

Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle

Liina Kanger, Riigikohtu õigusteabe osakonna haldusõiguse analüütik, Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Artikkel tutvustab maavanema järelevalve kui riikliku järelevalve menetluse õiguslikke probleeme. Kohtupraktika analüüsi tulemused kinnitavad vajadust täiendada järelevalve regulatsioone.

Riiklikku järelevalvet reguleerivat üldseadust Eestis ei ole, see-eest on arvukalt eriseadusi, mis sisaldavad järelevalvekorda konkreetsetes täidesaatva riigivõimu harudes. Järelevalve teostajaid on palju, üks neist on maavanem. Artikli eesmärk on tutvustada lugejaskonnale maavanema järelevalve kui riikliku järelevalve menetluse õiguslikke probleeme, mis on välja koorunud kolmanda riigivõimu, kohtute praktika kaudu. Artikkel tugineb Riigikohtu õigusteabe osakonnas koostatud kohtupraktika analüüsile, mis koondas 60 kohtulahendit vahemikust jaanuar 2007 kuni september 2008.

Analüüsi terviktekst on kättesaadav [Riigikohtu kodulehel](#).

Riigikogu Toimetised on kireva lugejaskonnaga väljaanne, seetõttu sobib just siin ära tuua, milliseid vastuokslikke arenguid on kohtupraktika tuvastanud ja ise läbi teinud, et kutsuda teisi võimuharusid üles looma võimalusi maavanema järelevalve menetluse tõhustamiseks. Luubi all on juriidilised finessid, kuid nende taga seisab reaalne menetlusrada, mis võib puudutada meist igapäevaste suhtes tehtavat haldusotsustust ja sedakaudu mõjutada paljusid. Nii ei pea ka artikli lugejad olema ainult õigusteadlased.

Järelevalve Vabariigi Valitsuse seaduse alusel: menetluse käik

Maavanema järelevalve üksikaktide üle on reguleeritud Vabariigi Valitsuse seaduses (Riigi Teataja I 1995, 94, 1628 ... Riigi Teataja I 2007, 66, 408), mis annab maavanemale pädevuse teostada järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle (§ 84 punkt 10 ja § 85). Selle seaduse § 85 lõike 4 kohaselt võib maavanem pärast seda, kui ta on leidnud, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem ettenähtud korras protestiga halduskohtusse. Kirjeldatud menetluskäiku on kohtupraktikas selgitatud ning tõlgendamist on leidnud mitmed õigusmõisted, menetluse eesmärgid, eeldused, põhimõtted ja õiguslikud tagajärjed, mis ainult seadust lugedes ebaselgeks jääksid.

Näiteks leiavad Tallinna Ringkonnakohtus ja tema eeskujul halduskohtud, et mõistet “kohaliku omavalitsusüksuse valitsus” tuleb tõlgendada selliselt, et see hõlmab nii valla- või linnavalitsuse volikogu poolt moodustatava poliitilise kollegiaalse organi tähenduses kui ka valla- või linnavalitsuse kui asutuse koos selle struktuuriüksuste (osakonnad, ametnikud) ja allasutustega (TlnRKo 11.04.2008 haldusasjas nr 3-07-775, punkt 9). Tõdedes, et järelevalve eesmärk on avaliku huvi kaitse, on selgitatud ka järelevalve tulemuse õiguslikku tähendust. Nimelt on leitud, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõikest 4 tulenev maavanema võimalus teha ettepanek viia üksikakt või selle säte õigusega vastavusse ei kohusta teda vastavat ettepanekut tegema. Samuti on tähtis nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu järeldus, et kohalik omavalitsus võib, kuid ei pea ettepanekut

aktsepteerima (TlnRKO 10.12.2008 haldusajal nr 3-08-301). Riigikohtu otsus nr 3-3-1-61-08 (RKHKo 17.12.2008 haldusajal nr 3-3-1-61-08, p 12–13) kinnitas haldus- ja ringkonnakohtute praktika õigsust. Riigikohus kohaldas selles vaidluses küll Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõiget 4 koostoimes eluruumide erastamise seadusega, kuid järeldus on ülevõetav: “Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 4 sisuks on ettepanek, millega ei ole haldusorganil tingimata kohustust nõustuda. Kui haldusorgan maavanema ettepanekuga ei nõustu ja jätab selle täitmata, siis on maavanemal õigus pöörduda protestiga halduskohtusse.” Kõrgeim kohus tunnistab samamoodi kui ringkonnakohtu (TlnRKO 13.08.2008 haldusajal nr 3-07-171, punkt 12), aga erinevalt halduskohtust (TlnHKo 16.11.2007 haldusajal nr 3-07-1746, punkt 4), et protestiõiguse kasutamine otsustatakse kaalutlusõiguse teel.

