMS § 58 ei kohaldu.<sup>217</sup> Selliselt oleks ka planeeringu kehtestamise otsus tühistatav KSH menetluses tehtud vea tõttu.

Saksamaal reguleerib keskkonnamõju hindamist keskkonnamõju hindamise seadus (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*)<sup>218</sup>. Planeeringute mõju hindamine on reguleeritud ehitust ja planeerimist puudutavate õigusaktidega. Saksa õiguses ollakse kindlal seisukohal, et keskkonnamõju hindamisel ei ole materiaalselt siduvust ning tegemist on menetlustoiminguga.<sup>219</sup> Keskkonnamõju hindamine on ainult üks osa protsessist, mis kontrollib, kas tegevus vastab avalik-õiguslikele eeskirjadele ning seetõttu on see osa mitmetest erinevatest menetlustest tegevuse lubamisel. Ametiasutustel on kohustus arvestada keskkonnamõju hindamise tulemusi lõpliku otsuse tegemisel, samas ei tähenda keskkonnamõju hindamise negatiivne tulemus iseenesest seda, et tegevust ei tohi lubada.<sup>220</sup>

---

<sup>214</sup> RKHKo, 19.05.2011; 3-3-1-21-11; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08; TlnRko, 3-10-2805/325.

<sup>215</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 25.

<sup>216</sup> Vt RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06 p-d 22 ja 24

<sup>217</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08 p 13; RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 27.

<sup>218</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 24.2.2010 I 94... 25.7.2013 I 274.

<sup>219</sup> U.Büdenbender, W. Heintschel von Heinegg, P. Rosin. Energierecht: Recht der Energieanlagen de Gruyer. Berlin, New York: de Gruyter, 1999.

<sup>220</sup> M. Kramer. Integratives Umweltmanagement. Systemorientierte Zusammenhänge zwishn Politik, Recht, Management und Technik. 2010 Bundesministerium für Umwelt, naturschutz und Reaktorsicherheit. GWF Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010, s 220-221

Saksa õiguses viib mõju hindamise läbi haldusorgan, mitte eraõiguslik ekspert.<sup>221</sup> Olen arvamisel, et selliselt on menetluses paremini tagatud haldusõiguse põhimõtete järgimine. Kuigi ka KSH menetlusele kohaldatakse haldusmenetluse reegleid, arvestades KeHJS erisusi (KeHJS § 1 lg 2), siis ei selgu õiguskirjandusest, ega mõju hindamist käsitlevast erialakirjandusest<sup>222</sup>, kas mõju hindamisel välja pakutavad meetmed peaksid vastama proportsionaalsuse printsiibile. Viimasele räägib vastu eelkõige keskkonnaõiguse lähtumine ettevaatusprintsibiist.<sup>223</sup> Siiski leian, et järelevalvet teostava organi kontroll ei tohiks seisneda üksnes meetmete piisavuses.

Koostamisel oleva 2013. a PlanS-i eelnõuga on kavandatud planeeringute ja KSH menetluse ühildamine. KSH aruande heakskiitmist senisel kujul ei toimu, vaid seda asendab keskkonnaorgani kooskõlastus, millega koos esitatakse ka seiremeetmed, mis on planeeringu elluvijale järgimiseks kohustuslikud.<sup>224</sup> Seletuskirja kohaselt on planeeringu koostajale seatud nõudeks hinnata aruande eelnõu kooskõlastamisel toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust. Selliselt peaks ka kohalik omavalitsus ise olema veendunud planeeringu vastuvõtmisel, et nii planeering kui ka KSH aruanne vastavad õigusaktidele ja ruumilise arengu eesmärkidele. Siiski on küsitav, mil määral oleks kohalikul omavalitsusel võimalus seada kahtluse alla KSH eksperdi poolt välja pakutud meetmeid.

### **3.6. Planeeringu vastuvõtmine**

Planeeringu vastuvõtmine on etapp menetluses, kus kohalik omavalitsus kinnitab, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele. Vormilisest aspektist on selleks hetkeks PlanS § 2 kohaselt valminud planeeringuks nimetatav dokumentatsioon, mis koosneb planeeringu tekstist (nn seletuskiri) ja kaardist (joonisest). Planeeringu vastuvõtmine toimub otsusega ning lähtuvalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest ja kaalutusõigusest, on kohalikul omavalitsusel ka õigus keelduda planeeringu vastuvõtmisest.<sup>225</sup> Riigikohus on

---

<sup>221</sup> K. Vaarmari, S. Niitam. Teiste Euroopia Liidu riikide keskkonnamõtjude hindamise süsteemi uuring, Tartu 2008, lk 7.

<sup>222</sup> K. Peterson. Keskkonnamõtju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Keskkonnaministeerium, 2007, Kättesaadav: [http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=409509/KMH\\_juhend\\_180407.pdf](http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=409509/KMH_juhend_180407.pdf) (28.04.2014)

<sup>223</sup> P. Sands and J. Peil. Principles Of International Environmental Law. 2012 Cambridge University Press. 3rd Ed, p 207; RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.

<sup>224</sup> Planeerimiseseaduse eelnõu 571 SE seletuskiri 20.11.2013, lk 52.

<sup>225</sup> RKHKo 31.08.2012, 3-10-2805/300.

öelnud, et planeeringu menetleja otsus annab planeeringu vastuvõtmise kohta hinnangu eelnenud planeerimismenetluse käigule ja tulemustele ning fikseerib planeeringu eesmärgid ja lähteseisukohad sellistena, nagu nad on kindlaks määratud planeeringu projektis. Samuti tuvastatakse vastuvõtmise otsusega sellised planeeringu kehtestamise eeldused, nagu vajalike kooskõlastuste olemasolu.<sup>226</sup> Planeeringu vastuvõtmata jätmise osas on kohus asunud seisukohale, et mõistlik on eeldada, et planeeringu võib jätta vastu võtmata siis, kui see ei vasta seaduse nõuetele või planeeringu lähteesmärgile ja tingimustele, ei ole saanud nõuetekohast kooskõlastust, on vastuolus kõrgemat järku planeeringuga, samuti muudel olulistel asjaoludel. Samuti luges kolleegium üheks planeeringu vastuvõtmata jätmise otsuse õiguspärase aluseks ka objektiivse võimatuse planeeringut ellu viia või ka selle suure tõenäosuse.<sup>227</sup>

Õiguskirjanduses ollakse arvamisel, et planeeringu vastuvõtmine on PlanS § 18 lõike 1 kohaselt haldusakt.<sup>228</sup> Selles osas on tuginetud peamiselt Riigikohtu halduskollegiumi lahendile nr 3-3-1-08-2, kus otsus vaidlustati olukorras, kus planeeringu algatamine ja vastuvõtmine toimusid ühel ja samal päeval. Kohtu hinnangul välistas selline menetlus ühe planeerimismenetluse etapi – planeeringu koostamise – korrektse ja seadusega kooskõlas oleva läbiviimise ning eiras täielikult planeerimismenetluse puhul olulist avalikkuse põhimõtet.<sup>229</sup> Vastuvõtmise otsuse vaidlustamise osas märkis kohus järgmist: “Planeerimis- ja ehitusseaduse ning haldusmenetluse seaduse eesmärgi ja mõttega on kooskõlas, et planeeringu vastuvõtmise otsust kui haldusakti HKMS § 4 lg 1 mõttes saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mille puhul juba planeerimismenetluse käigus on alust arvata, et sellise menetluse tulemusena kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane.” Leian, et selliselt viitas kohus siiski planeerimismenetluses tehtus otsustusele, mida on võimalik sarnaselt haldusaktile vaidlustada, mitte sellele, et vastuvõtmisotsus on haldusakt.

Teiseks tuleb arvamuse, et vastuvõtmise otsus on haldusakt, asjaolust, et PlanS § 18 lg 1 viitab *expressis verbis* menetluses vastuvõetud otsusele. Kuigi sageli toimubki vastuvõtmine linna

<sup>226</sup> RKHKo, 18. 02.2002, 3-3-1-08-2, p 10.

<sup>227</sup> RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08, p 9.

<sup>228</sup> K. Merusk ja I. Pilving, § 6/3 dd. Merusk, ja I. Pilving (toim.); A. Aedmaa jt, lk 257; RKHKo, 18. 02.2002, 3-3-1-08-2, p 10; RKHKo 28.11.2007, 3-3-1-56-07. Samuti on planeerimismenetluse peatumisega seonduvalt Tallinna Halduskohtu 25. jaanuari 2005. a otsuses nr 3-1934/2004 käsitletud võimalust, kas planeeringu vastuvõtmise otsus võiks endast kujutada ka osahaldusakti, mille vastuvõtmisega oleks saanud jätkata osaliselt vaidlusaluse teeprojekti planeeringuga.

<sup>229</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6.

või vallavalitsuse või isegi volikogu otsusega<sup>230</sup>, tuleb siiski akti määratlemisel vaadata selle sisu, mitte formaalset määratlust.<sup>231</sup> Leian, et sisu poolest ei saa planeeringu vastuvõtmise otsus olla haldusakt. Planeeringu vastuvõtmisega ei kaasne menetluse eseme osas lõpliku otsuse tegemist ning lõplik planeeringulahendus valmib alles koostöös avalikkusega.<sup>232</sup> Seega ei kaasne isikutele veel õiguspärast ootust sellise planeeringu kehtestamiseks. PlanS § 18 lg 1 alusel kinnitab kohalik omavalitsus vastuvõtmisel, et see vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele. Sealjuures peab kohalik omavalitsus olema veendunud, et planeering on avalikkusele tutvustamiseks valmis, kontrollima selle õigusaktidele vastavust, samuti peab kohalik omavalitsus sisustama avaliku huvi mõiste. Leian, et selliselt vastab vastuvõtmise otsustus pigem eelhaldusaktile, mille eesmärk on teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (HMS § 51 lg 1 p 2).

Töö koostaja ei leidnud kohtupraktikat, kus vastuvõtmise otsust oleks vaidlustatud haldusakti või eelhaldusaktina. Lisaks eelpool käsitletud lahendile nr 3-3-1-08-02 on kohtupraktikas peetud vaidlustamist lubatavaks ka põhjusel, et kohalik omavalitsus ei ole teinud otsust planeeringu vastuvõtmiseks.<sup>233</sup> Kohus leidis, et menetluse peatumine või seiskumine võib muutuda õigusvastaseks kasvõi seeläbi, et langevad ära menetluse peatamist tinginud asjaolud (menetlustakistused) või menetluse seiskumisest menetlusosalistele tekkiv kahju ületab märgatavalt selle kasu, mida võib saavutada menetlustoimingutest hoidudes.<sup>234</sup>

Esmalt näib, et kui vastuvõtmise otsust käsitleda eelhaldusaktina, siis oleks see üheks lahenduseks, kuidas jagada keeruline planeerimismenetlus vaheetappideks. Just õiguskirjanduse kohaselt on teatud juhtudel siduva vaheotsuse tegemine vajalik otstarbekuse kaalutlusest lähtuvalt selleks, et vältida hilisemaid vaidlusi.<sup>235</sup> Selliselt oleks võimalik teha ühe osa osas siduv otsus ning jätkata menetlusega teiste küsimuste osas. Kuna eelhaldusaktidele laienevad haldusakti sätted, siis oleks isikutel võimalik oma õiguste kaitsmiseks ka see otsustus vaidlustada. Hilisemalt oleks eelhaldusaktiga tehtud otsuste kehtetuks tunnistamine lubatud üksnes õiguskindluse kaitseks kehtestatud tingimusi

---

<sup>230</sup> Vt näiteks Türi Vallavolikogu otsus. Kättesaadav: <http://www.tyri.ee/index.php?page=85&> (26.04.2014).

<sup>231</sup> RKHKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 24.

