

**RIIGIKOHUS**  
**ÕIGUSTEABE OSAKOND**

**MAAVANEMA JÄRELEVALVE HALDUSE ÜSIKAKTIDE JA NENDE  
KOOSTAMISE SEADUSPÄRASUSE ÜLE**

Kohtupraktika analüüs

Liina Kanger  
haldusõiguse analüütik

Tartu

Jaauar 2009

## Sisukord

<b>Sissejuhatus: analüüsi materjal ja eesmärgid .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Maavanema järelevalve üksikaktide seaduspärasuse üle.....</b>	<b>5</b>
1.1 Järelevalve ese.....	5
1.2 Järelevalve eemärk ja tulemus siduvus haldusorganile .....	6
1.3 Järelevalve aeg .....	8
1.4 Järelevalve sõltumatus.....	9
1.5 Järelevalve käigus antavad õigusaktid .....	10
1.5.1 Järelevalve käigus antavate õigusaktide adressaat .....	10
1.5.2 Järelevalve käigus antavate õigusaktide õiguslik olemus: haldusakt, toiming, menetlustoiming, vaidlustamatu akt, arvamus? .....	11
1.5.3 Maavanema järelevalve käigus antud õigusaktide vaidlustamine.....	13
1.5.3.1 Riiklik järelevalve maa tagastamise menetluses .....	14
1.5.3.2 Järeldused järelevalveaktide vaidlustamise kohta.....	15
1.6 Maavanema protest .....	16
1.6.1 Protesti esitamise aeg .....	16
1.6.2 Protest kui avaliku huvi kaitse .....	17
<b>2. Maavanema järelevalve planeeringute üle .....</b>	<b>17</b>
2.1 Vabariigi Valitsuse seadus ja planeerimisseadus .....	17
2.2 Millal on maavanema järelevalve PIS-i alusel kohustuslik? .....	19
2.3 Maavanema järelevalve tulemus ja selle vaidlustamine.....	20
2.4 Kas kooskõlastuse puudumine on ainult formaalne viga? .....	23
2.5 Muud kooskõlastused - kas planeeringu kehtestamise kohustuslik eeltingimus?.....	25
2.6 Maavanema kooskõlastuse ajaline kehtivus.....	27
2.7 Kooskõlastuse andmise tähtaja arvutamine.....	28
2.8 Millal maavanem ei anna planeeringule kooskõlastust? .....	29
2.9 Maavanema osalus tema poolt kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses.. .....	30
<b>Kokkuvõte .....</b>	<b>34</b>

## Sissejuhatus: analüüsi materjal ja eesmärgid

Käesolev analüüs on mõeldud järgmiste teemade uurimiseks:

- maavanema järelevalve tulemuse ja maavanema järelevalve käigus antavate õigusaktide ja tehtavate toimingute vaidlustamise võimalus;
- maavanema järelevalve tulemuste kajastumine kohtupraktikas;
- maavanema osalemine kohtumenetluses.

Analüüs jaguneb kaheks peatükiks. Esimeses peatükis kajastatakse kohtupraktika arenguid, mis puudutavad Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: *VVS*<sup>1</sup>) alusel läbiviidavat maavanema järelevalvet üksikaktide seaduspärasuse üle. Põikena on selle peatüki viimases alapeatükis vaadeldud ka maavanema järelevalvet maa tagastamise menetluses maareformi seaduse (edaspidi: *MRS*<sup>2</sup>) alusel.

Analüüsi teise peatükki on uurimisobjektiks valitud selline haldusmenetluse liik, mis eeldaks maavanema järelevalvet juba haldusmenetluse toimumise kestel: planeerimismenetlus. See võimaldab vaadelda maavanema järelevalve mõju lõppotsuse langetamisele. Küsimusepüstitus tugineb Riigikohtu halduskolleegiumi märkusele otsuse nr 3-3-1-61-07 punktis 23, et kehtivas õiguses puudub piisav materiaalõiguslik ning ka menetlusõiguslik regulatsioon olukorraks, kus haldusmenetluses tuleb akti andmise tingimused kooskõlastada järelevalveorganiga. Planeerimisseadus (edaspidi: *PIS*<sup>3</sup>) näeb niisuguse heakskiidu küsimise ette. Eeskätt pakub teises peatükis huvi, missuguse õigusliku tähendusega on maavanema kooskõlastus planeeringule ja kas kesise õigusliku regulatsiooni tingimustes on halduskohtute praktika suundumused sellele hinnangu andmisel ühetaolised.