Erahuvi ja avaliku huvi kaitse maavanema järelevalve menetluses

Maavanema järelevalve keskseid probleeme on hoidumine ainult erahuvi teenimisest. Riikliku järelevalve eesmärk on tagada avalik huvi, et kohalik omavalitsus järgiks seaduslikkuse printsiipi ja toimiks õiguspäraselt. Nimetatud eesmärgi täitmisel saab kaudselt osaleda küll igaüks, sest Vabariigi Valitsuse seadus ei sätesta, kes võib taotleda maavanema järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksikakti õiguspärasuse üle, kuid see ei tähenda, et maavanemal oleks lubatud algetada järelevalvet ainult erahuvides. Siiski kipuvad isikud kasutama seda enda jaoks täiendava õiguskaitsevahendina.

Tallinna Ringkonnakohtu teeb järelduse, et maavanema järelevalvemenetluse algetamist võib taotleda igaüks, sõltumata sellest, kas järelevalve esemeks olev üksikakt tema õigusi rikub või mitte. Järelevalvet võib isik taotleda ka avalikes huvides (TlnRKO 5.09.2007 haldusajal nr 3-07-1144, punkt 12). Kuna maavanema järelevalve põhiküsimus on see, kas õigusakt on seadustega kooskõlas, mitte see, kas isiku subjektiivsed õigused on rikutud (kuigi need küsimused võivad olla lahutamatu seotud), siis tuleb mõelda, et maavanema järelevalve esmane mõte ei saagi olla erahuvi kaitse. Erahuvi ja avaliku huvi kaitse vahetamine maavanema järelevalve menetluses tõuseb eriti probleemseks esile, kui maavanema järelevalve õiguslikuks väljundiks on protestiga halduskohtusse pöördumine ja see muudab kaebusega halduskohtusse pöördumisele seotud tähtsused nonsensiks. Initsieerides maavanema järelevalve tulemusel halduskohtusse protesti esitamist, millele ei ole seotud tähtaega, saavutab isik võimaluse minna mööda haldusakti peale tühistamiskaebuse esitamise 30-päevase tähtajast. See tekitab õiguskindlusetu olukorra. Kui aga kaebuse esitaja loodab maavanema järelevalve kaudu saavutada haldusakti tühistamist algul üldse ilma kohtu abita, pöördudes otsejoones maavanema poole, võib see tingida hiljem halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaja möödumise, ja nagu selgitab Tallinna Ringkonnakohtu lahendi nr 3-06-2214 punktides 10–11, ei ole sel juhul kaebetähtaja ületamine vabandatav.

Järelevalve aeg

Seadus ei sea tähtsajalisi piire järelevalve toimumise ajale. Sätestatud ei ole, kui kaua võib maavanem järelevalvet teostada ning kui kaua pärast haldusakti andmist võib järelevalvet algetada (vt nt TlnRKO 11.07.2008 haldusajal nr 3-07-1936, punkt 9). Riigikohus on oma praktikas rõhutanud õiguskindluse printsiibi arvestamise vajalikkust protesti läbivaatamisel, sest protesti esitamiseks ei näe halduskohtumenetluse seadustik ette tähtaega (RKHKo 16.10.2002 haldusajal nr 3-3-1-41-02, punkt 11 ja RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, punkt 24). Nendele Riigikohtu otsustele on viidatud mitmes alama astme kohtu lahendis.

Pikaleveniv menetlus kahjustab menetlusosaliste huve, mida on korduvalt ka juhtunud. Näiteks ootas Lääne maavanem ühes vaidlusasjas 11 aastat protesti esitamisega (TlnHKO 6.02.2008 haldusasjas nr 3-07-171, punkt 21). Mida kauem on protesti esitamisega viivitatud, seda kaalukam peab olema selle esitamise põhjus ning seda rohkem tuleb protestitava haldusakti tühistamise otsustamisel arvestada õiguskindluse põhimõtetele tuginevaid vastuväiteid, manitsevad kohtud.