<sup>232</sup> RKHKo 12.05.2006, 3-3-1-16-08, p 11.

<sup>233</sup> RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08, p 25.

<sup>234</sup> RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08 p 19.

<sup>235</sup> Vt viide 53.

arvestades.<sup>236</sup> Selliselt ei saaks üldreeglina ka planeeringu kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamisel enam minna tagasi menetlustoimingute juurde, mis on tehtud enne planeeringu vastuvõtmist. Samas jääb kohalikule omavalitsusele endiselt võimalus otsustada, kas planeering üldse kehtestada.

Siiski selgub, et planeerimismenetluse eripärasid arvesse võttes selline lahendus ei sobi. Planeeringu vastuvõtmisele järgneb avalik väljapanek ja avalik arutelu. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, korratakse muuhulgas planeeringu kooskõlastamist isikuga, keda muudatus puudutab. Samuti tähendab see planeeringu uuesti vastu võtmist ning avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu kordamist (PlanS § 25 lg 5). Seega ei ole võimalik käsitleda vastuvõtmise otsust lõpliku otsuse suhtes õiguslikult siduvana, kui järgnevad menetlusetapid ongi loodud selleks, et vastuvõetud planeeringulahenduses teha vajadusel muudatusi ja täiendusi. Alternatiivselt on muidugi võimalik ka olukord, kus planeeringu avaliku väljapaneku ja arutelu käigus vastuväiteid ei esitata ning planeeringut enam ei muudeta. Sellisel juhul on võimalik vastuvõetud planeeringulahendus ka kehtestada.

Peale planeeringu vastuvõtmist ning avalikkusele suunamist kaasneb ka teine oluline muudatus. Nimelt muutub peale avalikkusele suunamist menetlusosaliste ring. Kuigi kohalik omavalitsus võib kaasata avalikkuse ka juba planeerimisprotsessi algetapis, siis toimub enne planeeringu vastuvõtmist planeeringu koostamine üldjuhul koostöös HMS § 11 lõikes 1 nimetatud kohustuslike menetlusosalistega – haldusakti taotleja, adressaadi, kolmandate isikutega ning teiste haldusorganitega. Seega juhul, kui käsitleda planeeringu vastuvõtmise otsust eelhaldusaktina, oleks see õiguslikult siduv üksnes algsete menetlusosaliste suhtes, mitte aga nende isikute jaoks, kes otsustavad planeerimismenetlusega liituda näiteks avaliku väljapaneku käigus. Samuti on lõpliku otsuse vaidlustamise õigus kõigil isikutel (PlanS § 26), sh ka nendel, kes eelnevas menetluses ei osalenud. Selliselt võib aga hoopiski kaasneda kohustuslike menetlusosaliste õiguste piiramine, mitte aga neile efektiivse õiguskaitse ja õiguskindluse tagamine. Seega võib see menetlusetapp oma olemuselt vastata eelhaldusakti kriteeriumitele, kuid selliselt ei toimi see planeerimismenetlust tervikuna arvesse võttes. Samuti ei vähendaks selle otsustuse vaidlustamise lubamine hilisemas menetluses vaidlustamise tõenäosust.

---

<sup>236</sup> K. Merusk ja I. Pilving, lk 72-73.

### 3.7. Planeeringu avalik väljapanek ja arutelu

Planeeringu avalik väljapanek on menetlusetapp, kus avalikkusele tehakse võimalikuks tutvuda vastuvõetud planeeringu materjalidega. Avalikust väljapanekust teavitab isikuid kohalik omavalitsus ning igal isikul on õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta (PlanS § 20). Riigikohus on öelnud, et planeeringu avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele. Avaliku väljapaneku käigus informeeritakse avalikkust planeeringust ning kaasatakse avalikkus planeeringu väljatöötamisse. Väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti ning lõplik planeering valmib koostöös avalikkusega.<sup>237</sup>

Avaliku väljapanekuga on otseselt seotud planeeringu avalik arutelu, kus tutvustatakse planeeringulahendust ning selle menetlust, samuti avalikul väljapanekul esitatud seisukohti. Avalikul arutelul on kõigil isikutel täiendavalt võimalik esitada küsimusi ja saada selgitusi. Nagu eelnevalt välja toodud, teeb vajadusel kohalik omavalitsus avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel planeeringus vajalikud parandused ja täiendused. Juhul, kui avaliku väljapaneku käigus esitatakse selliseid vastuväiteid, mille osas kompromissi ei leita, esitatakse see informatsioon planeeringu järelevalve teostajale.

Planeeringu avalik väljapanek ja selle arutelu on menetlustoimingud.<sup>238</sup> Tegemist on selgelt planeeringu menetluse raames tehtud protseduurilise meetmega, mille eesmärgiks on avalikkuse informeerimine ning menetluse kaasamine. Kohtupraktika analüüsimisel ei olnud võimalik leida kaasuseid, mis oleks käsitlenud avaliku väljapaneku või arutelu korraldamisega seotud menetlustoimingute iseseisvat vaidlustamist planeerimismenetluse kestel. Samas on tegemist just menetlustoimingutega, mille raames tehtud menetlusvead on sageli põhjusteks, miks kohus on tunnustanud kehtetuks detailplaneeringu tunnistamise otsuse.

Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis nr 3-3-1-16-08 oli detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise aluseks PlanS § 18 lg 2 p 2 kohane rikkumine, mille kohaselt tuleb avalik väljapanek korraldada lisaks valla keskusele ka vastavas asulas. Halduskolleegium asus seisukohale, et planeerimismenetluses on haldusorganil kohustus teha endast kõik olenev huvitatud isikute tõhusaks kaasamiseks planeerimismenetluse. Kuivõrd lõplik planeeringulahendus valmib alles koostöös avalikkusega, ei saa välistada võimalust, et

<sup>237</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11.

<sup>238</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 11.

avalikkuse nõuetekohase kaasamise korral oleks lõpptulemus kehtestatud planeeringust erinenud. Seetõttu ei kohaldanud kohus HMS §-i 58. Kohus lähtus kehtetuks tunnistamisel eeskätt vaidlusaluse menetlusnormi eesmärgist, mis on avalikkuse tõhus informeerimine ja kaasamine.<sup>239</sup> Selline lähenemine on seotud sellega, et kohtupraktika kohaselt planeerimismenetluses, mida iseloomustab laiaulatuslik diskretsiooniruum, omavad erilist tähtsust menetlus- ja vorminõuded.<sup>240</sup>

Eelduslikult oleks sellise vea tõttu võimalik ka menetluse keskel avaliku väljapaneku ja arutelu tulemused vaidlustada, tuginedes HKMS § 45 lg-le 3. Siiski on küsitav, kas kohus lubaks sellisel põhjusel planeerimismenetluse keskel menetlustoimingu vaidlustamist. Leian, et kuna on tegemist menetluse lõpufaasis tehtud otsustusega, siis pidades silmas menetlusökonoomiat, ei pruugi kohus lugeda selle menetlustoimingu iseseisvat vaidlustamispõhjendatuks

### **3.8. Planeeringu järelevalve**

Teatud juhtudel peab enne planeeringu kehtestamist maavanem teostama selle üle järelevalvet. Detailplaneeringu üle on vaja teostada järelevalvet juhul, kui sellega soovitakse muuta kehtestatud üldplaneeringut või kui avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega ei ole arvestatud või nende osas ei ole saavutatud kokkulepet (PlanS § 23 lg 2). Kohtupraktikas on märgitud, et järelevalve menetluse eesmärk on eeskätt avaliku huvi tagamine, selleks et kohalik omavalitsus järgiks seaduslikkuse printsiipi ja toimiks õiguspäraselt.<sup>241</sup>

Maavanema volitused järelevalve teostamiseks sätestab PlanS § 23 lõige 3. Esiteks saab maavanem anda planeeringule oma heakskiidu. Heakskiidu võib ta anda pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist. Koos heakskiiduga teeb maavanem ettepaneku planeeringu kehtestamiseks (PlanS § 23 lg 6). Teiseks võib maavanem tuvastada vajaduse kehtestada planeering ainult osaliselt (PlanS § 23 lg 7). Kolmandaks, kui järelevalve käigus jääb veel lahendamata eriarvamusi kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema vahel, läheb nende lahendamine üle Siseministeriumile (PlanS § 23 lg 5). Planeerimisseaduse

---

<sup>239</sup> Vt viide 235.

<sup>240</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6; RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.

<sup>241</sup> TlnRKm 05.09.2007, 3-07-1144, p 12.

kohaselt ei tohi kohalik omavalitsus enne järelevalve poolt heakskiidu saamist planeeringut kehtestada (PlanS § 23 lg 6).

Riigikohtu praktikas on maavanema heakskiit määratletud menetlustoiminguna.<sup>242</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et maavanema heakskiitu tuleb käsitada HMS § 16 lg 1 kohase siduva iseloomuga kooskõlastusena, mis on menetlustoiming, mitte haldusakt.<sup>243</sup> Maavanema poolt antava kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine ei ole üldjuhul võimalik ning kohtupraktika kohaselt on see lubatud üksnes juhul, kui järelevalveotsusest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks.<sup>244</sup> Ka siin on probleemiks eeskätt asjaolu, et haldusõiguslikud suhted kujunevad kohaliku omavalitsuse ja maavanema vahel. Samas on kohalik omavalitsus planeerimisakti andmisel seotud maavanema järeldusotsusega, sh tuvastatud asjaoludega.<sup>245</sup> Riigikohus on öelnud, et juhul, kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel. Ka siis, kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustuslikud järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada.<sup>246</sup> Sealjuures ei saa järelevalveorgani heakskiidu puudumisel detailplaneeringut kehtestada hoolimata teiste põhjenduste õiguspärasusest.<sup>247</sup> Seega nii planeerimiseseaduse kui kohtupraktika kohaselt on maavanema heakskiit kohaliku omavalitsusele rangelt siduv. Planeeringu heakskiitmisest keeldumine tähendab enamasti ka seda, et selliselt on mõjutatud nii faktiliselt kui ka õiguslikult ehitustegevusest huvitatud isik, kes on planeeringu algatamist taotlenud.

Maavanema otsustusega seonduvalt on kohtupraktikas ilmnenu ka probleem, kus menetluses ei ole esitatud kaebust maavanema järelevalvetoimingute peale ning maavanem ei ole olnud menetlusosaliseks, samas on kaebajad kohtumenetluse käigus maavanema järelevalve õiguspärasuse kahtluse alla seadnud. Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis nr 3-3-1-61-07 kehtestas Saue Linnavalikogu detailplaneeringu, millega muudeti üldplaneeringut. Enne detailplaneeringu kehtestamist teostas Harju maavanem Saue Linnavalitsuse pöördumiste alusel järelevalvemenetlust. Neist esimese teostamisel ei andnud maavanem kooskõlastust üldplaneeringu muutmiseks. Teisel korral asus maavanem seisukohale, et

---

<sup>242</sup> RKHKo 19. 04.2007, 3-3-1-12-07 p 10; RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p 18.

<sup>243</sup> RKHKo 19. 04.2007, 3-3-1-12-07 p 10.

<sup>244</sup> RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07.

<sup>245</sup> RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07 koos Indrek Koolmesitri eriarvamusega, p 3.

<sup>246</sup> RKHKo 22.09.2008, 3-3-1-30-08, p 16.