Analüüsi koostamisel on kasutatud Kohtute Infosüsteemi (*KIS*) vahendusel kättesaadavaid haldus- ja ringkonnakohtute otsuseid vahemikust 01.01.2007 - 11.09.2008. Nimetatud ajaperioodist oli käesoleva analüüsi esemeks kokku 60 kohtulahendit (40 kohtuasja), neist 40 halduskohtu lahendit ja 20 ringkonnakohtu lahendit. Vastavalt sisule jagunesid kohtuasjad järgmiselt:

- 5 protesti;
- 7 VVS alusel järelevalve teostamise asja;
- 7 MRS alusel järelevalve teostamise asja ja
- 21 PIS alusel järelevalve teostamise asja.

Planeerimisasjade ülekaalukas osa lahendite seas tuleneb nende tähtsusest käesoleva töö seisukohalt, aga ka sellest, et vaidlusi planeeringute üle on palju ja et need on hõlpsasti

---

<sup>1</sup> RT I 1995, 94, 1628... RT I 2007, 66, 408.

<sup>2</sup> RT I 1991, 34, 426... 2008, 34, 211.

<sup>3</sup> RT I 2002, 99, 579... 2008, 30, 191. Kohtuotsuseid tsiteerivates näidetes on jäänud selle lühendi juurde, mida kohus kasutab, vastavalt kas: *PIS* või *PlanS*.

kähteleitavad. Seevastu maa tagastamise vaidlusi käsitletakse vähemas mahus ja möödaminnes. Protestide arv kohtutes ongi äärmiselt tagasihoidlik ja tõenäoliselt ei leia ka VVS-i kohta käivaid selgitusi kohtupraktikast sagedamini kui analüüsiperioodil käsitletud lahendite hulgas välja toodud on.

Kohtuotsuseid tsiteerivates näidetes on asendatud isikunimed sõnaga "isik" või "kaebaja" ja haldusaktide numbritele on jäetud tähelepanu pööramata, nii et need on analüüsi näidetest lugemise lihtsustamise huvides välja jäetud.

# 1. Maavanema järelevalve üksikaktide seaduspärasuse üle

## 1.1 Järelevalve ese

Maavanema järelevalve üksikaktide üle on reguleeritud VVS-s, kus maavanema põhivolitused sätestab § 84 punkt 10 ja § 85. Tulenevalt VVS § 84 punktist 10 on maavanem pädev teostama järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle sama seaduse §-s 85 sätestatud alustel ja korras. VVS § 85 lg 1 sätestab, et maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle. VVS § 85 lg 4 näeb ette, et kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta 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. Vastavat järelevalve käiku selgitatakse nimetatud sätetele viidates ka paljudes kohtuotsustes, kus maavanema järelevalve teemal vaieldakse.<sup>4</sup>

Peale selle, et kõnealuseid norme on arvukalt tsiteeritud, on ringkonnakohtu tasemel ka VVS § 85 lg-t 4 kohtupraktika jaoks tähtsustomavalt tõlgendatud. Tallinna Ringkonnakohtus peab õigeaks mõistet „**kohaliku omavalitsusüksuse valitsus**“ sisustada 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**.<sup>5</sup>

Ringkonnakohtus põhjendab, et see tõlgendus ei riiva kohaliku omavalitsuse põhiseadusega garanteeritud autonoomiat, sest *põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse iseseisvus kohaliku elu küsimuste lahendamisel piiratud seaduslikkuse põhimõttega. Kui põhiseaduse §-st 154 ei tulene kohalikule omavalitsusele õigust tegutseda vastuolus seadustega, ei ole kohaliku omavalitsuse põhiseadusega kaitstud autonoomiaga vastuolus see, et seaduslikkuse järelevalve teostamine on lubatud kõigi kohaliku omavalitsuse õigusaktide üle. Olukorras, kus ei ole nõutav kõigi valla- või linnavalitsuse pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamine valla- või linnavalitsuse kui valla või linna haldusaparaadi kollegiaalse poliitilise juhtorgani poolt, tähendaks Pärnu Linnavalitsuse poolt VVS §-le 85 antud tõlgendus, et maavanema kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse õiguspärasuse üle riikliku järelevalve teostamise õiguse ulatus sõltuks sellest, kuidas on kohalik omavalitsuse üksus valla- või linnavalitsuse pädevusse kuuluvad küsimused jaotanud valla- või linnavalitsuse kui kollegiaalse poliitilise juhtorgani ning tema asutuste jms struktuuriüksuste vahel. Olukord, kus järelevalveorgani pädevus sõltuks järelevalvatava subjekti otsustest, ei saa aga olla kooskõlas*