Järelevalve teostamise aja ning õiguskindluse vastuolu tekib ka korduva järelevalve puhul, mille kohta on üks vaidlus Tallinna Halduskohtu praktikast. Kohus kaitseb selles lahendis õiguskindlust, leides, et maavanema kordusjärelevalve võib riivata haldusakti adressaadi õigusi ja seepärast tuleb maavanemal kaaluda, et ta ei algataks mõjuva põhjuseta teistkordset järelevalvemenetlust ega muudaks oma senist seisukohta haldusakti seaduslikkuse osas (TlnHKO 21.05.2008 haldusasjas nr 3-08-301, punkt 32).

Võrdluseks ajaloost on huvitav märkida, et 1919.–1934. a kehtis Eestis omavalitsuse ajutise järelevalve seadus, mille kohaselt tuli linnavolikogude ja maakonnanõukogude protokollide ära kirjad seitsme päeva jooksul pärast koosolekut saata järelevalvet teostavale siseministrile, kes võis kahe nädala (eelarve puhul ühe kuu) jooksul nende kättesaamisest arvates esitada halduskohtule protesti, milles vaidlustati akti õiguspärasus. See tähendab, et erinevalt praegusest oli seaduses sätestatud järelevalve teostajale järelevalve tähtaeg, mille jooksul ta võis protesti esitada. Kui 1934. a omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise dekreediga mindi seniselt kohtuliku kontrolli printsiibilt üle keeluprintsiibi rakendamisele, siis ka uue korra kohaselt võis riiklikku järelevalvet teostav organ oma keelava aktiga ainult teatud tähtaja jooksul tõkestada omavalitsuse akti formaalset jõustumist. Kui ta seda õigust õigeaegselt ei kasutanud, jõustus (kasvas seadusjõusse) omavalitsuse akt siiski (Olle 1993).

Artikli autor on veendumusel, et tähtaegade puudumine praeguses seaduses õgvendab õiguskindlust ega tule kasuks riikliku järelevalve tõhusale toimimisele. Seda järeldust lubab kinnitada kohtupraktika analüüs.

Järelevalveaktide õiguslik olemus ja vaidlustamisvõimalus

Nagu eespool tõdeti, teenib järelevalvemenetlus eeskätt üldist menetluse õiguspärasuse huvi, seetõttu ei käsitleta järelevalve aluse haldusakti adressaati järelevalve aktide adressaadina. Järelevalveakti adressaat on haldusakti väljaandja, kelle haldusakti üle järelevalvet teostatakse. Üldjuhul pole haldusakti adressaadil võimalik kaitsta oma õigusi vahetult, kuid selleks avaneb võimalus menetluse tulevastes etappides, kui haldusorgan eirab maavanema ettepanekut ning viimane esitab protesti kohtusse. Sel juhul kaasatakse kaebuse esitajad kohtumenetlusesse halduskohtumenetluse seadustiku § 14 lõike 3 punkti 1 alusel kolmandate isikutena, kelle seadusega kaitstud õiguste ja vabaduste üle võidakse asja arutamisel otsustada (TlnHKO 16.11.2007 haldusasjas nr 3-07-1746, punkt 5). Vaidlustamisvõimalus tekib ka siis, kui haldusorgan tunnistab haldusaktid kehtetuks ja kaebajal on õigus haldusaktide kehtetuks tunnistamine kohtus vaidlustada (TlnHKO 20.02.2008 haldusasjas nr 3-07-789, punkt 17).

Pole päriselt välistatud, et just õigusvastaselt kulgenud järelevalve või selle tulemus rikub isikute õigusi. Järelevalve käigus antavate aktide õiguslik olemus ning sellest tulenevalt nende vaidlustatavus on aga tulise juriidilise mõttevahetuse objekt. Seadusest järelevalve-akti õiguslik olemus ei nähtu ja kohtupraktikas ühtset seisukohta ei ole.