<sup>247</sup> RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-78-12, p 13.

vastuolu detailplaneeringu ja üldplaneeringu vahel puudub ning andis planeeringule oma heakskiidu. 2006. a väljastas linnavalitsus ehitamiseks ehitusloa. Naaberkinnistute omanikud esitasid kaebused ning ringkonnakohus tuvastas detailplaneeringu ja üldplaneeringu vastuolu ning sellest lähtuvalt tühistas linnavalitsuse otsuse, millega detailplaneering oli kehtestatud. Siiski ei kõrvaldanud lahend järelevalveotsustuse siduvust. Sest kohtu poolt planeerimismenetluses tehtud menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamine ei tähenda seda, et kohalikul omavalitsusel oleks võimalik alati peale seda ka realselt õiguspärane olukord saavutada. Seetõttu kujunes õiguslikult ebaselge situatsioon, kus ühel ajal omasid õiguslikku siduvust ning seega ka ka kehtivust teineteist sisuliselt välistavad haldusakt ja kohtuotsus. Samuti puudusid kohalikul omavalitsusel mõistlikud võimalused edasiseks õiguspäraseks käitumiseks. Volikogu ei saanud muuta üldplaneeringut kohtuotsusest tulenevalt, sest üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga eeldas maavanema sellekohast nõusolekut, st maavanema senise ja jätkuvalt kehtiva järelevalveotsustuse muutmist.<sup>248</sup> Riigikohus leidis, et kuna järelevalveotsustus ei olnud iseseisvaks kohtuvaidluse esemeks, siis seetõttu ei saanud ka maavanem osaleda asja menetluses. Kohus tõi välja, et kuna planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vahekorid eelkõige haldusesisene, siis pole ka maavanema poolt antava kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik ja juhul, kui sellest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks. Riigikohus nentis, et kehtivas õiguses puudub piisav materiaalõiguslik ning ka menetlusõiguslik regulatsioon selliseks olukorraks, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga.<sup>249</sup>

Seega kohtu poolt planeerimismenetluses tehtud menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamine ei tähenda seda, et kohalikul omavalitsusel oleks võimalik alati peale seda ka realselt õiguspärane olukord saavutada. Ka Riigikohtu halduskolleegiumi otsuses nr 3-3-1-15-14 tuvastas kohus küll kooskõlastuskirja tingimuste õigusvastasuse, kuid asus sellegipoolest seisukohale, et sellest hoolimata peab haldusorgan hankima uue kooskõlastuse.<sup>250</sup> Sisuliselt ei võimaldanud ka kirja õigusvastasuse tuvastamine saavutada olukorda, kus menetlust oleks võimalik jätkata.

Seega on kohtumenetluses võimalik saavutada õiguspärane olukord üksnes siis, kui

---

<sup>248</sup> RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07 koos Indrek Koolmeistri eriarvamusega, p 6.

<sup>249</sup> RKHKo RKHKo 19. 04.2007, 3-3-1-12-07, p 23.

<sup>250</sup> RKHKo, 24.04.2014, 3-3-1-15-14, p 14.

menetlustoimingu teostajaks on olnud vastustaja ise või kui vaidlustatakse eelkõige menetlust läbiviiva haldusorgani toiming. Nagu töö alapeatükis 3.3.1. märgitud, on üheks võimaluseks kaasata teine haldusorgan täiendava vastustajana. Ka halduskolleegiumi otsusele nr 3-3-1-61-07 esitatud eriavamus oli I. Koolmeister seisukohal, et juhul kui kohtuasja lahendamisel tuleb anda sisuline hinnang planeerimisjärelevalve menetluses tehtud ja õiguslikult kehtivale järeldusotsusele, on nõutav ka selle järeldusotsustuse vaidlustamine koos detailplaneeringu kehtestamise otsusega. Selliselt tuleks kaasata ka maavanem vastustajana.

### **3.9. Planeeringu kehtestamine**

Planeerimismenetluse viimaseks etapiks on selle kehtestamine (PlanS § 24). Ainult kehtestatud planeering on järgimiseks kohustuslikuks ja õiguslike tagajärgede saabumise eelduseks. Planeeringu kehtestamine on kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus.<sup>251</sup> Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus öelnud, et detailplaneeringu menetlemisel ja kehtestamisel eeldab diskretsiooniõiguse kasutamine seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad jäetakse arvestamata, siis tuleb seda põhjendada. Samuti, lähtuvalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest ja kaalutusõigusest, on kohalikul omavalitsusel õigus ka keelduda planeeringu vastuvõtmisest. Näiteks asjaolu, et planeeringu on kooskõlastanud kõik asjakohased asutused, ei tähenda veel automaatselt, et kohalik omavalitsus planeerimismenetluse läbiviijana peaks tingimata planeeringu kehtestama.<sup>252</sup> Samuti võib detailplaneeringu kehtestamata jätmise aluseks olla ka kohaliku omavalitsuse finantsraskused.<sup>253</sup>

Planeering kehtestatakse haldusaktiga. Selleks on valla- või linnavolikogu otsus. Praktikas on planeeringuid kehtestatud ka määrustega. Tallinna Ringkonnakohus on selgitanud, et detailplaneering ise on üldkorraldus: „Detailplaneering koostatakse teatud territooriumi või selle osa kohta ning sellisena on tegemist asja avalik-õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorraldusega HMS § 51 lg 2 tähenduses<sup>254</sup>, mis kehtib planeeringualasse kuuluva kinnistu igakordse omaniku suhtes.“<sup>255</sup> Erinevalt meie detailplaneeringutest, on saksa õiguses

<sup>251</sup> RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10, p 27.

<sup>252</sup> TlnRKO 31.08.2012, 3-10-2805/300, p 59.

<sup>253</sup> RKHKo 04.03.2014, 3-3-1-96-13.

<sup>254</sup> K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika – Juridica, 2011, nr 1, lk 27-34.

<sup>255</sup> TlnRKO 10.01.2013, 3-11-1318.

hoonestusplaan üldakt, määrus<sup>256</sup> ja allub saksa halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt normikontrollile, aga ka üksikjuhtumi kontrollile.<sup>257</sup> Samuti ei sõltu hoonestusplaani lubamine kohaliku omavalitsuse kaalutusõigusest, vaid sellest, kas see vastab avalik-õiguslikele eeskirjadele. Siinkohal leian, et eesti regulatsioon on sobivam. Planeerimismenetluse korraldamine ei ole omaette eesmärk. Ruumilise planeerimise kaudu täidab kohalik omavalitsus talle pandud valla või linna arenguga seonduvaid sisulisi ülesandeid: korraldab maakasutust ja asustust, realiseerib ehituspoliitikat, soodustab kogukonna huvidele vastava ettevõtluse arengut jne.<sup>258</sup> Siiski tuleb nõustuda, et saksa õiguses olev lahendus teeb kindlasti lihtsamaks hilisemalt planeeringulahenduse õiguspärasuse kontrollimise.

Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks annab aluse PlanS §-s 26 lõige 1, mille kohaselt on planeeringu vaidlustamise õigus igal isikul, kes leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Tegemist on sättega, mis võimaldab esitada kaebuse nii subjektiivsete õiguste rikkumise korral kui ka populaarkaebusena. Viimase puhul on tegemist teoreetilise lähenemisega, mille kohaselt piisab kaebeõiguse olemasoluks avaliku huvi olemasolust. Selle kohaselt on kaebus üksnes menetluse algatamise aluseks ning selle võib esitada igal ajal.<sup>259</sup> Riigikohus on öelnud, et planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks võib halduskohtusse pöörduda igal ajal, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab.<sup>260</sup> Samas, juhul kui kaebus on esitatud samaaegselt kahel erineval alusel, s.o subjektiivsete õiguste rikkumise tõttu ja populaarkaebusena, lasub kohtul sellise kaebuse menetlemisel kohustus selgelt eristada, millises osas on kaebus esitatud subjektiivsete õiguste kaitseks ja millises osas soovitakse kaitsta avalikku huvi vastuolu tõttu seaduse või muu õigusaktiga.<sup>261</sup>

Tulenevalt menetlustoimingute vaidlustamise üldreeglit saab peale planeeringu kehtestamist vaidlustada koos lõppaktiga ka kõiki menetlustoimingud. Nagu eelnevalt käsitletud, seab

---

<sup>256</sup> Baugesetzbuch § 10 lg 1; R. Schmidt. Verwaltungsprozessrecht. 16. Auf. Pinkvoss GmbH: Hannover, 2014, s 59-60.

<sup>257</sup> VwGO § 47 lg 1.

<sup>258</sup> RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13, p 20.

<sup>259</sup> E. Vene, § 44. Merusk, ja I. Pilving (toim.).

<sup>260</sup> RKHKo 09.06.2004, 3-3-1-28-04, p 14.

<sup>261</sup> RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10, p 15.

menetlus- ja vorminõuete vaidlustamisele piirangu HMS § 58, mille kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Siiski on just planeerimisõiguses tehtud sellest erandeid. Kohtupraktika kohaselt on nii planeerimismenetluses kui ka keskkonnamõjuga küsimuste õigel otsustamisel määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest ning enamasti ei võimalik veenvalt otsustada, kas vaatamata puudustele haldusmenetluse läbiviimisel, on selle tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärane. Lõplik planeeringulahendus valmib alles koostöös avalikkusega ning kui haldusorgan ei ole teinud kõike endast olenevat huvitatud isikute tõhusaks kaasamiseks planeerimismenetlusse, siis HMS § 58 ei kohaldu.<sup>262</sup>

Eelnevaga seoses ei ole planeerimisseaduse eelnõuga 571 SE muudatusi kavandatud. Siiski on menetluse kestuse lühendamine olnud üheks lähtepunktiks eelnõu koostamisel. Selliselt on seatud näiteks tähtajad planeeringute järelevalve teostamisele, mis hetkel kehtivas regualtsoonis puuduvad (PlanS eelnõu § 131). Samuti lähtudes PlanS eelnõu § 132 lg-le 2 tekib kolme aasta möödumisel peale planeeringu algatamist kohalikul omavalitsusel kohustus teatada, millal planeering on kavas kehtestada või kui selleks ajaks on selgunud, et planeeringut ei ole võimalik kehtestada, siis tehakse kehtestamata jätmise otsus. Leian, et kuna planeeringu koostamise kestvus sõltub ka väga paljudest teistest osapooltest, siis on kohalikul omavalitsusel keeruline teatada täpset aega planeeringu valmimise kohta. Siiski võimaldab see nõuda kohalikult omavalitsuselt selgitusi menetluse seisu ja selle perspektiivikuse osas.

### **3.10. Vahekokkuvõte**

Detailplaneeringu menetlus on haldusmenetlus, mille võib üldistatuna liigitada järgnevateks etappideks: planeeringu algatamine; planeeringu koostamine; planeeringu vastuvõtmine; planeeringu avalikustamine; planeeringu järelevalve ning kehtestamine. Teatud juhtudel võib detailplaneeringu menetlusega kulgeda paralleelselt ka KSH menetlus.

Kohtupraktikas on planeeringumenetluse kestel tehtud otsustustest käsitletud planeeringu algatamata jätmist<sup>263</sup> ja menetluse jätkamisest keeldumist<sup>264</sup> haldusaktidena. Leian, et

---

<sup>262</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08 p 13; RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 27.

<sup>263</sup> RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07, 10.

keeldumisotsuse käsitlemine haldusaktina on põhjendatud eeskätt tulenevalt HMS § 43 lõikest 2, mille kohaselt loetakse haldusakti andmisest keeldumist haldusaktiks, kuigi see ei vasta HMS § 51 lõikes 1 sätestatud haldusakti tunnustele. Alternatiivselt on KSH algatamata jätmise kohtupraktikas määratletud menetlustoiminguna.<sup>265</sup> Selline õiguslik määratlus on põhjendatav eelkõige sellega, et KSH algatamata jätmise otsustus ei lõpeta iseseisvalt detailplaneeringu menetlust.