---

<sup>4</sup> Vt nt TlnRKM 5. september 2007 haldusajand nr 3-07-1144, p 9; TrtHKo (Jõhvi) 15. veebruar 2006 haldusajand nr 3-05-633 ja TlnHKM 8. mai 2008 haldusajand nr 3-07-2481, p 10.

<sup>5</sup> TlnRKO 11. aprill 2008 haldusajand nr 3-07-775, p 9.

*järelevalve teostamist reguleeriva seaduse eesmärgiga. Ringkonnakohus lisab, et see oleks kaheldav ka põhiseaduse (edaspidi: PS) § 3 lg 1 ja § 14 valguses.<sup>6</sup>*

Niisiis on maavanema VVS § 85 lg-st 4 tuleneva järelevalve esemes ka KOV struktuuriüksuste ja asutuste üksikaktid. Sama seisukoha kinnitusi võib leida ka esimese astme halduskohtute praktikast, tõsi küll erineva põhjendusega. Halduskohus ei kontrolli KOV autonoomia riivet, vaid tugineb maavanema järelevalvepädevust andva volitusnormi konstitutsioonilisele iseloomule, millest ta järeldab, et tema pädevusega on hõlmatud ka järelevalve KOV ametite üksikaktide üle.

### **Näide 1.**

*Ehitusluba on halduse üksikakt. Arvestades, et Haldusmenetluse seaduse § 8 lg 2 võimaldab kohalikule omavalitsusele antud pädevust asutusesiselt jaotada, laieneb maavanema järelevalvepädevus ka omavalitsuse ametite väljastatud ehituslubadele. Vabariigi Valitsuse seadus kui konstitutsiooniline seadus omab kõrgemat õigusjõudu võrreldes lihtseadusega ning on küllaldane maavanema järelevalvepädevuse põhistamiseks ehituslubade õiguspärasuse kontrollimisel.<sup>7</sup>*

## **1.2 Järelevalve eemärk ja tulemuse siduvus haldusorganile**

Maavanema järelevalve on oma olemuselt riiklik järelevalve kohaliku omavalitsusüksuse üksikakti õiguspärasuse üle, mis teenib avaliku huvi kaitset. Kohtupraktikas on märgitud, et menetluse eesmärk on eeskätt tagada avalikku huvi, et kohalik omavalitsus järgiks seaduslikkuse printsiipi ja toimiks õiguspäraselt.<sup>8</sup> Nimetatud eesmärgi täitmisel saab kaudselt osaleda igäüks, sest VVS ei sätesta, kes võib taotleda maavanema järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksikakti õiguspärasuse üle.<sup>9</sup> Tallinna Ringkonnakohus teeb järelduse:

### **Näide 2.**

*Seega võib maavanema järelevalvemenetluse algatamist taotleda igäüks, sõltumata sellest, kas järelevalve esemeks olev üksikakt (antud asjas ehitusluba) tema õigusi rikub või mitte. /---/ Järelevalvet võib isik taotleda ka avalikes huvides.<sup>10</sup>*

Sage on aga juhtum, kus isik taotleb maavanema järelevalve algatamist erahuvides, kasutades seda enda jaoks lisaõiguskaitsevõimalusena. Kuna maavanema järelevalve põhiküsimus on, kas õigusakt on seadustega kooskõlas, mitte niivõrd küsimus, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud (kuigi need küsimused võivad olla lahutamatu seotud), siis tuleb mõnda, et maavanema järelevalve esmane mõte ei saa olla ega pea olema erahuvi kaitse. Erahuvi ja avaliku huvi kaitse vahekord maavanema järelevalve menetluses tõuseb eriti probleemseks

---

<sup>6</sup> TlnRKO 11. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-775, p 9.