Kohtupraktikas on pakkunud mõtteainet küsimus, kas õigusakt, millega maavanem otsustab oma järelevalve algatamise või millega ta teeb ettepaneku viia halduse üksikakt seadusega kooskõlla või millega ta otsustab pöördumise protestiga halduskohtusse (kui selline üldse vormistatakse), on haldusakt või toiming. Seda on käsitletud nii ühe kui ka teisena. Joonistub välja huvitav ja küllap ka loogiliselt mõistetav tendents, et neis kohtuotsustes, kus tuginetakse menetlusõiguste rikkumisele, kaldub kohus järelevalveakte kvalifitseerima toiminguteks. Võimaluste kaskaadile paneb punkti Tallinna Ringkonnakohtu 2008. aasta oktoobrikuust pärinev lahend, milles liigitatakse kõnealune akt hoopis maavanema arvamuseks, mida ei saa halduskohtus vaidlustada. Erandina saab korraldusi siiski vaidlustada, kui esineb kahtlus, et rikutud on haldusakti adressaadi subjektiivseid menetlusõigusi – õigust menetlusele ja korraldusele (põhiseaduse § 14), eeskätt õigust menetlusele mõistliku aja jooksul. Sellesse erandite gruppi kuuluvad näited, kus kaebuse esitaja leiab, et kui tal ei ole võimalik maavanema korralduse peale kaebust esitada, kaasneb õigusvastane viivitus teda puudutavas haldusmenetluses, näiteks planeerimismenetluses või maa tagastamise menetluses. Viivitus võib tekkida ka sellest, et maavanemale ei ole protesti esitamiseks halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaega. Võttes kokku, kuidas maavanema järelevalve käigus antavaid korraldusi on kvalifitseeritud, saame järgmise loetelu: haldusakt, toiming ja mittevaidlustatav akt ehk arvamus. Erinevustest tulenevalt moodustub samade näidete põhjal ka loetelu kohtuotsustes välja pakutud õiguskaitse võimalustest halduskohtus:

- 1) haldusakti tühistamiskaebus,
- 2) toimingu õigusvastasuse tuvastamise kaebus,
- 3) maavanema protestiga halduskohtusse pöördumine ja asjas kaasatud kolmanda isiku huvide kaitsmine,
- 4) menetluse jätkamiseks kohustamise kaebus,
- 5) maavanema järelevalve tulemusel haldusakti tühistamise otsuse peale tühistamiskaebuse esitamine,
- 6) pole vaidlustatav.

Pilt on kirju, aga süüd ei saa panna üksnes kohtuvõimu erinevale tõlgenduspraktikale, vaid ebaselguse põhjusi tuleb näha juba Vabariigi Valitsuse seaduse kasinas regulatsioonis.

Järelevalve planeeringute üle: õiguslik olukord

Kohtupraktika analüüsi teine uurimisvaldkond valiti selline, kus järelevalve ei toimu mitte ainult Vabariigi Valitsuse seaduse, vaid ka eriseaduse alusel. Huviõrbiidis oli planeerimisõigus, kus maavanema järelevalvet reguleerib planeerimisseaduse 4. peatükk “Järelevalve planeeringute koostamise üle” (Riigi Teataja I 2002, 99, 579 ... 2008, 30, 191). Planeerimisseaduse § 23 lõike 1 punkt 2 nimetab üld- ja detailplaneeringute üle järelevalve teostajana maavanema. Kui Vabariigi Valitsuse seadus ei sea järelevalve eelduseks seda, kas õiguse üksikakt on jõustunud või jõustumata, siis planeerimisseaduse alusel teostab maavanem järelevalvet üld- ja detailplaneeringute üle enne planeeringu kehtestamist, s.t tegemist on järelevalvega planeeringute koostamise üle.