Õiguskirjanduses ollakse arvamisel, et detailplaneeringu vastuvõtmine PlanS § 18 lg 1 kohaselt on haldusakt.<sup>266</sup> Kohtupraktikas on viidatud sellele ka kui menetlustoimingule.<sup>267</sup> Olen arvamisel, et tegemist ei saa olla haldusaktiga, sest haldusakt nõuab menetluse eseme osas lõpliku otsuse tegemist, samas valmib detailplaneeringu menetluses lõplik planeeringulahendus alles peale kõigi menetlusetappide läbimist ning sellise lahenduse kehtestamist. Need asjaolud viitavad selgelt akti tuvastavale iseloomule ja seega eelhaldusakti määratlusele.

Teisi planeerimismenetluses tehtud otsustusi käsitletakse menetlustoimingutena.<sup>268</sup> Kohtupraktikas on palju vaidlusi tekitanud planeeringu kooskõlastuse (PlanS § 17 lg 4), planeeringule nõusoleku andmise (LKS § 40 lg 3) ja maavanema poolt planeeringu heakskiitmise otsustused (PlanS § 23 lg 1 p 2). Tegemist on menetlustoimingutega, mis ilmekalt iseloomustavad haldusõiguslike otsustuste piiritlemisega seotud probleeme, sest need sarnanevad oma siduva iseloomu tõttu eelhaldusaktile või isegi haldusaktile. Nii näiteks võib planeeringu tingimuslik kooskõlastus tuua kaasa alternatiivse planeeringulahenduse koostamise kohustuse. Samuti ei saa maavanema heakskiidu puudumisel detailplaneeringut kehtestada hoolimata põhjenduste õiguspärasusest.<sup>269</sup> Sellegipoolest on Riigikohus mitmes lahendis asunud seisukohale, et kooskõlastustele ja nõusolekutele saab kohaldada HMS § 16 regulatsiooni ka siis, kui tegemist oli n-õ siduvate kooskõlastustega.<sup>270</sup> Kuna need otsustused iseloomustavad haldusorganite vahelist suhtlemist, siis pole võimalik neid kvalifitseerida haldusakti või eelhaldusaktina. Samas ei ole selliste järeldustega nõustunud näiteks Riigikohtunik I.Koolmeister, kes on mitmes eriarvamuses märkinud, et

---

<sup>264</sup> RKHKo 03.05.2007, 3-3-1-41-06, p 20.

<sup>265</sup> RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-63-11, p 7; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11, p 11; RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-58-11, RKHKo 21. 11.2011, 3-3-1-48-11.

<sup>266</sup> K. Merusk ja I. Pilving, § 6. K. Merusk, ja I. Pilving (toim.); A. Aedmaa jt, lk 257.

<sup>267</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 4.

<sup>268</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 2 ja 5.

<sup>269</sup> RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13.

<sup>270</sup> RKHKo 3-3-1-12-07, RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10; RKHKo 10.06.2010,3-3-1-38-10.

planeerimismenetluses tehtud otsustuste käsitlemine menetlustoimingutena ei ole õigustatud ning vajalik oleks eelkõige täpsustada eriseadusi.<sup>271</sup> Nõustun, et tegemist ei ole tavapärase menetlustoimingutega ning seetõttu on need tekitanud palju probleeme nii õiguselguse kui ka kaebeõigust arvesse võttes. Leian, et kuigi need otsustused tähistavad haldusorganite omavahelist suhtlemist, siis võiks nende puhul teha erandi tulenevalt just nende rangelt siduvast iseloomust. Selliselt oleks võimalik neid käsitleda eelkõige eelhaldusaktidena, mis tooks kaasa ka isikute menetlusõiguste parema kaitse.

Juhul kui planeeringule on algatatud KSH, siis on selle menetluse tulemusel kinnitatud nõuded planeeringu koostajale kohustuslikuks (PlanS § 9 lg 12 ja KeHJS § 43). KSH menetluse kesketeks osadeks on KSH programmi ja KSH aruande koostamine, nende avalikustamine ning heakskiitmine.<sup>272</sup> Kohtupraktikas on asutud seisukohale, et tegevuslubade KMH heakskiit on menetlustoiming.<sup>273</sup> Leian, et kuna KMH ja KSH menetlused on analoogsed, seetõttu on võimalik KMH otsustuse õiguslikku määratlust kohaldada ka planeeringu KSH-le. Koostamisel oleva PlanS-i eelnõuga on kavandatud mõlema menetluse ühildamine, samuti on planeeringu koostajale seatud nõudeks hinnata aruande eelnõu kooskõlastamisel toodud hinnangute piisavust ja objektiivsust. Selliselt peaks ka kohalik omavalitsus ise olema planeeringu vastuvõtmisel veendunud, et nii planeering kui ka KSH aruanne vastavad õigusaktidele ja ruumilise arengu eesmärkidele, samuti et KSH-s toodud meetmed on proportsionaalsed.

Menetlustoimingute vaidlustamise üldreegli kohaselt peavad isikud üldjuhul ootama ära eeldatava menetluse lõpptulemuse.<sup>274</sup> Analüüsi tulemusel selgus, et isikute kaebeõiguse realiseerimise võimalused on otseselt mõjutatud sellest, kas tegemist on tavapärase menetlustoimingu või teise haldusorgani siduva kooskõlastusega HMS § 16 tähenduses.

Esiteks on võimalik vaidlustada planeerimismenetluse algatamisest keeldumist. Nagu eelnevalt mainitud, on detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuse Riigikohus lugenud haldusaktiks.<sup>275</sup> Teiseks on võimalik planeerimismenetluses tehtud otsuse vaidlustamine, kui tegu on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda

---

<sup>271</sup> RKHKe 3-3-1-5-11; RKHKe 3-3-1-61-07.

<sup>272</sup> Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=146589/> (20.11.2012).

<sup>273</sup> RKHKO 28.02.2007, 3-3-1-86-06; TlnHKO, 11.10.2007, 3-07-1306.

<sup>274</sup> E. Vene, § 44. Merusk, ja I. Pilving (toim.); RKHKO 08.10.2012, 3-3-1-30-12, p 12.

<sup>275</sup> RKHKm2 03.05.2007, 3-3-1-41-06, p 21; RKHKO 27.01.2010, 3-3-1-79-09, p 10.

järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane või kui menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise tagantjärele võimatuks. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.<sup>276</sup> Tegemist on HKMS § 45 lõikes 3 nimetatud juhtudega, mil menetlustoimingu vaidlustamine on lubatud. Sellisel põhjusel on kohus lubanud vaidlustada näiteks planeeringu algatamise põhjusel, et isikud on jäetud menetlusse nõuetekohaselt kaasamata.<sup>277</sup> Samuti on peetud lubatavaks vastuvõtmise otsuse vaidlustamist olukorras, kus planeeringu algatamine ja vastuvõtmine toimusid ühel ja samal päeval.<sup>278</sup>

Kohtupraktikas on loodud ka täiendav alus menetlustoimingute vaidlustamiseks. Tegemist on sisuliselt HKMS § 45 lg 3 nimetatud erandi laiendusega, mille kohaselt kohus peab menetluslikku rikkumist võimalikuks. Selliselt on võimalik kooskõlastuse, keskkonnaorgani nõusoleku ja maavanema heakskiidu vaidlustamine, kui sellest lähtub siduv keeld haldusakti andmiseks.<sup>279</sup> Leian, et selline lähenemine võib olla põhjendatud maavanema heakskiidu ja ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku andmisel. Maavanema heakskiit on sisuliselt viimane otsustus enne planeeringu kehtestamist. Selleks hetkel peab olema planeering valmis ning see on nii teiste haldusorganite kui ka avalikkusega läbi arutatud. Pean ka Keskkonnaameti ehituskeeluvööndi vähendamise nõusolekust keeldumise otsustuse vaidlustamist lubatavaks, sest menetluslikult tuleb nõusolekut küsida alles peale planeeringu vastuvõtmist. Seega peab selleks hetkeks kohalik omavalitsus olema veendunud, et planeering vastab õigusaktidele ja avalikele huvidele. Samuti on tegemist küsimusega, mille lahendamine on üksnes Keskkonnaameti pädevuses. Planeerimismenetluses tooks pädeva haldusorgani keeldumine ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusoleku andmisest vältimatult kaasa planeeringu kehtestamata jätmise.<sup>280</sup>

Siiski leian, et üldjuhul ei tohiks lubada kooskõlastuse kui menetlustoimingu vaidlustamist. Planeeringu kooskõlastamisel toimub veel planeeringulahenduse väljatöötamine. Planeeringust huvitatud isik ei saa olla kindel, et kohalik omavalitsus kehtestab just talle sobiva planeeringulahenduse. Leian, et sellises olukorras on peamine roll kohalikul

---

<sup>276</sup> RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHK 15.04.2010, 3-3-1-1-10; RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08; 26.02.2009, 3-3-1-96-08.

<sup>277</sup> vt ka RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05; RKHKo 18.06.2003, 3-3-1-53-03.

<sup>278</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

<sup>279</sup> Vt RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07, p 24; RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.

<sup>280</sup> RKHKo 16.02.2014, 3-3-1-41-13.

omavalitsusel endal, kes peaks otsustam, a kas ja kuidas minna planeeringumenetlusega edasi. Samuti ei peaks kohalik omavalitsus planeeringlahendust muutma olukorras kus ettepanek ei ole seotud konkreetse planeeringuliigi raames lahendatava küsimusega. Siiski oleks olukord teine, kui ka haldusorgan ise ei ole nõus lähtuvalt kooskõlastuse sisust alternatiivset planeeringulahendust koostama. Selliselt võiks olla tegemist olukorraga, kus võidakse rikkuda PS §-st 154, PlanS § 4 lg-st 2 ning KOKS § 6 lg-st 1 tulenevat oma territooriumi ruumilise planeerimise õigust.

Analüüsi tulemusel selgus, et siduvate otsustuste puhul ei ole olemasolevad võimalused õiguste kaitsmiseks siiski piisavad. See on tingituna selles, et olenemata teise haldusorgani tegevuse õiguspärasusest, vastutab planeerimismenetlust läbiviiv haldusorgan üksikisiku ees tervikuna ka juhul, kui viga on tingitud kellestki teisest. Kuna planeerimismenetluses antud kooskõlastust, nõusolekut ja maavanema heakskiitu käsitletakse ka lõppotsuse suhtes siduvate menetlustoimingutena, ei ole üldjuhul ka kohalikul omavalitsusel endal võimalik nende sisu vaadata ümber või viivituse korral lugeda vaikumisi antuks. Töös käsitleti ka juhtumit, kus maavanema heakskiidu õiguspärasus ei olnud iseseisvaks kohtuvaidluse esemeks, kuid mille õiguspärasusele andis kohus siiski hinnangu. Seetõttu kujunes õiguslikult ebaselge situatsioon, kus ühel ajal omasid õiguslikku kehtivust ja siduvust teineteist sisuliselt välistavad haldusakt ja kohtuotsus. Samuti puudusid kohalikul omavalitsusel mõistlikud võimalused edasiseks õiguspäraseks käitumiseks. Sellest lähtuvalt ütles ka kohus, et kehtivas õiguses puudub piisav materiaalõiguslik ning ka menetlusõiguslik regulatsioon olukorraks, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga.<sup>281</sup> Leian, et siduva kooskõlastuse andmisest keedumist tuleks käsitleda haldusaktina. Määratledes sellise otsuse haldusaktina tagab see kaebajale ka laiemad võimalused oma õiguste kaitsmiseks.

KSH algatamata jätmise otsust ei ole kohtupraktikast tulenevalt võimalik vaidlustada. See on seotud haldusorgani hindamisruumiga kavandatava tegevuse eeldatava keskkonnamõju olulisuse osas.<sup>282</sup> Leian, et selline lähenemine pole siiski õigustatud, sest ka näiteks detailplaneeringu algatamine on kaalutusotsus. Samuti lähtub KeHJS loogikast, et olulist mõju võivad omada kõik tegevused, mitte ainult KeHJS § 6 lõikes 1 loetelus nimetatud.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p 23.

