

**RIIGIKOHUS
HALDUSKOLLEEGIUM**

KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-51-07
Otsuse kuupäev	24. oktoober 2007
Kohtukoosseis	Eesistuja Tõnu Anton, liikmed Jüri Pöld ja Harri Salmann
Kohtuasi	Ago Tederi (Teder) kaebus Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korralduse nr 988 osalise tühistamise nõudes
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 13. aprilli 2007. a otsus haldusasjas nr 3-04-391
Menetluse alus Riigikohtus	Kuusalu Vallavalitsuse kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1.

Jätta kassatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Ringkonnakohtu 13. aprilli 2007. a otsus haldusasjas nr 3-04-391 muutmata.

2.

Arvata kautsjon riigituludesse.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.

Kuusalu Vallavalitsuse 1. detsembri 2003. a korraldusega nr 1054 algatati detailplaneering maa-alale, mis hõlmas ka kinnistut Männimäe I. Sama korraldusega kinnitati detailplaneeringu lähteülesanne. Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korraldusega nr 988 muudeti 1. detsembri 2003. a korraldust nr 1054, jättes sellest välja kinnistu Männimäe I. Seda korraldust põhjendas vallavalitsus kokkuleppe puudumisega planeeringu kaasrahastamise kohta Männimäe I kinnistu omaniku Ago Tederiga ja Lahemaa Rahvuspargi Administratsiooni 22. septembri 2004. a kirjaga. Nimetatud kirjas selgitas rahvuspargi administratsioon, et kinnistu Männimäe I asub Läänemere ranna piiranguvööndis ja valla üldplaneeringu kohaselt kogu ulatuses ranna ehituskeeluvööndis ning juba varem on administratsioon andnud nõusoleku taastada tulekahjus hävinud hooned - elamu, saun ja kuur. Administratsioon ei pidanud võimalikuks täiendavalt paadikuuri rajamist, küll aga seni taastamata kuuri asukoha muutmist ja selle asemel paadikuuri või kuur-katlamaja rajamist.

2. Ago Teder

esitas Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palus tühistada Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korralduse nr 988 alapunktid 1.1, 1.2 ja 1.4, mis puudutasid kinnistut Männimäe I. Kaebaja on kinnistu Männimäe I omanik ja soovis oma kinnistule ehitiste rajamist. Vaidlustatud korraldusega jäeti kaebaja kinnistu väljapoole detailplaneeritavat ala, kuid detailplaneeringuta ei ole võimalik kooskõlastada ehitusprojekti ega järgnevalt saada ehitusluba. Kaebaja pole keeldunud planeeringu kaasrahastamisest määras, mis vastab tema kinnistu pindala ja kogu planeeringuala suhtele. Huvitatud isikutelt võrdsel määral rahastamise nõudmine pole A. Tederi suhtes õiglane.

3. Tallinna Halduskohtu 27. veebruari 2006. a otsusega

jäeti kaebus rahuldamata kaebeõiguse puudumise tõttu. Kohtuotsuses märgiti, et Riigikohtu 18. veebruari 2002. a otsuse asjas nr 3-3-1-8-02 kohaselt planeeringu algatamisega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigussuhteid. Planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt ning seda ei ole võimalik vaidlustada enne planeeringu kehtestamist. Riigikohtu 13. oktoobri 2005. a otsuse asjas nr 3-3-1-44-05 kohaselt on planeeringu algatamine menetlustoiming, mille tegemine on kohaliku omavalitsuse üksuse õigus. Kaebaja esindaja poolt kohtuistungil väidetud kohaselt võib kaevatav korraldus kaasa tuua kaebaja õiguste rikkumise tulevikus. Kohtusse ei saa tühistamiskaebusega pöörduda tulevikus võib-olla rikutavate õiguste kaitseks.

4. Apellatsioonkaebuses

palus **Ago Teder** tühistada halduskohtu otsus. Apellant oli seisukohal, et halduskohtu otsus on sisuliselt motiveerimata ja kohus on rikkunud menetlusnorme. Kaebaja väitis, et osundatud Riigikohtu lahenditest võib leida ka kaebeõiguse olemasolu kinnitavaid argumente. Asjas nr 3-3-

1-8-02 on jõutud seisukohtadele, et enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi, sõltumata menetluse lõpptulemustest. Riigikohus leidis, et planeerimisdiskretsiooni teostamisele (planeeringu kehtestamisele) eelneva menetluse õiguspärasus on kohtulikult kontrollitav. Asjas nr 3-3-1-44-05 jõuti seisukohtadele, et planeerimismenetluses on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine erandlikult õigustatud; enne lõpliku haldusakti andmist saab kaebuse esitada juhul, kui menetlustoiming rikub kaebaja õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest. Apellant väitis, et kuna tema kinnistu kuulus algselt detailplaneeritava ala hulka, tekkis tal õigus osaleda detailplaneeringu menetluses. Kaebaja soovis detailplaneerimist ka temale kuuluva kinnistu osas, sest hiljem ja eraldi ei ole see tagatud.