Kuidas kaks seadust omavahel suhestuvad? Vabariigi Valitsuse seadus on konstitutsiooniline seadus, mida põhiseaduse § 104 punkti 8 kohaselt saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Planeerimisseadus on aga lihtseadus ja seal olevad maavanema järelevalve erinormid kvalifitseeritud häälteenamust ei nõua. Planeerimisseaduse vastavad sätted on Vabariigi Valitsuse seaduse maavanema järelevalve sätete suhtes analüüsi autori arvates eriseaduseks, kuid esimesena nimetatud ei täpsusta

mitte kogu maavanema poolt läbi viidava riikliku järelevalve menetlust, vaid ainult seda osa, mis puudutab järelevalvet veel jõustumata planeeringute üle. Kui Vabariigi Valitsuse seadus räägib üksikakti seaduslikkuse järelevalvest, siis planeerimisseadus käsitleb menetlust ka laiemas mõttes. Planeerimisseadusest järeldub, et ühelt poolt on järelevalve teostaja pädevuses õigusakti seaduslikkuse kontroll, teisalt lisandub menetluse õiguspärasuse kontroll (ärakuulamine, vastuväidetele vastamine, planeeringute kooskõlastamise vajaduse määramine) ning maavanema enda osalus planeerimismenetluses. Ilmneb, et planeerimisseaduse mõttes pole maavanema järelevalve passiivne *ex post* juriidiline kontroll, vaid maavanem mõjutab ka ise planeerimismenetluse tulemusi ja osaleb selles.

Milline koht on Vabariigi Valitsuse seaduse alusel kord juba heakskiidetud planeeringute üle järelevalve teostamisel, on üsna ebaselge. Kohtupraktikast ei olnud vastavate vaidluste puudumise põhjusel võimalik vastust tuletada ja nii jääb üle uurida normide eesmärki. Planeerimisseaduse alusel järelevalve teostamise kohtuasjade seas ei olnud ainsatki sellist, kus maavanem oleks planeeringu üle pärast planeerimisseaduse järgset kooskõlastamist teostanud veel kord järelevalvet Vabariigi Valitsuse seaduse alusel. Kui maavanem on juba planeeringulahenduse heaks kiitnud, siis pole tal otstarbekas ega ilmselt ka alust kahelda, et kehtestatud planeering võiks olla muutunud seadusega vastuolus olevaks. Kuigi planeerimisseadus ei nimeta, mis ajal ja millises valmimise staadiumis maavanemalt heakskiitu küsida tuleb, nähtub menetluse loogikast, et see sünnib pärast koostamise lõppu ja enne planeeringu vastuvõtmist (s.t planeering ei ole veel valmis!).

Tänu võimalusele teostada kordusjärelevalvet võib eeldada, et maavanem on kursis planeeringu õiguspärasusega ja Vabariigi Valitsuse seaduse regulatsioonil on planeeringute järelevalvel ainult täiendav tähendus. On küsitav, miks maavanem teostab korraga sama akti üle nii eel- kui ka järelkontrolli. Topeltjärelevalve ei ole välistatud, sest kumbki seadus ei tee teisele mingit viidet ega näe teise seaduse tõttu järelevalvemenetluses ette erisusi. Autor ei näe olukorrale ratsionaalset õigustust, vaid paneb menetluskorra küsitava otstarbekuse süüks kahe seaduse puudulikule haakuvusele.

Järelevalve planeerimismenetluses ja järelevalveaktide vaidlustamine

Maavanema järelevalve planeeringu koostamise etapis võib lõppeda planeerimisseadusest tulenevalt peamiselt kas heakskiidu andmisega või mitteandmisega. Kohtupraktika valgustab, et tegelikkuses võib kooskõlastamine lõppeda ka märksa ebamäärasema tulemusega. Näiteks Pärnu maavanem on detailplaneeringu üle planeerimisseaduse § 23 alusel järelevalve teostamisel teinud ühes kooskõlastusega linnavolikogule ettepaneku enne detailplaneeringu kehtestamist veel kord kaaluda planeeritud hoonestuse sobivust antud asukohta. Maavanem kiitis nimetatud juhtumi puhul küll detailplaneeringu heaks, sest selles ette nähtud kruntide jagamine ei olnud iseenesest vastuolus linna üldplaneeringuga. Kuid nähes, et püsivad tunnetuslikku laadi vastuväited muinsuskaitsealale uushoonestuse rajamisel (hoonete maht, arhitektuuriline sobivus, hea ehitustava järgimine jm), tegi veel soovitusliku ettepaneku, mis lõppastmes oleks võinud viia planeeringulahenduse muutmise ja kordusjärelevalveni (TlnHKO (Pärnu) 7.05.2008 haldusasjas nr 3-07-43). Linnavalitsus loobus uuest kaalumisest ja kehtestas planeeringu sellisena, nagu see kooskõlastuse sai, seega ei järginud antud soovitust, milleks tal ei olnud ka seadusest tulenevat kohustust. Siduvana poleks maavanem oma ettepanekut esitada saanud (kooskõlastusest keeldumise teel), sest alus ei olnud vastuolu õigusaktidega, vaid hinnanguline kartus, et planeeringulahendus on avaliku ruumi kujundamiseks vastuvõetamatu. Kehtiv õigus ei võimalda õigusliku vaakumi korral jätta oluliste puudustega planeeringule kooskõlastus andmata. See pidurdab järelevalve