<sup>7</sup> TlnHKO (Pärnu) 31. mai 2007 haldusasjas nr 3-07-775.

<sup>8</sup> TlnRKM 5. september 2007 haldusasjas nr 3-07-1144, p 12.

<sup>9</sup> Kohtuliku kontrolli ulatus on aga piiratud. Selle kohta vt: TlnHKM 8. mai 2008 haldusasjas nr 3-07-2481, p 10. "Haldusakti kehtima jäämise saavutamiseks on kaevatud maavanema korralduste vaidlustamine ka perspektiivitu, kuna kohus, vaadates läbi kaebust järelevalvemenetluse toimingute peale, ei saa kontrollida haldusaktide õiguspärasust, mille üle maavanem järelevalvet teostas."

<sup>10</sup> TlnRKM 5. september 2007 haldusasjas nr 3-07-1144, p 12.

esile siis, kui maavanema järelevalve õiguslikuks väljundiks on protestiga halduskohtusse pöördumine ja see muudab nonsensiks kaebusega halduskohtusse pöördumisele seatud tähtajad. (Selle kohta vt ptk 1.6.1)

Tõdenud, et kohtud peavad järelevalve eesmärgiks avaliku huvi kaitset, tuleks ära märkida ka suhtumine järelevalve tulemusse. Nimelt on leitud, et VVS § 85 lõikest 4 tuleneb, et maavanem võib teha ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse, kuid ei pea ettepanekut tegema ning **kohalik omavalitsus võib, kuid ei pea ettepanekut aktsepteerima**.<sup>11</sup> See veendumus on kõlanud nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu tasemel. Tallinna Halduskohus on asjas nr 3-07-1746 asunud seisukohale, et **maavanema ettepanek kohaliku omavalitsuse täitevorganile ei ole viimasele siduv**, st ettepanekust ei tulene talle kohustust asjassepuutuvat haldusakti muuta või kehtetuks tunnistada.<sup>12</sup> Samas toob kohus välja, et selliseks juhuks, kus kohaliku omavalitsuse täitevorgan on jätnud maavanema ettepaneku realiseerimata või lausa keeldunud seda tegemast, on seadusandja näinud ette edasise toimimise korra: **maavanemal on kohustus protestida vaidlusalune haldusakt kohtus ja siis otsustab juba kohus, kas maavanema protest ja eelnev ettepanek olid põhjendatud**.<sup>13</sup> Niisiis nähakse esmalt küll volikogu või valitsuse vabadust ettekirjutus täitmata jätta, kuid seda tuleb tal põhjendada kohustuslikult järgnevas kohtumenetluses, mille peab initsieerima maavanem protestiga.

Vahetult enne käesoleva analüüsi valmimist jõustus Riigikohtu otsus nr 3-3-1-61-08, mis kinnitas haldus- ja ringkonnakohtute praktika õigsust. Riigikohus kohaldas küll VVS § 85 lg-t 4 koostoimes eluruumide erastamise seadusega (edaspidi: *EES*<sup>14</sup>), kuid järeldus on üheselt ülevõetav ka siinkohal: Kuigi EES § 22 lg-s 9 ja EEK p-s 27 on sätestatud, et maavanem võib enne kohtusse pöördumist teha ettekirjutuse, tuleb vaidlustatud ettekirjutuse olemust mõista koostoimes VVS § 85 lg-ga 4, st, et selle sisuks on **ettepanek**. Asjaolu, et ettepanek on pealkirjastatud ettekirjutusena, ei muuda ettepaneku õiguslikku tähendust. VVS, EES ja eluruumide erastamise korraldamise regulatsioonist tuleneb üheselt, et järelevalveorgan (praegusel juhul Tartu maavanem) võib järelevalve alla kuuluva organi (praegusel juhul Tartu Linnavalitsus) tähelepanu pöörata tema veale, kuid tühistama või muutma peab akti järelevalvealune organ ise. **Seega ei ole Tartu Linnavalitsusel tingimata kohustust Tartu maavanema ettepanekuga nõustuda**. Kui Tartu Linnavalitsus Tartu maavanema ettepanekuga ei nõustu ja jätab selle täitmata, siis on vastavalt VVS, EES, eluruumide erastamise korraldamise ja HKMS sätetele **Tartu maavanemal õigus pöörduda protestiga halduskohtusse**./---/ Kuna antud asjas näevad VVS, EES ja eluruumide erastamise korraldamise regulatsioonid ette teistsuguse menetluskorra Tartu maavanema järelevalvemenetluses tehtud ettepaneku vaidlustamiseks, siis ei kuulu asja lahendamine halduskohtu pädevusse.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> TlnRKO 10. detsember 2008 haldusasjas nr 3-08-301.