<sup>282</sup> RKHKo 17.11.2011, 3-3-1-63-11, p 7; RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11, p 11; RKHKo 17.11.2011,3-3-1-58-11, RKHKo 21. 11.2011, 3-3-1-48-11.

<sup>283</sup> H. Veinla, lk 34 ja 220.

Olen arvamisel, et kohus on liigselt kitsendanud kaebeõigust, samuti ei ole see planeerimismenetlust tervikuna arvesse võttes põhjendatud. Kui kohus leiab kehtestatud detailplaneeringu otsuse vaidlustamisel, et kohalik omavalitsus oleks pidanud KSH algatama, tähendab see planeerimismenetluses tagasi algusesse minekut.

KSH aruande heakskiitmise otsuse vaidlustamise võimalusi ei ole kohtupraktikas käsitletud, kuid KMH aruande osas on kohus märkinud, et tegemist on haldusorgani kaalutusotsusega, mille kohtulik kontroll on piiratud.<sup>284</sup> Riigikohtu praktika kohaselt on aruande heakskiitmise õigusvastasuse tuvastamine võimalik ainult juhul, kui aruande heakskiitmisel on rikutud menetlusnorme või kui heakskiidetud aruanne on ilmselgelt sedavõrd puudulik, et ei saa oma eesmärki täita.<sup>285</sup> Seega on tegemist menetlusega, mis võib planeeringu lõpp-tulemusele omada olulist mõju.

Planeeringu kehtestamisotsuse vaidlustamisel on õigus igal isikul, kes leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi (PlanS § 26 lg 1). Planeerimismenetluse seisukohast tähendab otsuse kehtetuks tunnistamine eelkõige planeerimismenetlusega tagasi planeeringu algusesse minekut. Kuigi planeerimismenetluse kordamine võib olla õigustatud tulenevalt avalikest huvidest, pean mitme aastase menetluse kordamist menetlusökonoomia seisukohalt ilmselgelt koormavaks. Samuti pean menetlustoimingute vaidlustamisele suunamist koos lõpliku otsusega problemaatiliseks huvitatud isiku seisukohast. Tegemist peaks olema äärmiselt olulise veaga selleks, et planeeringust huvitatud isik oleks ise motiveeritud vastuvõetud lahendust vaidlustama. Selliselt leian, et kuigi ruumilise planeerimise eesmärgiks on planeeringulahenduse osas tasakaalustatud lahenduseni jõudmine, ei ole tagatud samaväärset olukorda planeerimismenetlust arvesse võttes. Ka N. Parrest märgib, et planeeringute vaidlustamise suhtes on seadusandja leidnud, et avalik huvi planeeringu objektiivse õiguspärasuse saavutamiseks kaalub üles mistahes üksikisiku subjektiivse (põhi)õiguse.<sup>286</sup> Sisuliselt omab iga otsustus iseseisvalt olulist rolli kogu menetluses ning selleks, et oleks võimalik planeerimismenetluse edukas läbimine, tuleks iga otsustuse puhul saavutada konsensus kõigi osapoolte vahel, samuti tagada menetlus- ja vorminõuete korrektsus.

---

<sup>284</sup> TlnHKo11.10.2007, 3-07-1306.

<sup>285</sup> TlnHKo, 11.10.2007, 3-07-1306.

<sup>286</sup> N. Parrest, lk 461-470.



## KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö uuris haldusõiguslike vaheotsustusi, nende piiritlemise kriteeriume ning sellest lähtuvaid õiguskaitsega seotud küsimusi detailplaneeringu menetluse näitel. Probleemi analüüs detailplaneeringu menetluse näitel oli oluline seetõttu, et see võimaldas ühe tervikliku menetluse näitel tuua välja haldusõiguslike vaheotsustustega seotud probleeme ja näidata, kuidas otsustuste õiguslik määratlus võib omada mõju õiguste kaitsmise võimalusele nii menetluse kestel kui ka hiljem lõpptulemuse vaidlustamisel. Probleemi püstitus lähtus sellest, et praktikas tekitab kõige rohkem vaidlusi detailplaneeringu menetlus, samas jääb isikutele, sh haldusorganile endale enamasti selgusetuks konkreetse otsustusega seonduv õiguslik kvalifikatsioon ja sellega kaasnevad tagajärjed, samuti võimalused oma õiguste kaitsmiseks. Seetõttu oli oluline vaadata, kas konkreetsetes menetluses on realiseerunud PS § 15 lg-s 1 ja §-s 14 sätestatud põhiõigus tõhusale õiguskaitsele.

Magistritöö esimeseks ülesandeks oli analüüsida, milliste kriteeriumite alusel saab eristada haldusõiguslike vaheotsustusi? Osa- ja eelhaldusaktidele kohalduvad haldusaktide sätted (HMS § 52 lg 2), seetõttu käsitlesin võrreldavatest kriteeriumitest nende otsustuste võrdlemisel menetlustoiminguga regulatiivsusest ja välismõjust. Analüüsi tulemusel selgus, et kõige selgemini on piiritletav osahaldusakt. Tegemist on otsustusega, mis lahendab asja lõplikult ning mis juba jõustumisest alates toob akti adressaadile kaasa õigused või kohustused. Lähtuvalt HMS § 52 lg 1 p-st 2 on selgelt määratletav ka eelhaldusakt, mille eesmärk on teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu.

Vaheotsustuste piiritlemisel tekitab probleeme eelkõige menetlustoiming, mille mõiste on erinevalt teistest otsustustest määratlemata. Menetlustoimingu eristamisel teistest on võimalik kasutada üksnes välistavat meetodit. Selliselt on menetlustoiminguna määratletav haldusõiguslikest vaheotsustustest määratletav kõik, mis ei ole osahaldusakt, eelhaldusakt või menetluse lõppresultaat. Siiski ei esine menetlustoiminguna määratletava tegevuse puhul kunagi üheaegselt kõiki haldusaktile omased tunnuseid – eeskätt välismõju või regulatiivsust.

Käsitledes haldusõiguslike otsustuste puhul isikute võimalusi efektiivselt kaitsta oma õigusi leidsin, efektiivne õiguskaitse on tagatud eelkõige eelhaldusakti ja osahaldusaktide osas,

mille puhul eeldatakse ka õiguste rikkumise võimalikkust. Halduskohtumenetluse seadustikus on nendele otsustustele omistatud haldusakti staatus ning kaebeõiguse piirangud on sätestatud üksnes nõude sisule. Menetlustoimingute eesmärgiks ei ole isikute õiguspositsiooni muutmine, seetõttu suunab halduskohtumenetluse seadustik nende vaidlustamisele koos lõpliku otsusega. Piirangud menetlustoimingute iseseisvale vaidlustamisele tulenevad eeskätt haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõtetest (HMS § 5 lg 2). Seetõttu on erandid ette nähtud vaid olukordadeks, kus tegemist on olulise menetlusveaga või otsustus rikub subjektiivseid õigusi sõltumata lõpptulemusest. Kuna menetlustoiming ei ole suunatud õiguste või kohustuste tekitamisele, siis on võrreldes teiste otsustustega piiratum ka nõuete esitamise võimalus. Selliselt ei ole võimalik näiteks nõuda menetlustoimingu tühistamist, sest olemuslikult on tegemist toimingu, mitte regulatiivsust omava aktiga.

Lähtudes töö viimasest uurimisküsimusest, keskendusin kolmandas peatükis sellele, kas detailplaneeringu menetluses on haldustegevuse liike eristatud asjakohaste kriteeriumide alusel ning kas seeläbi on tagatud efektiivne õiguskaitse? Analüüsi tulemusel leidsin, et kohtupraktikas on detailplaneeringu menetluses tehtavad vaheotsustused määratletud üldjuhul menetlustoimingutena. Vaheotsuste õiguslikul määratlemisel on lähtutud kolmest peamisest alusest. Esiteks, kas otsus lõpetab iseseisvalt menetluse. Riigikohus on lugenud näiteks detailplaneeringu algatamisest keeldumise otsuse haldusaktiks. See on põhjendatud, sest ka HMS § 43 lg 2 kohaselt loetakse haldusakti andmisest keeldumist haldusaktiks, kuigi see ei vasta HMS § 51 lg-s 1 sätestatud haldusakti tunnustele. Samas on planeeringule keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamata jätmine määratletud menetlustoiminguna, sest see ei lõpeta iseseisvalt menetlust.

Teiseks kriteeriumiks on otsustuse regulatiivsus ehk tahteavaldus õigussuhte reguleerimiseks. Selle kriteeriumi alusel on võimalik eristada kahte menetlustoimingute gruppi. Neist esimesse kuuluvad sellised vaheotsustused, mis vastavad nõ tavaarusaamale menetlustoimingust. Näiteks on oma olemuselt sellised otsustused detailplaneeringu algatamine, avalikustamine, avaliku arutelu korraldamine. Tegemist on protseduuriliste menetlustoimingutega, mis üldjuhul isiku õiguslikku positsiooni ei mõjuta. Teise grupi moodustavad menetlustoimingud, millega võidakse kindlaks määrata siduvalt lõppotsust puudutavaid asjaolusid. Siduvus on aga seotud regulatiivsusega, mis ei kuulu menetlustoimingute iseloomulike tunnuste hulka. Kohtupraktika kohaselt vastavad sellele planeeringu kooskõlastamine, planeeringule nõusoleku andmine ja maavanema poolt planeeringu heakskiitmine.

Kolmas kriteerium on otsustuse haldusväline mõju ehk asjaolu. Kohtupraktika kohaselt ei oma planeerimismenetluse kestel tehtud otsustused haldusvälist mõju. Vaidlusi on tekitanud siiski just kooskõlastused ja nõusolekud, millele kohaldatakse HMS § 16 regulatsiooni ka siis, kui tegemist oli n-õ siduvate kooskõlastustega. Põhjuseks, miks neile ei ole omistatud välismõju, on see, et need iseloomustavad haldusorganite vahelist suhtlemist. Detailplaneeringu menetluses esitab HMS § 11 lg 1 p 4 tähenduses kooskõlastav haldusorgan menetlust läbiviivale haldusorganile oma arvamuse või seisukoha. Selliselt kujunevad haldusõiguslikud suhted kahe haldusorgani vahel, kuid mitte haldusorgani ja menetlusvälise isiku vahel. Sealjuures ei ole detailplaneeringu menetluses haldusõiguslikke otsustusi ümber kvalifitseeritud isegi siis, kui haldusorgani kooskõlastus on tinginud haldusvälisele isikule eraõiguslike lepingute sõlmimise kohustuse või kui keskkonnaorgani keeldumine ehituskeeluvööndi vähendamiseks toob kaasa objektiivse võimatuse jätkata planeerimismenetlusega. Näiteks on asutusesiseste otsustuste puhul Riigikohus leidnud, et menetlustoimingutena määratletavad otsustused, mis esmajärjekorras on suunatud haldusele enesele, võivad avaldada mõju haldusvälistele isikutele, kui nende kohaldumise tulemusena kaasneb faktiline välismõju. Selliselt on kohus need aktid kvalifitseerinud eelhaldusaktideks. Planeeringu kooskõlastamise, planeeringule nõusoleku andmise ja maavanema poolt planeeringu heakskiitmise otsustuste määratlemisel on aga peamiseks takistuseks see, et otsuse tegijaks või arvamuse avaldajaks ei ole menetlust läbiviiv haldusorgan.