5. Kuusalu Vallavalitsus

palus jätta apellatsioonkaebus rahuldamata. Vastustaja, tuginedes Riigikohtu lahenditele asjades nr 3-3-1-44-05 ja 3-3-1-8-02, leidis, et apellandi kinnistu väljajätmine planeeringualast algatamise staadiumis ei riku apellandi õigusi ega ole kohtus iseseisvalt vaidlustatav. Riigikohus on märkinud haldusasjas nr 3-3-1-15-01, et planeeringu koostamine, planeerimismenetluse kulude kandmine ja planeeringu lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitstavat usaldust, et planeering algatatakse kujul ka kehtestatakse.

6. Tallinna Ringkonnakohtu

13. aprilli 2007. a **otsusega** tühistati Tallinna Halduskohtu otsus ja tehti asjas uus otsus, millega tühistati Kuusalu Vallavalitsuse 22. oktoobri 2004. a korralduse nr 988 punktid 1.1, 1.2 ja 1.4.

Ringkonnakohus leidis, et kohtu seisukoht kaebeõiguse puudumisest ei ole õige. Olukorras, kus kaebaja kinnistu juba oli planeeringualas ja hiljem sealt välja arvati, riivab väljaarvamine kaebaja omandiõigust, sest on selge, et kaebaja kinnistu ehitusõigust vaidlusaluse detailplaneeringuga ei määrata. Ehitusõiguse puudumine tähendab aga kinnistu vaba kasutamise piirangut, seega omandiõiguse riivet.

Vaidlustatud korraldusest ja vastustaja seletusest nähtuvalt põhjustas kaebaja kinnistu väljaarvamise planeeringualast asjaolu, et kaebaja keeldus sõlmimast detailplaneeringu rahastamise lepingut ning selge ei olnud kaebaja poolt soovitatavate ja kaitseala valitseja poolt lubatavate uusehitiste maht ja asukoht. Valla 2004. ja 2005. aasta eelarvetes oli nähtud ette raha detailplaneerimise läbiviimiseks. Kaebaja kinnistu väljalülitamine planeeringualast raha puudumise ettekäändel polnud asjakohane, sest detailplaneeringu koostamine oli jõudnud juba sellesse staadiumisse, kus see ei avaldanud kuludele enam mingit mõju.

Kui kohalik omavalitsus on võtnud seisukoha detailplaneeringu vajalikkusest ja detailplaneeringu algatanud, tuleb PlanS § 10 lg 7 kohaselt asuda detailplaneeringu

koostamisele. Planeeringu koostamise käigus ühe kinnistu väljaarvamine põhjendusega, et kinnistu omaniku soovide realiseerimist ei pea kaitseala valitseja võimalikuks, ei ole kooskõlas planeerimismenetluse eesmärgiga. Riigikohtu halduskolleegium on 6. novembri 2002. a otsuse asjas nr 3-3-1-62-02 punktis 18 leidnud: "Kui kohalik omavalitsus on planeeringu menetlemise käigus piisava tõhususega täitnud Planeerimis- ja ehitusseadusest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel ning teinud temast oleneva, et lahendada isikute (näiteks piirinaabrite) vahelisi erimeelsusi, on kohaliku omavalitsuse volikogu õigustatud kasutama talle seadusest tulenevat diskretsioonivolitust. Seejuures ei tule kohalikul omavalitsusel otsustada mitte ainult detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise küsimus, vaid ka valiku tegemine võimalike lahenduste vahel."

Neil motiividel asus ringkonnakohus seisukohale, et vastustaja on võtnud korralduse nr 988 andmisel arvesse kaalutlusi, mis ei ole kooskõlas planeerimismenetluse eesmärgiga ning kaalutlusotsus on seetõttu õigusvastane. Kuna kaebaja kinnistu planeeringualast väljaarvamine rikub kaebaja õigust õiguslike hüvede, milleks on soovitav ehitusõigus, õiglasele kaalumisele, tuleb korraldus nr 988 vaidlustatud osas tühistada (HKMS § 26 lg 1 p 1).

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED RIIGIKOHTUS

7. Kuusalu Vallavalitsus

palub **kassatsioonkaebuses**, et Riigikohus tühistaks ringkonnakohtu otsuse ja jätaks jõusse Tallinna Halduskohtu otsuse.

Kassaator leiab, et ringkonnakohtu otsus on vastuolus Riigikohtu senise praktikaga, mis puudutab planeeringuvaidlusi. Kaebeõiguse osas on Riigikohus asjas nr 3-3-1-8-02 määratlenud, milliseid õigusi saab tühistamiskaebusega kaitsta. Vaidlustatud korraldus ei piira kaebaja selliseid õigusi. Riigikohtu seisukoha järgi haldusasjas nr 3-3-1-44-05 ei ole halduskohtus võimalik vaidlustada kohaliku omavalitsuse toiminguid planeeringu algatamisel. Veel leiab kassaator, et ringkonnakohus pole pööranud piisavat tähelepanu asjaolule, et kaitseala valitseja keeldus andmast nõusolekut kaebaja taotletud ulatuses ehitusõiguse laiendamiseks. Sellises olukorras oleks jäänud planeerimismenetlus venima või olnud ebaefektiivne, mis on vastuolus HMS § 5 lg-ga 2 ja oleks rikkunud teiste osapoolte huve.