<sup>12</sup> TlnHKO 16. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1746, p 4.

<sup>13</sup> TlnHKO 16. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1746, p 4.

<sup>14</sup> RT I 1993, 23, 411 ... 2006, 26, 191.

<sup>15</sup> RKHKO 17. detsember 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-08, p 12-13.

### 1.3 Järelevalve aeg

Seadus ei sea maavanema järelevalvepädevusele tähtajalisi piire. Sätestatud ei ole, kui kaua maavanem järelevalvet teostada võib. Liiga pikaleveniv menetlus võib aga kahjustama hakata menetlusosaliste huve ja see on ka tegelikkuses korduvalt juhtunud. 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** arvates nende kättesaamisest esitada halduskohtule protesti, milles vaidlustati akti õiguspärasus. See tähendab, et erinevalt tänasest oli järelevalve teostajale järelevalve teostamise tähtaeg, mis lõppes protestiga, seaduses sätestatud. Kui 1934. a Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise dekreediga mindi seniselt kohtuliku kontrolliprintsiibilt 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 omavalitsuse akt (*kasvas seadusjõusse*) siiski.<sup>16</sup>

Meil on tänaseks jõutud olukorda, kus järelevalvele esitatavate tähtaegade puudumine viib mitme probleemide väljani.

Esiteks, seda, et maavanema järelevalve kaudu loodab kaebuse esitaja saavutada haldusakti tühistamise ilma kohtu abita, on ette tulnud mitmetes kohtuotsustes. Kui isik pöördub esmalt maavanema poole, võib see tingida halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaja möödumise ja nagu selgitab Tallinna Ringkonnakohus lahendi nr 3-06-2214 punktides 10-11, **ei ole sel juhul kaebetähtaja ületamine vabandatav**. Ringkonnakohus juhindub otsuses Riigikohtu 15. novembri 2004. a määrusest nr 3-3-1-58-04, milles öeldakse, et: „Katsed kasutada kohtuvälise õiguskaitse abinõusid ei saa kaasa tuua kaebuse esitamise tähtaja ennistamist olukorras, kus täitevvõim kohtuvälise lahenduse otsimisel ei viinud haldusakti adressaate eksitusse või ei andnud neile mõistlikku lootust lahendada olukord kohtuväliselt.“<sup>17</sup> Et isik on ise valinud vale organi, kelle kaudu oma õigusi taastada, ei lasu maavanemal vastutust isiku eksitusse viimise pärast ja isik on ise kohustatud järgima kaebetähtaegade kulgemist.

Teiseks, pärast kaebusega halduskohtusse pöördumise tähtaja möödumist võib igaüks initsieerida maavanema järelevalve kaudu halduskohtusse protesti esitamise, mis praktikas tähendab, et järgneb tähtajatu haldusaktide tühistamise võimalus. See tekitab õiguskindlusetu olukorra. Kohtud manitsevad, et tähtaegselt kohtus vaidlustamata üksikaktide suhtes järelevalvemenetluse alustamisel tuleb eriti hoolikalt kaaluda seda, kas järelevalve teostamine on kooskõlas õiguskindluse ja õigusrahu põhimõttega või õigustab seda mõni ülekaalukas avalik huvi.

#### Näide 3.

*VVS § 85 ei saa muutuda enda kaebeõigust tähtaegselt mittekasutanud isikute viimaseks päästerõngaks, mille tingimusteta tähtajatu rakendamine muudab HKMS-is kohtusse pöördumiseks sätestatud tähtaegade regulatsiooni eesmärgi – õiguskindluse tagamise sisutühjaks. /---/ Kuigi VVS ei sätesta maavanemale järelevalveõiguse teostamisel ajalisi piiranguid ega järelevalve alustamist välistavaid tingimusi, peab ka maavanem oma*

<sup>16</sup> V. Olle "Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a" - *Juridica* 1993/III, lk 61-62.