õiguslikke võimalusi, muutes järelevalve teostaja sisuliselt võimutuks konsultatiivorganiks.

Kõrvuti regulatsiooni tõhususega kerkib küsimus, mis on maavanema heakskiidu andmine või sellest loobumine õiguslikus mõttes ning kes ja missugustel tingimustel võib seda vaidlustada. Riigikohtu 2007. aasta 19. aprilli otsuses nr 3-3-1-12-07 punktis 19 ütles halduskolleegium, et maavanema heakskiitu tuleks käsitleda haldusmenetluse seaduse § 16 lõike 1 kohase siduva iseloomuga kooskõlastusena, mis on menetlustoiming, mitte haldusakt, ja seda saab vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga. Riigikohus pidas 2008. aastal vajalikuks küsimusel uuesti peatuda, kuid jäi oma varasema seisukoha juurde (RKHKm 26.02.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 3.1 ja RKHko 19.05.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 23). Riigikohtu halduskolleegium seob heakskiidu vaidlustatavuse sellega, kas see on regulatiivne, sedastades, et planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vahetõttu eelkõige haldusesisene ja seetõttu ei ole maavanema kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik. Järelevalveotsust eraldi vaidlustada on siiski võimalik, kui sellest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks (RKHko 19.05.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 24).

Riigikohtunik Indrek Koolmeister avaldas otsusele lisatud eriarvamuses, et planeerimismenetluse kui terviku aspektist on maavanema järelevalveotsustus käsitatav eelhaldusaktina ning väide, et tegemist on üksnes haldusesisese, regulatiivset mõju mitteomava aktiga, ei ole veenev. Ta märkis: “Kohalik omavalitsus on planeerimisakti andmisel seotud maavanema järeldusotsusega, sealhulgas tuvastatud asjaoludega. Teisiti öeldes, kohalik omavalitsus ei saa kehtestada sellist planeeringut, mis erineb maavanema poolt heakskiidetust.” (Kohtunik Indrek Koolmeisteri eriarvamus otsusele nr 3-3-1-61-07, punkt 3.) Selliseid kohtuotsuseid, kus oleks samuti selgesõnaliselt arvatud, et tegu on eelhaldusaktiga, ei jäänud kohtupraktika analüüsi vaatevälja ühtegi.

Veel 2006. ja 2007. aastal leiti nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu tasemel, et maavanema heakskiidu puudumine on formaalne menetlusviga, mis planeeringu sisulist õiguspärasust ei mõjuta. Pöörde kohtupraktikasse toob Riigikohtusse jõudnud Viiralti tänava vaidlus, milles Riigikohtu halduskolleegium tõdes, et juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel (RKHKo 22.09.2008 haldusasjas nr 3-3-1-30-08, punkt 16). Pärast nimetatud Riigikohtu lahendit on lisandunud samuti otsuseid, kus tuuakse välja kooskõlastuse kohustuslikkus. Kuna seadusest ei selgu kooskõlastuste õigusliku olemuse kohta *expressis verbis* midagi, on Riigikohtu tõlgendus õiguslünka sisustava tähendusega.

Maavanema osalus tema kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses

Maavanema kohtumenetluse kaasamise ebaühtsustele juhtis tähelepanu Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses 3-3-1-61-07. Planeeringute üle järelevalvet teostav maavanem on kohtupraktikas planeeringuvaidluse lahendamisel kaasatud nii arvamuse andmiseks järelevalveorganina (halduskohtumenetluse seadustiku § 14 lõike 3 punkt 2), kolmanda isikuna (sama seadustiku § 14 lõike 3 punkt 1) kui ka poolena (vastustajana). Paljudel juhtudel aga maavanem selleliigilistes asjades kohtumenetluses ei osale (RKHKm 26.02.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 3.2).