8.

A. Teder ei nõustu kirjalikus **vastuses kassatsioonkaebusele** selles esitatud väidete ja seisukohtadega ning palub jätta kassatsioonkaebus rahuldamata.

A. Teder märgib, et detailplaneering oli tema kinnistu väljaarvamise ajal mitte algatamise, vaid koostamise staadiumis. Vastustaja pole algatanud detailplaneeringut ka kaebaja kinnistu osas eraldi, kuigi kaebaja on järjekindlalt taotlenud oma kinnistu osas detailplaneeringut. Seepärast on viide võimalusele teha detailplaneering eraldi kaebaja kinnistu osas asjakohatu. Kaebajale on endiselt ebaselge, kuidas ta takistas detailplaneeringu kiiret ja efektiivset menetlemist. Võimalikud eriarvamused ja vastuolud tuli lahendada planeerimismenetluses, mitte aga kaebaja kinnistu planeeringualast väljaarvamise teel.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

9.

Selles asjas on kaebaja vaidlustanud talle kuuluva kinnistu planeerimisalast väljaarvamise, esitades kaebuse vallavalitsuse vastava korralduse, millega muudeti detailplaneeringu algatamise korraldust, osaliseks tühistamiseks. Kaebaja on seisukohal, et väljaarvamine oli alusetu ja kahjustab tema õiguspärast huvi määrata ehitusõigus, mida tehakse vastavalt PlanS § 9 lg 2 p-le 2 detailplaneeringuga.

10.

Riigikohtu halduskolleegiumi 3. mai 2007. a määruses asjas nr 3-3-1-41-06 on kolleegium asunud seisukohale, et detailplaneeringu algatamisest keeldumine on haldusakt (vt määruse p-d 20 ja 21) ning see haldusakt on vaidlustatav halduskohtus tühistamiskaebuse esitamisega. Kolleegium leiab, et vallavalitsus on keeldunud detailplaneeringu menetluse jätkamisest kinnistule Männimäe I. Sisuliselt viivad detailplaneeringu algatamisest keeldumine ja menetluse jätkamisest keeldumine ühesuguse tulemuseni. Seepärast on ka vaidlustatud korraldus halduskohtus tühistamiskaebusega vaidlustatav. Neil kaalutlustel peab kolleegium põhjendatuks ringkonnakohtu seisukohta, et kaebuse esitajal oli kaebeõigus. Pealegi puudutab vaidlustatud korraldus erandliku olukorra tõttu otseselt ja selles haldusmenetluses lõplikult kaebaja õiguspäraseid huve. Menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.

11.

Kolleegium peab vajalikuks selgitada, kuidas tõlgendada PlanS § 10 lg-t 6 osas, mis sätestab, et "Kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida lepingu detailplaneeringu koostamise kohta. Lepinguga määratakse kohaliku omavalitsuse ja

detailplaneeringu koostamisest huvitatud isiku kohustused detailplaneeringu koostamisel ja planeeringu koostamise rahastamisel."

"Võib sõlmida lepingu" ei tähenda iseenesest kohaliku omavalitsuse õigust nõuda planeeringu koostamisest huvitatud isikult juba algatatud planeeringu koostamise rahastamist ning huvitatud isikul puudub sellisel juhul kohustus planeeringu koostamist rahastada. Huvitatud isikule rahastamise kohustuse panemine saab kolleegiumi arvates toimuda vaid enne planeeringu algatamist vastava lepingu sõlmimisega. Selles asjas pole PlanS § 10 lg 6 kohaselt enne planeeringu algatamist A. Tederiga vastavat lepingut sõlmitud. Seepärast on kolleegium seisukohal, et pärast planeeringu algatamist kaebajalt planeeringu rahastamise nõudmine hoolimata sellest, et vastav leping puudub, on vastuolus PlanS § 10 lg-ga 6.

12.

Kolleegium leiab, et kinnistu Männimäe I väljaarvamine planeeringualast ei ole põhjendatav Lahemaa Rahvuspargi Administratsiooni seiskohtadega ehitusõiguse kohta sellel kinnistul. Kolleegium ei pea vajalikuks korrata selles osas ringkonnakohtu otsuses esitatud põhjendusi.

13.

Kolleegium leiab, et ringkonnakohtu otsuse tühistamiseks ja Kuusalu Vallavalitsuse kassatsioonkaebuse rahuldamiseks puudub alus.

Tõnu Anton, Jüri Pöld, Harri Salmann