<sup>17</sup> TlnRKm 14. november 2007 haldusajal nr 3-06-2214, p 10-11.



*tegevuses arvestama õiguse üldpõhimõtete ning haldusmenetluse põhimõtetega, samuti sellega, millised võivad olla järelevalve teostamise tagajärjed soodustatud isikule, kes on asunud kehtiva haldusakti alusel oma õigusi realiseerima.*<sup>18</sup>

Kolmandaks, kui kaua pärast haldusakti andmist võib järelevalve algatada?<sup>19</sup> Järelevalve teostamise aja ning õiguskindluse vastuolu tekib ka korduva järelevalve puhul, mille kohta on üks vaidlus Tallinna Halduskohtu praktikast. Kohus leiab oma 21. mai 2008 otsuses nr 3-08-301, et VVS ei anna maavanemale pädevust üksikakti seaduslikkuse üle korduva järelevalve läbiviimiseks olukorras, kus ta on akti seaduslikkuse kord juba tuvastanud ning puuduvad HMS §-s 44 sätestatud menetluse uuendamise alused.<sup>20</sup> Kohus kaitseb õiguskindlust, leides, et maavanema kordusjärelevalve võib riivata haldusakti adressaadi õigusi.

#### **Näide 4.**

*Kaebuse esitajal on põhjendatud huvi selle vastu, et kehtiva ning talle soodsa haldusakti (ehitusloa) suhtes maavanem mõjuva põhjuseta teistkordset järelevalvemenetlust ei algataks ning oma senist seisukohta haldusakti seaduslikkuse osas ei muudaks.*<sup>21</sup>

### **1.4 Järelevalve sõltumatus**

Nagu iga järelevalve puhul, on ka maavanema järelevalve efektiivne üksnes siis, kui see on erapooletu, objektiivne ja teiste isikute poolt mõjutamatu. Maavanema järelevalve sõltumatust on nimetatud kohtupraktikas järelevalve teostamise põhiliseks eelduseks.<sup>22</sup> Kui seda eeldust on rikutud, siis ei saa pidada formaalselt õiguspäraseks ka maavanema poolt õigusvastase järelevalvemenetluse käigus tehtud ettepanekut kohalikule omavalitsusele haldusakti seadusega kooskõlla viimiseks, olenemata selle sisulistest põhjendustest, leiab Tallinna Halduskohus.<sup>23</sup> Maavanema sõltumatus ongi tõsisema uurimise all ühes Tallinna Halduskohtu lahendis, kus tuvastati, et sõltumatust on oluliselt rikutud regionaalministri poolt, kes asus teenistusliku järelevalve korras otsustama maavanema poolt riikliku järelevalve käigus tehtud haldusaktide ja toimingute seaduslikkuse üle. Regionaalminister laskus maavanemaga kirjalikku vaidlusesse maavanema poolt juba teostatud järelevalve tulemuste õigsuse üle ja tegi omapoolseid konkreetseid ettepanekuid järelevalve eseme kohta. Kohus leidis, et Siseminister on vaieldamatult sekkunud maavanema autonoomsesse pädevusse ning loonud tõsise ohu maavanema kui institutsiooni sõltumatusele riikliku järelevalve teostamisel hoolimata sellest, et ta formaalselt teenistuslikku järelevalvet maavanema suhtes seekord ei

---

<sup>18</sup> TlnHKO 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-301, p 37 ja 34-35.

<sup>19</sup> Vt nt TlnRKO 11. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-1936, p 9.

<sup>20</sup> TlnHKO 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-301, p 34-35. Analüüsi autor kahtleb, kas HMS § 44 on käesoleval juhul kohaldatav, sest kuigi järelevalvemenetlus on oma olemuselt haldusmenetlus ja VVS-i kui eriseaduse kõrval on HMS kohaldatav (vt RKHKm 20. oktoober 2004 haldusasjas nr 3-3-1-38-04, p 9), siis HMS §-s 44 loetletud alused menetluse uuendamiseks lähtuvad loogikast, et menetlus, mida uuendatakse, on haldusakti andmise menetlus. Siin on aga tegemist riikliku järelevalve menetlusega. Täiendavalt süvendab seda kahtlust asjaolu, et HMS § 44 käsitleb menetluse uuendamist menetlusosalise taotlusel. Järelevalve puhul võib kordusjärelevalve vajaduse kindlaks teha ka maavanem omal initsiatiivil.