Analüüsi tulemusel selgus, et detailplaneeringu vastuvõtmise otsust on võimalik käsitleda eelhaldusaktina. Kirjanduses ning kohtupraktikas on käsitletud vastuvõtmise otsust nii haldusakti kui ka menetlustoiminguna. PlanS § 18 lg-st 1 lähtub, et planeeringu vastuvõtmisel peab kohalik omavalitsus olema veendunud, et planeering on õiguspärane ja avalikkusele tutvustamiseks valmis, samuti peab kohalik omavalitsus sisustama avaliku huvi mõiste. Detailplaneeringu vastuvõtmisega otsustab kohalik omavalitsus, et see on avalikkusele näitamiseks valmis, samas on kohalikul omavalitsusel võimalik jätta ka planeering vastu võtmata. Tegemist on asjaoludega, mis viitavad selgelt akti tuvastavale iseloomule ja seega eelhaldusakti määratlusele. Samas järgnevad planeeringu vastuvõtmisele avalik väljapanek ja avalik arutelu, mis ongi loodud selleks, et vastuvõetud planeeringulahenduses teha vajadusel muudatusi ja täiendusi. Seetõttu ei oma see üldjuhul õiguslikult siduvat tähendust lõpliku otsuse suhtes.

Menetlustoimingute vaidlustamise üldreegli kohaselt peavad isikud üldjuhul ootama ära eeldatava menetluse lõpptulemuse. Analüüsi tulemusel selgus, et isikute kaebeõiguse realiseerimise võimalused sõltuvad sellest, kas tegemist on tavapärase menetlustoimingu või teise haldusorgani siduva kooskõlastusega HMS § 16 tähenduses. Üldreeglina kohaldub kõigile menetlustoimingutele HKMS § 45 lg 3. Seega üldjuhul ei ole enne lõpliku otsuse tegemist lubatud menetlustpiminguid vaidlustada. Siiski on kohtupraktikas lubatud olulise menetlusvea tõttu vaidlustada näiteks planeeringu algatamine, põhjusel, et isikud on jäetud menetlusse nõuetekohaselt kaasamata. Samuti on peetud lubatavaks detailplaneeringu vastuvõtmise otsuse vaidlustamist olukorras, kus planeeringu algatamine ja vastuvõtmine toimusid ühel ja samal päeval. Samas on kohtupraktikas loodud täiendav alus siduvate kooskõlastuste vaidlustamiseks. Selliselt on võimalik kooskõlastuse, keskkonnaorgani nõusoleku ja maavanema heakskiidu andmisest keelduva otsuse vaidlustamine, kui sellest lähtub siduv keeld haldusakti andmiseks. Tegemist on olukorraga, kus kohus peab subjektiivsete õiguste rikkumist või olulise menetlusvea esinemist üksnes võimalikuks. Leian, et efektiivse õiguskaitse seisukohast võib selline lähenemine olla põhjendatud maavanema heakskiidu ja ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku andmisest keelduva otsuse puhul. Samas ei tohiks üldjuhul lubada kooskõlastuse kui menetlustoimingu vaidlustamist. Planeeringu kooskõlastamisel on planeeringulahendus alles valmimisel. Kohalik omavalitsus kinnitab alles planeeringu vastuvõtmisel, et see vastab õigusaktidele ja tema avalikule huvidele. Seetõttu ei tohiks isikule kaasneda ka subjektiivset õigust teise haldusorgani kooskõlastuse vaidlustamiseks, sest selles etapis ei saa veel isik eeldada, et kohalik omavalitsus tema soovitud planeeringu kehtestab. Samas võiks teise haldusorgani kooskõlastuse vaidlustamine olla lubatud olukorras, kus kohalik omavalitsus ise ei ole nõus alternatiivset planeeringulahendust koostama ning kus võidakse rikkuda PS §-st 154, PlanS § 4 lg-st 2 ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg-st 1 tulenevat oma territooriumi ruumilise planeerimise õigust.

Siduvate otsustustega seotud probleemid on ka üheks peamiseks põhjuseks, miks planeerimismenetlused venivad. Nii ei saa näiteks järelevalveorgani heakskiidu puudumisel detailplaneeringut kehtestada hoolimata teiste põhjenduste õiguspärasusest. Riigikohus on asunud maavanema heakskiiduga seonduvalt seisukohale, et kehtivas õiguses puudub piisav materiaalõiguslik ning ka menetlusõiguslik regulatsioon olukorraks, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga. Leian, et problemaatiline on ka ehituskeeluvööndi vähendamise menetlusega, kus menetluse esemeks olev küsimus

tuleb lahendada läbi planeeringu koostamise. Samas ei ole Keskkonnaameti pädevuses mitte üksnes see, mida sinna lubada vaid kas üldse midagi lubada. Leian, et sisuliselt on tegemist kahe erineva menetlusega, mis on lülitatud planeeringu koostamise menetlusse. Ka Riigikohus on öelnud, et ehituskeeluvööndi vähendamine on üksnes formaalselt kohaliku omavalitsuse pädevuses.

Siduvate vaheotsuste vaidlustamisel on üheks probleemiks see, et üldjuhul ei ole võimalik kaasata menetlusse kaht haldusorganit korraga vastustajatena, va juhul kui haldusorgan on menetlustoimingu teostamisel viivituses või tegevusetu. Siiski võimaldab halduskohtumenetluse seadustik määrata vastustajaks ka siduva kooskõlastuse andnud haldusorgani. Planeerimismenetlust arvesse võttes ei pea ma siiski õigustatuks, et lõpp-astmes kohaliku omavalitsuse ruumilist planeerimist puudutavat küsimust on võimalik kohtus läbi vaielda ilma, et oleks kaasatud kohalik omavalitsus ise. Samuti pole asjakohane kaasata menetlusse üksnes planeeringu koostamise korraldajat, kui vea on põhjustatud teine haldusorgan, kelle pädevusse vastava küsimuse lahendamine kuulub. Ka õiguskirjanduses on kooskõlastavat organit nimetatud kaudselt sisuliselt menetluse läbiviijana. Selliselt oleks üheks lahenduseks täpsustada HKMS § 18 sõnastust, mille alusel oleks võimalik kaasata kaks vastustajat juhul, kui vaidlusalune küsimus puudutab olemuslikult nii menetlust läbiviivat haldusorganit kui ka teist haldusorganit, kelle valitsemisalas olevat küsimust vaidlus puudutab. See on oluline ka lähtuvalt menetlusosalistele antud õigustest, mis just kaasatud isikute puhul on piiratum. Näiteks ei ole kaasatud haldusorganil võimalik kohtuotsust appeleerida. Samuti tõstaks selline protsessiõiguslik muudatus ka haldusmenetlusse kaasatud teiste haldusorganite hoolsuskohustust ning tagaks isikutele tõhusama võimaluse oma rikkumise kõrvaldamiseks.

Eelnevate probleemide osas ei ole põhimõttelisi lahendusi leidnud ka planeerimisseaduse eelnõu SE 571. Leevendusena on pakutud välja planeeringu kooskõlastamine vaid valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb. Teised isikud annavad planeeringu kohta arvamuse. Teised muudatused seisnevad peamiselt menetluse täpsemal lahtikirjutamisel ning menetlusaegade täpsustamisel, kuid mitte vaheotsuste ümberkvalifitseerimisel või siduvate kooskõlastustega seotud probleemide likvideerimisel. KSH osas on eelnõuga antud planeeringu koostajale võimalus hinnata hinnangute objektiivsust ja piisavust. Siiski on küsitav, mil määral oleks kohalikul omavalitsusel võimalus seada kahtluse alla KSH eksperdi poolt välja pakutud meetmeid.

Õiguse planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks annab PlanS § 26 lg 1 igähele. Leian, et selliselt on tagatud efektiivsed õiguskaitsevahendid eelkõige avalikkusele. Menetlusvea tõttu otsuse kehtetuks tunnistamine tähendab üldjuhul tagasi menetluse algusesse minekut ning aastate pikkuse menetluse kordamist. Menetlustoimingute puhul on probleem ka selles, et enamasti saab kohus tuvastada üksnes nende õigusvastasuse. See aga ei kõrvalda õigusvastast olukorda. Selliselt ei pruugi planeerimismenetluses menetlustoimingute vaidlustamisele suunamine koos lõpliku otsusega olla kooskõlas haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõttega. Kuna planeerimismenetlus kestab aastaid, siis leian, et sellest tulenevalt ei ole lõppotsuse vaidlustamisel tagatud efektiivse õiguskaitse võimalus ka planeeringust huvitatud isikule. Probleemaatiline on ka see, et kohtupraktika kohaselt peab planeerimismenetluses haldusorgan tegema kõike endast oleneva menetlus- ja vorminõuete täitmiseks, vastasel juhul planeeringu vaidlustamisel HMS § 58 ei kohaldu. Leian, et objektiivse õigusvastasuse saavutamine ei tohiks olla siiski planeerimismenetluses eesmärk omaette.

Lõpetuseks leian, et üldjuhul on kohtupraktikas määratletud detailplaneeringu menetluses tehtud otsustused õigustatult menetlustoimingutena. Samas on kohtupraktikas menetlustoimingutena käsitletud ka selliseid otsustusi, mis küll kriteeriumite alusel jäävad menetlustoimingu määratluse äärealadele, kuid sarnanevad siiski oma oluliste tunnuste poolest pigem teistele vaheotsustustele või isegi haldusaktile. Seetõttu on sellistele otsustustele kohtupraktikas loodud ka täiendav vaidlustamise alus. Eelnev teeb menetlusosaliste jaoks keeruliseks arusaamise oma õiguste kaitsmise võimalustest nii planeerimismenetluse kestel kui ka peale lõpliku lahenduse kehtestamist, sest erinevate menetlustoimingute puhul kehtivad erinevad reeglid, samas ei ole need leitud sätemist õigusaktides.

Samas ei taga efektiivset õiguskaitset mitte üksnes võimalus otsust vaidlustada, vaid ka võimalus läbi oma nõude valiku saavutada õiguspärane tulemus. Just menetlustoimingute puhul, peavad isikud enamasti arvestama olukorraga, kus kohtule on antud üksnes võimalus õigusvastane olukord tuvastada, mitte aga õiguspärase olukorra saavutamine. Leian, et seetõttu tuleks eelkõige siduva kooskõlastuse andmisest keedumist käsitleda haldusaktina. Määratledes sellise otsuse haldusaktina tagab see kaebajale ka laiemad võimalused oma õiguste kaitsmiseks. Samuti tuleks efektiivsema õiguskaitse saavutamiseks,

planeerimismenetluses tehtud otsuste vaidlustamisel tagada kohtule võimalus mitme vastustaja kaasamiseks. See tagab paremad võimalused oma positsiooni kaitsmiseks ka kohalikule omavalitsusele, kuid ka teistele haldusorganitele, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi vaidlus puudutab. Samuti suurendaks see teiste haldusorganite hoolsuskohustust menetlustoimingute läbiviimisel.

# **PROBLEMS WITH THE SPECIFICATION AND THE RIGHT TO CONTEST ADMINISTRATIVE DECISIONS ON THE EXAMPLE OF DETAIL PLAN**

## **Summary**

The Constitution of the Republic of Estonia sets a standard, that everyone, whose rights and freedoms have been violated, has the right of recourse to the courts. In a public proceeding, rights and freedoms can be affected by the end result, but also during the proceeding. There are numerous proceedings that are multistep and thereof different procedures and decisions are made before issuing the final act. Every decision done by the administrative authority may have a positive or negative outcome on someone's rights. But even though a person may think that his or hers rights have been violated, the possibility to make a claim also depends on the legal definition of a specific action or a decision.