Sedasama tõdemust kinnitas kohtupraktika analüüs, tuues välja järgmised kohtulahendite rühmad.

- Esiteks leidub kohtuotsuseid, millest ei ole näha, kas maavanem on kaasatud menetlusse, kuigi tema järelevalve tulemusi kajastatakse.

- Teiseks on lahendeid, kus maavanem pole kohtumenetlusse kaasatud, tema heakskiidu tingimusi ja sisu ei arutata, kuigi ta on järelevalve käigus detailplaneeringule heakskiidu andnud, ning vaieldakse planeeringu õiguspärasuse üle, nii et heakskiit puutub eelduslikult asjasse (vt nt menetlust TlnHK ja TlnRK haldusajal nr 3-06-2062; TlnHKO 23.11.2007 haldusajal nr 3-07-1076).

- Kolmandaks, kui maavanem kohtumenetluses ei osale, siis mõnel juhul tema järelevalve tulemusi ning ka planeerimismenetluses antud seisukohti siiski kajastatakse, tsiteerides või refereerides kohtulahendis maavanema poolt planeerimismenetluses antud heakskiitu või kirjalikke seisukohti (vt nt TlnHKO 14.07.2006 haldusajal nr 3-05-644, punkt 15, kus maavanem pole kaasatud, aga kohus refereerib tema järelevalve käigus antud seisukohti (kiri)). Kohus on sel juhul uurinud planeerimismenetluse dokumente omal käel.

- Neljandaks on esindatud kohtulahendid, kus maavanem on kaasatud järelevalvet teostava isikuna (TlnHKm (Pärnu) 6.12.2007 haldusajal nr 3-07-1633) või kus ta on kaasatud, kuid on näitamata, millise normi alusel, s.t kellenä (TlnHKO (Pärnu) 23.04.2008 haldusajal nr 3-07-226; TlnHKO (Pärnu) 14.08.2007 haldusajal nr 3-07-743). Kohtute infosüsteem (KIS) ei sisalda ühtki korralduslikku kohtumäärust selles asjas. Erineva isikuna kaasamisel on protsessuaalselt erinevad tagajärjed, näiteks kohus saab otsustada vastustaja tegevuse, kuid mitte kaasatud isiku tegevuse üle.

Omaette probleemina tõusetub, mis tähendus on järelevalve teostaja kaasamisel arvamuse andmiseks. Kas arvamus on kohtule mingis osas mõõtuandev, koguni siduv? On see tõend? Kas järelevalve teostaja arvamus on võrreldav eksperdi arvamuselga?

Halduskohtumenetluse seadustik sellele küsimusele vastust ei leia. Kohtuotsuste põhjal saab üldistada, et maavanema kooskõlastus kohtumenetluse staadiumis mõjutab vaidluse kulgu vähe ja kohus arvestab järelevalveotsuses toodud põhjendusi kohtuotsuse kujundamisel kas tagasihoidlikult või ei arvesta üldse mitte. Seni kui pole selge, millisena on seadusandja näinud järelevalve teostaja arvamuse mõju kohtuotsuse kujunemisele, kujunebki selle tähendus paratamatult juhtumipõhiselt.

Riigikohus on rõhutanud, et järelevalveorgani kaasamise üle otsustab kohus kaalutusõiguse alusel ja kaasamise otsustamisel tuleb arvestada konkreetse asja eripära (RKHKo 19.05.2008 haldusajal nr 3-3-1-61-07, punkt 25). Artikli autor loodab, et maavanemate erineva osaluse tuvastamine tema kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses aitab kaasa kohtu teadlikule diskretsiooni (kaalutusõiguse) teostamisele ja maavanema kaasamise parima praktika väljakujunemisele. Kuivõrd leidis tunnustust, et planeerimismenetluses ei ole koostamisel olevale planeeringule kooskõlastuse saamine pelk menetluslik formaalsus, vaid selle puudumisel on otsustavad tagajärjed planeeringu õiguspärasusele, tuleks toonitada vajadust kaasata maavanem kohtumenetlusse, kus vaieldakse tema kooskõlastatud planeeringu õiguspärasuse üle.