<sup>21</sup> TlnHKO 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-301, p 32.

<sup>22</sup> TlnHKO 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-301, p 36.

<sup>23</sup> TlnHKO 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-301, p 37.

algatanud. Kohus tunnistas järelevalvemenetluse algatamise otsuse ja järelevalvemenetluse käigus tehtud ettepaneku olenemata selle sisulistest põhjendustest õigusvastaseks, põhjendades seda järgnevalt:

#### Näide 5.

*Kohus loeb kogutud tõendite alusel tuvastatuks, et maavanem algatas teistkordse järelevalve üksikakti üle regionaalministri surve tulemusena ning teenistusliku järelevalve kartuses, mistõttu ei saa ka maavanema täiendavaid järelevalvetoiminguid pidada sõltumatuks, kuna täidetud ei ole järelevalve teostamise põhiline eeldus – maavanema järelevalvemenetluse tulemusena tehtava otsuse sõltumatus.<sup>24</sup>*

Muudes kohtuasjades Eesti maavanemate sõltumatust seni kahtluse alla seatud ei ole.

## 1.5 Järelevalve käigus antavad õigusaktid

### 1.5.1 Järelevalve käigus antavate õigusaktide adressaat

Kohtupraktikas kinnistunud on seisukoht, et isik, kes on üksikaktide seaduspärasuse järelevalve objektiks oleva haldusakti adressaat, ei ole järelevalve käigus tehtavate õigusaktide adressaat. **Järelevalveakti adressaadiks on haldusakti väljaandja**, kelle haldusakti üle järelevalvet teostatakse.

Mitmes kaasuses on kaebaja põhjendanud oma kaebeõigust sellega, et maavanema järelevalve oli algatatud kaebajale soodustava haldusakti seaduslikkuse üle ja seeläbi on kaebaja maavanema järelevalvemenetluses **huvitatud isik**.

Tallinna Halduskohus avaldas asjas, kus vaidlustati maavanema järelevalvemenetluse lõpetamise korraldus, millega ta tegi ettepaneku viia Tallinna Linnavalitsuse korraldus 15 päeva jooksul seadusega vastavusse, et HKMS-st ei tulene kaebajate esindaja väidetud põhimõtte, et kui maavanem on otsuse teinud, siis peab isikutel igal juhul olema õigus seda vaidlustada. Nn igaihe kaebeõigus on väga piiratud ja need juhused on õigusaktidega täpselt reguleeritud. Üldjuhul saab isik pöörduda kohtusse üksnes siis, kui kaebus saab aidata kaitsta või taastada tema rikutud subjektiivseid õigusi.<sup>25</sup> Edasi arutas kohus, et kaebajatel on võimalus oma õigusi kaitsta alles menetluse tulevastes etappides: nad saavad kaitsta oma õigusi sel juhul, kui Tallinna Linnavalitsus eirab Harju maavanema ettepanekut ning viimane esitab **protesti** kohtusse: sel juhul **kaasatakse kaebuse esitajad kohtumenetlusse HKMS § 14 lg 3 p 1 alusel kolmandate isikutena**, kelle seadusega kaitstud õiguste ja vabaduste üle võidakse asja arutamisel otsustada.<sup>26</sup> Seega möönis halduskohus, et antud juhul puuduvad kaebajatel võimalused teostada oma õiguste kaitset vahetult, küll aga pööratakse nende õigustele tähelepanu taas protesti lahendamise käigus. Samalaadses vaidluses selgitas Tallinna Halduskohus oma 20. veebruaril 2008. a otsuses järelevalvetulemuste vaidlustamise

---

<sup>24</sup> TlnHKo 21. mai 2008 haldusajaj nr 3-08-301, p 36.

<sup>25</sup> TlnHKo 16. november 2007 haldusajaj nr 3-07-1746, p 5.