The objective of this master's thesis was to analyse how the legal definition of different decisions affects the right to recourse to the court in a detail plan procedure. This analyse was made on the subject of planning procedure on the example of detail plan, which determines the land use of a specific land area, and thereof can directly affect persons rights. The whole planning procedure was taken into subject for the purpose of looking how different decisions and their legal definitions may affect the procedure, the final outcome and the possibility to recourse to the court. As from this the following questions were raised:

- On what criteria do administrative decisions differ from each other? This was analysed on the example of administrative act set in Administrative Procedure act § 51 (1).
- How does the classification of an administrative decision affect the right to contest? In a public proceeding a person may seek for the protection of rights in the commencement of challenge proceedings or in court. In this paper only the possibility of the person's right to petition the court was analyzed.
- On what criteria are administrative decisions defined in detail plan procedure and thereof can rights be effectively protected in this procedure.

The fundamentals of the public proceeding are regulated by the Administrative Procedure Act. From there three administrative decisions can be distinguished that the administrative

authority can conduct before issuing the administrative act – administrative proceeding, partial administration act and preliminary administrative act.

A procedural administrative act has not been defined in law or in court's practice. It is a decision that may initiate the administrative proceeding but it can also be almost every other step that has been conducted by the administrative authority during the proceeding. The overall rule is that an administrative proceeding cannot be directed at the creation, alteration or extinguishment of the rights and obligation of persons, neither can the decision be legally binding for the administrative authority when making the final decision. According to the Supreme Court an administrative procedure can also be legally binding like a preliminary act.

The administrative procedure also knows another decision, which can be made before issuing an administrative act. Before the final adjudication of a matter an administrative authority can also adjudicate the matter partially by issuing a partial administrative act. This act is in its essence very similar to an administrative act. The only difference is that it regulates the individual case only partially. But like an administrative act, it is directed to the creation, alteration or extinguishment of the rights and obligation of persons. The proceeding will proceed on the part that has not been regulated by the partial administrative act.

Thirdly, preliminary administrative acts can be distinguished. It is a decision which asserts a legally binding manner to the circumstances essential for final adjudication of the matter. A preliminary administrative act can determine a certain thing for the final act on itself and it can also be directed to the creation, alteration or extinguishment of the rights and obligation of persons. The matter found by the preliminary administrative act is legally binding to the administrative authority and it cannot be overseen.

In practice, most problems have arisen from the distinguishment of administrative procedure from preliminary acts. The reason is that the characteristics of the administrative procedure cannot be terminally defined, only an exclusive method can be used. This means that every thing can be an administrative procedure that is not an administrative act, a preliminary act or a preliminary administrative act.

Pursuant to § 15(1) of the Estonian Constitution, everyone whose rights and freedoms are violated has the right of recourse to the courts. In a public law relationship, the right to petition the court is regulated by the Administrative Court Proceedings Act. According to Administrative Court Proceedings Act § 44 (1) a person may recourse to an administrative court only for the protection of his or her rights. In some cases Administrative Court Proceedings Act has widened the right to recourse the court (i.e. *actio popularis*) and in some cases it has narrowed the right to recourse the court (§ 45).

Pursuant to the Administrative Court Proceedings Act, regulations that apply to the administrative act also apply to the preliminary administrative acts and partial administrative acts. Thereof this gives the right to each citizen feeling unlawfully mistreated by an authority, the possibility to object and to force a review of such act and? not having to have to wait for the final administrative act. Unlike previous, there are clear limitations for the possibility to object and to force a review of a procedural act. According to Administrative Court Proceedings Act § 45 (3) an action may be brought against a procedural act without contesting the administrative act or administrative measure, if that act or measure infringes the applicant's non-procedural rights independently of the administrative act or measure, or if the unlawfulness of the procedural act would inevitably lead to the issue of an administrative act or the taking of an administrative measure which infringes the applicant's rights. So it is only possible to recourse the court when applicant's non-procedural rights are being affected independently or the unlawfulness of the procedural act would inevitably lead to an unlawful administrative act.

Preparation and adoption of detail plans is regulated in Estonia by the Planning Act, which entered into force on the 1<sup>st</sup> of January 2003. According to Planning Act § 1 (2) the purpose of the act is to establish conditions for a balanced and sustainable spatial development, spatial planning, land use and building work and to ensure that these conditions take into account the needs and the interests of the widest possible range of members of the Estonian society.

Preparation of a detail plan is a public proceeding that is initiated by the local government. Planning procedure is composed of various phases: initiation or refusal of the preparation of a plan; notification of an initiated plan; involvement of all persons designated by the act and cooperation between persons and institutions provided by the act; acceptance of plans, and displaying a notice about acceptance of a plan and the place of holding the public display;

supervision proceedings; adoption of plans and notification of adoption of plans. Also in some cases environmental impact assessment can be initiated for the planned action. It has been analysed that in Tallinn the length of a detailed plan proceeding is in average over four years. This is a very long time for a public proceeding and thereof rights of many persons may be affected.

It was found out that pursuant to the planning act and courts practice, that most administrative decisions have rightly been defined as administrative procedures. In my opinion the public display, initiation of the plan and other procedural steps like that can be seen as administrative procedures and no important problems with contesting could be seen in association with them. These decisions do not end the proceeding or have an impact on anyones rights.

The acceptance of plan by an administrative authority has been defined as an administrative act and also treated as a administrative procedure in courts practice. In my opinion, that it is neither of them, and can rather be defined as a preliminary decision. By accepting the plan, the local authority confirms that the plan meets the aims of spatial development of the municipality or city and that the local authority has scrutinised the plan's compliance with Acts of the *Riigikogu* and other legislation, but it does not end the planning procedure. After the adoption of the plan the next steps is the public display and public discussion. After this, the local authority shall make the necessary amendments to the plan and in the cases submit the plan again to the supervisory authority together with information concerning any proposals and objections which were not taken into consideration. After the public display changes are made, the adoption of the plan can only be seen as a preliminary decision that determinates necessary facts for the administrative authority.

Pursuant to the Supreme Court, the approval of the supervisory authority and the approval given to the plan by other administrative authorities have been defined as binding procedural administrative act. In this paper it was analyzed that there have been cases where a third administrative authority has approved the plan with an unlawful condition. Also an administrative authority cannot adopt a detail plan, even if its reasons are correct prior to the acceptance of the supervisory authority. Even though these decisions have regulative effects, they cannot be defined as administrative acts or preliminary acts, because the legal relationship is between two administrative authorities and thereof it has no external effect.

Even though not like any other administrative procedures, these binding procedural acts can be if the administrative authority has denied giving the consent. As this denialation basically means the end of the proceeding, it is my opinion, that this should be classified as an administrative act.

Aslo in connection with binding administrative procedures, i suggest to specify the regulations in Administrative Court Proceedings Act. It should be possible to for the court to involve two respondents. So in addition of involving the the administrative authority responsible for the proceeding, also the the supervisor of the proceeding or the other administrative authority, whose opinion has been sought, should be involved. This is important when a matter in subject also concerns the tasks of the other authority. Currently, the supervisor and the other administrative authority, whose opinion has been sought, can only be asked to join in to the proceedings. Also in some cases, questions involving the spatial planning of the local government can be discussed without the local municipality.

After the plan has been adopted, every person who finds that a decision is in conflict with an Act of the *Riigikogu* or other legislation or that his or her rights have been violated or freedoms restricted by the decision shall have the right to contest the decision in court within one month as of the day on which he or she became or should have become aware of the adoption of the plan. This is an *actio popularis*, which means that a lawsuit can be brought by a third party in the interest of the public as a whole. Taking this into account, every person has the right to contest every proceeding done in the court. Planning procedure is a complicated procedure where different interests are involved. According to the planning act, the administrative authority has an obligation to balance public and private interests. It is the opinion of the author of this paper that the same has to be done in protection of rights. It can be stated that the public interests are clearly well protected.

As a conclusion, the effective protection of rights comes from the combination of knowing what rules apply to an administrative act or procedure, what outcomes may it have on one's rights and also how can rights be effectively protected in the case of infringement. In detail plan procedure, these three criterias are not met. The possibility and the outcome of contesting an administrative proceeding is not clear during the proceeding, but also after the plan has been adobted. The combination of involving tho respondents, when necessary and also addressing the denial of a binding administrative procedure, could give the court a mean not

only to discover a unlawful situation, but also to achieve a legitimize situation and thereof a more effective protection of rights in a detail plan procedure.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004.
2. Adebte OÜ. Tallinna linnas Paljassaare põik 16. Kättesaadav. <http://adepte.ee/dokument/paljassaare-poik-16-ecobay-ksh-2/> (04.05.2014).
3. Council of European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe 1984. Kättesaadav Internetis: <http://www.siseministeerium.ee/public/terr.harta.rtf>.
4. Council of European Regional/Spatial Planning Charter. Strasbourg: Council of Europe 1984. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/25406/?lang=> (04.05.2009).
5. Direktiivi ettepanek, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud.haldamise raamistik. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF>.
6. Direktiivi ettepanek, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud.haldamise raamistik. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF>. (29.04.2014).
7. E. Oidemaa. Ehitusõigus. Teine, parandatud ja täiendatud trükk. Tallinna Tehnikaülikool, TTÜ Kirjastus 2007, lk 95.
8. Euroopa Komisjon. EÜ Nõukogu direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. Eelnõu 26.10.2012. Arvutivõrgus [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/com\\_628/1\\_ET\\_ACT\\_part1\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/com_628/1_ET_ACT_part1_v2.pdf) (16.02.2013).
9. European regional/spatial planning Charter. In Torremolinos, Spain, 20 May 1983. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, 1983.
10. Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung, 19. täiend. trükk, Verlag C. H. Beck: München.
11. Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. Verwaltungsgerichtsordnung, 19. täiend. trükk, Verlag C. H. Beck: München.
12. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn, 2004.
13. H. Veinla. Keskkonnaõigus, Tallinn: Juura, 2005
14. Haldusmenetluse seaduse seletuskiri eelnõu (456 SE) juurde seisuga 11.09.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.

15. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu 2006
16. K. Merusk ja I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
17. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
18. K. Merusk, Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses, *Jruidica*, nr 8, lk 519-530
19. K. Merusk. Administratsiooni diskrestioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
20. K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika – *Juridica*, 2011, nr 1.
21. K. Vaarmari, S. Niitam. Teiste Euroopia Liidu riikide keskkonnamüjude hindamise süsteemi uuring, Tartu, 2008.
22. KeskkonnaametI 23.10.2013 kiri nr HJR 10-5/13/24668. Kättesaadav: Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteem: <http://sadr.keskkonnaamet.ee/?id=10535> (27.04.2014)
23. KeskkonnaametI 23.10.2013 kiri nr HJR 10-5/13/24668. Kättesaadav: Keskkonnaameti dokumendihaldussüsteem: <http://sadr.keskkonnaamet.ee/?id=10535> (27.04.2014)
24. Keskkonnaameti kiri 24.03.2011 nr 6-4/11/10598-1 Kättesaadav: <http://www.keskkonnaamet.ee/teenused/keskkonnakorraldus-2/keskkonnamoju-hindamine/ksh-2/> (27.04.2014).
25. Keskkonnaministeerium. Mõisted. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/91541> (19.11.2012).
26. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus. Eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=146589/> (20.11.2012).
27. L. Kanger. Menetlustoiming vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010, 5. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/Menetlustoiming\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/Menetlustoiming_L_Kanger.pdf) (28.04.2014)
28. M. Kramer. Integratives Umweltmanagement. Systemorientierte Zusammenhänge zwishn Politik, Recht, Management und Technik. Bundesministerium für Umwelt, naturschutz und Reaktorsicherheit. GWF Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2010.
29. M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn, 2009. Internetist: <http://www.just.ee/35424> (03.01.2014).