Kokkuvõte

Õiguslik hinnang maavanema järelevalvetoimingutele on kohtupraktikas hargnenud eri suunas nagu mitmeharuline puu. Tuleb mõõnda, et kohtupraktika on hakanud ühtlustuma alles Riigikohtu lahendite toel. Enne seda ei ole seadusandja sõnade ja eesmärkide tõlgendamisega samasuguste tulemusteni jõutud, mis näitab riikliku järelevalve regulatsioonide puudujääke, võib-olla ka regulatsiooni nappust.

Kohtupraktika analüüs näitas, et kohtuvõim omistab maavanema järelevalve käigule ja tulemustele lahknevat õiguslikku tähendust, pidades järelevalveotsust kord vaidlustatavaks, kord vaidlustamatuks. Moodustus terve loetelu kohtuliku kaitse erinevatest viisidest, kuid üldkehtiv on see, et maavanema Vabariigi Valitsuse seaduse alusel antud arvamust vaidlustada ei saa. Erandlikult võiks näha maavanema järelevalve aktide vaidlustamise võimalust järelevalvealuse haldusakti adressaadil siis, kui tema haldusmenetlus seiskub maavanema järelevalve tõttu ja see omakorda riivab kaebaja subjektiivseid õigusi.

Planeeringute koostamise ajal nende üle teostatav järelevalve ei ole selgete eesmärkidega: see sisaldab riikliku järelevalve ja teatud lepitusmenetluse elemente segamini. Sellest tuleneb, et kord planeerimisseaduse alusel maavanema heakskiidu saanud planeeringu üle tegelikult enam Vabariigi Valitsuse seaduse alusel riiklikku järelevalvet ei teostata. Vabariigi Valitsuse seadus ja planeerimisseadus ei sisalda üksteise suhtes kollisiooninorme ja seega pole topeltjärelevalve välistatud, kuigi selle otstarbekus ja kehtiva regulatsiooni otstarbekus on küsitav.

Ka maavanema kaasamine kohtuprotsessi juhul, kui ta teostas järelevalvet juba planeeringu koostamise ajal, osutus ebajärjepidevaks. Maavanemate kohtumenetlusesse kaasamise põhiline probleem on see, et määruks ei märgita halduskohtumenetluse seadustiku täpset õiguslikku alust, mille kohaselt maavanem kaasatakse. See ei võimalda hinnata, kas ta osaleb menetluses arvamuse andmiseks järelevalveorganina või kolmanda isikuna. Kui maavanemat ei kaasata, kajastub tema järelevalve tulemus otsustes kesiselt või ei kajastu üldse. Pole selge, millist (tõenduslikku) tähendust omab või peaks omama järelevalvet teostava organi arvamus kohtumenetluses.

Kohtute kirju praktika ei ole sündinud tühjalt kohalt, vaid signaliseerib parlamentaarsetele võimule järelevalvet puudutavate regulatsioonide täiendamise vajadust. Kõige suuremate probleemidena võib kehtivas õiguses välja tuua järelevalvemenetluse tähtaegade puudumise, järelevalvetulemuse õigusliku tähenduse määratlemata jätmise, õigusaktide vähese haakuvuse (planeerimisseadus ja Vabariigi Valitsuse seadus) ja järelevalve teostaja osalemise õigusliku tähenduse määratlemata jätmise halduskohtumenetluses, kuhu ta kaasatakse. Ebapiisava õigusliku regulatsiooni tingimustes ei piisa ainult sellest, kui kohtud teadvustavad erinevaid tõlgendamisviise. Nii halduspraktika kui ka kohtupraktika ühtlustamiseks on vaja muuta seadusi.

Kasutatud lühendid

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
TlnHK – Tallinna Halduskohus
TlnHKm – Tallinna Halduskohtu määrus
TlnHKo – Tallinna Halduskohtu otsus
TlnRK – Tallinna Ringkonnakohus
TlnRKm – Tallinna Ringkonnakohtu määrus
TlnRko – Tallinna Ringkonnakohtu otsus

Kasutatud kirjandus

Olle, V. (1993). Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a. – Juridica, 3, lk 61–62.