30. N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikust tagajärjest. Magistritöö. Tartu 2005. Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teavekeskus,
31. N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. *Juridica* VII/2006, lk 461-470.
32. P. Sands and J. Peil. *Principles Of International Environmental Law*. 2012 Cambridge University Press. 3rd Ed
33. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>
34. Planeerimisseaduse muutmise seadus (571 SE). Seletuskiri. 22.11.2013
35. R. Schmidt. *Verwaltungsprozessrecht*. 16. Auf. Pinkvoss GmbH: Hannover. 2014.
36. T. Rauk. Regulaatiivsus ja selle sisustamise probleematika. *Juridica* VI/2013, lk. 371-377.
37. Tallinna Linn. 26.11.2013. Uus ehitusmäärus on detailplaneeringute algatamist kiirendanud märkimisväärselt . Internetist: <http://www.tallinn.ee/est/Uus-ehitusmaarus-on-detailplaneeringute-algatamist-kiirendanud-markimisvaarselt> (28.04.2014).
38. Türi Vallavolikogu otsus planeeringu vastuvõtmise kohta. Kättesaadav: <http://www.tyri.ee/index.php?page=85&> (26.04.2014).
39. U. Büdenbender, W. Heintschel von Heinegg, P. Rosin. *Energierecht: Recht der Energieanlagen* de Gruyter. Berlin, New York: de Gruyter, 1999.
40. United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, June 1992.
41. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 194 „Vabariigi Valitsuse 2011.-2015.aasta tegevusprogramm“. Kättesaadav: [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/valitsuste-loetelu/VV\\_Tegevusprogramm\\_2011-2015.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/valitsuste-loetelu/VV_Tegevusprogramm_2011-2015.pdf) (28.04.2014).
42. Ü. Madise (toim). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. 3., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.

## **KASUTATUD ÕIGUSAKTID**

43. *Baugesetzbuch* 23.9.2004 I 2414... 11.6.2013 I 1548.
44. *Eesti Vabariigi Põhiseadus*. –RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.

45. Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta — EÜT L 197/30, 27.07.2001 lk 157–164.
46. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung 24.2.2010 I 94... 25.7.2013 I 274.
47. Halduskohtumenetluse seadustik RT I 1999, 31, 425 ... RT 28.11.2011, 2.
48. Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 23.12.2013, 38.
49. Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354...RT I 23.02.2011,8.
50. Kemikaaliseadus RT I 1998, 47, 697... RT I, 16.05.2013, 1.
51. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89.
52. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemide seadus RT I 2005, 15, 87... RT I, 13.03.2014, 32.
53. Lennundusseaduse RT I 1999, 26, 376... RT I, 13.03.2014, 1.
54. Looduskaitse seadus RT I 2004, 38, 258... RT I, 16.05.2013, 16.
55. Nõukogu direktiiv, 27. juuni 1985, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (85/337/EMÜ). – EÜT L 175, 05.07.1985, lk 40–48, viimati muudetud EÜ Nõukogu direktiiviga 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta, kodifitseeritud tekst — EÜT L 26/1 13.12.2011.
56. Planeerimis- ja ehitusseadus RT I 1995, 59, 1006... RT I 2001, 65, 377.
57. Planeerimisseadus RT I 2002, 99, 579... RT I, 13.03.2014, 97.
58. Riigivastuse seadus RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.
59. Verwaltungsgerichtsordnung BGBl 1960; 17.
60. Verwaltungsverfahrensgesetz BGBl I 1976.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

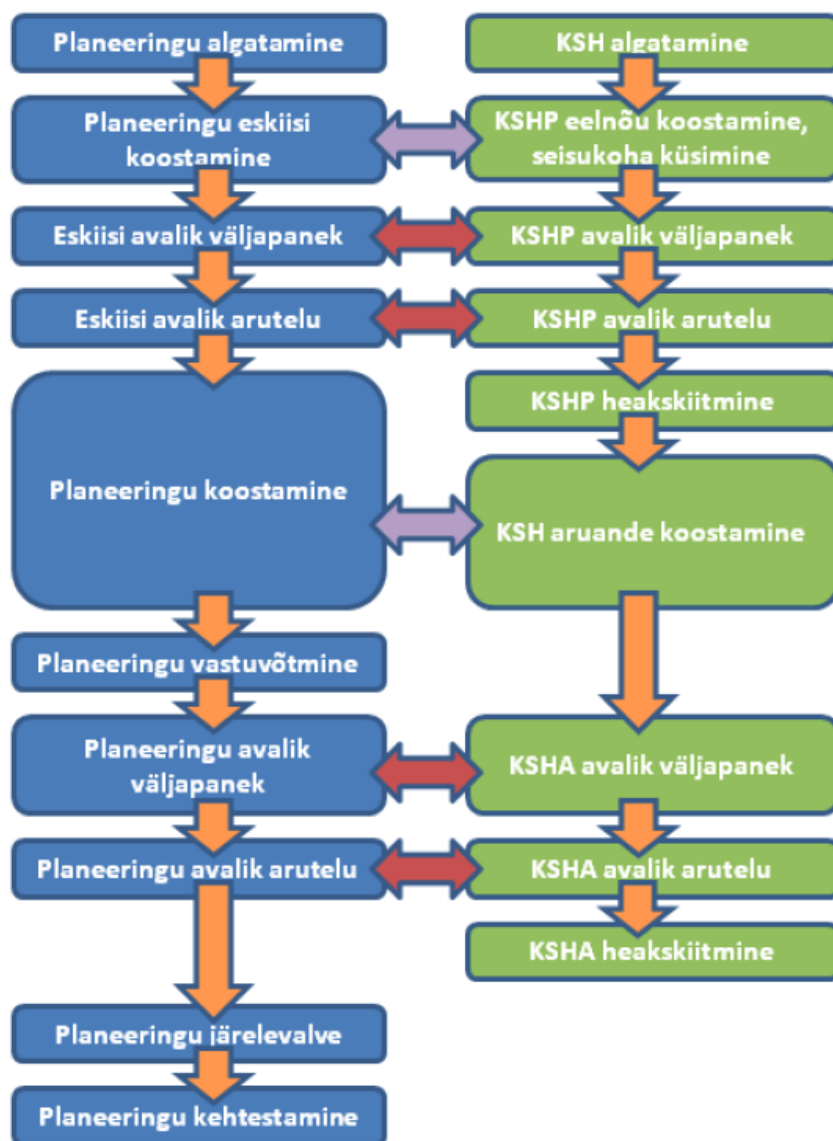
59. RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07.
60. RKHKo 26.02.2009, 3-3-1-96-08.
61. RKHKo 26.02.2009, 3-3-1-96-08.
62. RKHKo 27.01.2010, 3-3-1-79-09.
63. RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
64. RKHKo 28.11.2007, 3-3-1-56-07.
65. RKHKo 29.10.2004, 3-3-1-35-04

66. RKHKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
67. RKHKm 18.06.2010, 3-3-1-101-09.
68. RKHKo 30.05.1997, 3-3-1-14-97.
69. RKHKm 13.06.1997, 3-3-1-18-97.
70. RKHKo 07.11.1997, 3-3-1-30-97.
71. RKHKo 18.09.1998, 3-3-1-23-98.
72. RKEKo 16.04.2001, 3-3-1-15-01.
73. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
74. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
75. RKHK 14.05.2002, 3-3-1-25-02
76. RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02.
77. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02.
78. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
79. RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.
80. RKHKo 18.06.2004, 3-3-1-26-04.
81. RKHKo 09.06.2004, 3-3-1-28-04.
82. RKHKo 11.03.2004, 3-3-1-8-04.
83. RKHKo 03.04.2007, 3-3-1-6-05.
84. RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06.
85. RKHKo 04.05.2006, 3-3-1-28-06.
86. RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07.
87. RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07.
88. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.
89. RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.
90. RKHKm 23.04.2008, 3-3-1-12-08.
91. RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09.
92. RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09.
93. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
94. RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10.
95. RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-29-10.
96. RKPJKo 01.11.2011, 3-4-1-19-11.
97. RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11.
98. RKHKo 21.09.2011, 3-3-1-5-11 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.
99. RKHKo 08.10.2012, 3-3-1-30-12.

100. RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12.
101. RKHKo, 24.04.2014, 3-3-1-15-14.
102. RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13.
103. RKHKm2 03.05.2007, 3-3-1-41-06.
104. RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12
105. RKHKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
106. RKHKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
107. RKHKo 04.03.2014, 3-3-1-96-13.
108. RKHKo 05.12.1997, 3-3-1-32-97.
109. RKHKo 06.03.2012, 3-2-1-67-11.
110. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
111. RKHKo 07.12.2001, 3-3-1-51-01.
112. RKHKo 08.10.2002, 3-3-1-41-06.
113. RKHKo 08.10.2002, 3-3-1-56-02.
114. RKHKo 8.11.1999, 3-3-1-40-99.
115. RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10.
116. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.
117. RKHKo 11.11.2008, 3-3-1-66-08.
118. RKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13.
119. RKHKo 12.12.2011, 3-3-1-52-11.
120. RKHKo 13.02.2013, 3-3-1-49-12.
121. RKHKo 13.02.2012, 3-3-1-79-11.
122. RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05.
123. RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10.
124. RKHKo 13.11.2002, 3-3-1-61-02.
125. RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08.
126. RKHKo 14.04.2010, 3-3-1-99-09.
127. RKHKo 14.10.2009, 3-3-1-54-03.
128. RKHKm 15.10.2001, 3-3-1-48-02.
129. RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13.
130. RKHKm 16.01.2014, 3-3-1-41-13.
131. RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07.
132. RKHKo 16.01.2014, 3-3-1-41-13.
133. RKHKo 16.10.1998, 3-3-1-32-98.

134. RKHKO 16.12.2008, 3-3-1-56-08.
135. RKHKO 17.10.2007, 3-3-1-39-07.
136. RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-58-11.
137. RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-63-11.
138. RKHKm 17.11.2011, 3-3-1-64-11.
139. RKHKO 17.11.2011, 3-3-1-58-11.
140. RKHKO 18.06.2003, 3-3-1-53-03.
141. RKHK 18.10.1999, 3-3-1-32-99.
142. RKHKO 18.10.2004, 3-3-1-37-04.
143. RKHKO 19.05.2003, 3-3-1-41-03.
144. RKHKO 19.05.2008, 3-3-1-61-07 koos kohtunik I. Koolmeistri eriarvamusega.
145. RKHKO, 19.06.2001, 3-3-1-38-01.
146. RKHKO 19.12.2003 3-3-1-79-03.
147. RKHKO 20.03.2014, 3-3-1-87-13 .
148. RKHKO 21.10.2010, 3-3-1-56-10.
149. RKHKO 21. 11.2011, 3-3-1-48-11.
150. RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
151. RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00.
152. RKHKO 23.04.2003, 3-3-1-33-03.
153. RKHKO 31.08.2012, 3-10-2805/300.
154. TlnHKm, 19.03.2009, 3-08-2114
155. TlnHKO 29.12.2008, 3-08-888.
156. TlnHKO, 11.10.2007, 3-07-1306.
157. TlnRKm 05.09. 2007, 3-07-1144.
158. TlnRKm 28.02.2009, 3-09-1439.
159. TlnRKO 07.07.2008, 3-07-2599.
160. TlnRKO 25.11.2011, 3-11-29/89.
161. TlnRKO, 04.03.2008, 3-06-1131.
162. TlnRKO, 10.01.2013, 3-11-1318.
163. TlnRKO, 20.11.2008, 3-08-379.
164. TlnRKO, 29.05.2013, 3-10-2805/325.

## LISA. Joonis planeeringu ja selle KSH seosed



\*KSHP- keskkonnamõju hindamise programm; KSHA- keskkonnamõju hindamise aruanne

Ramboll OÜ, 2014

# LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS

Mina, Britta Pärk,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Probleemid haldusõiguslike vaheotsustustega planeerimismenetluse näitel“,

mille juhendaja on Ene Andresen

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 05.05.2014