<sup>26</sup> TlnHKo 16. november 2007 haldusajaj nr 3-07-1746, p 5.

võimalust, et juhul, kui **vallavalitsus haldusaktid kehtetuks tunnistab, siis on kaebajal õigus kohtus vaidlustada haldusaktide kehtetuks tunnistamine.**<sup>27</sup>

Toodud näited kinnitavad, et järelevalvemenetlus on üksnes erandlik lisagarantii subjektiivsete õiguste tagamiseks, mis teenib eeskätt üldist huvi menetluste õiguspärase toimimise kindlustamiseks ja alles seejärel üksikisikute õiguste kaitset. Seetõttu ei käsitleta järelevalve aluse haldusakti adressaati järelevalve aktide adressaadina. Siiski pole välistatud, et õigusvastaselt kulgenud järelevalve või selle tulemus isikute õigusi rikkuda võib. Kelle poolt ning mis tingimustel on järelevalve käigus antavad aktid kohtus vaidlustatavad, eeldab aga esmalt hinnangut, millise õigusliku iseloomuga on maavanema järelevalve raames antud õigusaktid?

### **1.5.2 Järelevalve käigus antavate õigusaktide õiguslik olemus: haldusakt, toiming, menetlustoiming, vaidlustamatu akt, arvamus?**

Rikkalikku diskussiooni on pakkunud 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?

Näiteks ütleb Tallinna Halduskohus 16. novembri 2007 haldusaja nr 3-07-1746 punktis 4: "Kaebajad ei ole Harju maavanema korralduse ega selles sisalduva vaidlustatud ettepaneku adressaadid, vaid selleks on kohalik omavalitsus, konkreetsemalt üks tema organitest - Tallinna Linnavalitsus, ning kaevatud **haldusaktiga** ei muudeta, tekitata ega lõpetada mingeid kaebajate õigussuhteid, nagu eelnevalt märgitud." Selles näites peab halduskohus maavanema korraldust haldusaktiks. Ehkki siin võib järelevalve käigus antud akti haldusaktiks nimetamine olla ka juhuslikku laadi, sest kohus üksnes kasutab sõna "haldusakt" muu mõtte edastamise raames, liiatigi ise tõdedes, et sellel aktil ei ole regulatiivset toimet, siis Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2008 otsusest haldusajas nr 3-07-789 leiame põhjaliku arutelu selle kohta, et maavanema järelevalve käigus antud korraldusi tuleks pidada justnimelt **toiminguteks**. Kohus märgib kõigepealt, et nii Harju maavanema korraldust „Järelevalvemenetluse algatamine“ kui ka korraldust „Ettepaneku tegemine kohaliku omavalitsuse üksikakti seadustega vastavusse viimiseks“ tuleb pidada toiminguteks, mitte haldusaktideks, mistõttu kohus käsitleb kaebuse esitaja taotlusi **korralduste õigusvastasuse tuvastamise taotlustena**. Et õigusvastasuse tuvastamist saab aga nõuda üksnes isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, siis lahendab kohus ka küsimuse selle olemasolust:

#### **Näide 6.**

*Järelevalve algatamine on haldusesisene toiming, mis haldusväliste isikutele reeglina õigusi ja kohustusi ei tekita. Korraldusega „Ettepaneku tegemine kohaliku omavalitsuse üksikakti seadustega vastavusse viimiseks“ tehtud ettepanekut ei saa pidada haldusaktiks, kuna see ei sisalda linnavalitsusele imperatiivset kohustust haldusakti muutmiseks. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 lõikest 4 tulenevalt on ettepaneku adressaadil võimalik ettepanekut ka mitte järgida. Seega saab mõlemaid korraldusi hoolimata nende vormilisest küljest pidada toiminguteks. Toimingute õigusvastasuse tuvastamisele eelnevalt peab kohus kindlaks tegema kaebuse esitaja põhjendatud huvi toimingute õigusvastasuse kindlakstegemise vastu. Kohus on seisukohal, et kaebuse esitajal oli kaebuste esitamise ajal*

---

<sup>27</sup> TlnHKO 20. veebruar 2008 haldusajas nr 3-07-789, p 17.

*põhjendatud huvi nii maavanema järelevalvemenetluse algatamise õigusvastasuse tuvastamiseks kui ka maavanema ettepaneku õigusvastasuse tuvastamiseks.*<sup>28</sup>

Lisaks sellele, et maavanema järelevalve käigus tehtud korraldusi on vaadeldud haldusaktide ja toimingutena, leiab kohtupraktikast veel kolmandagi käsitluse. Nimelt Tallinna Ringkonnakohtu 11. juuli 2008. a määruses märgitakse, et maavanema ettepanek kohalikule omavalitsusele üksikakti seadusega kooskõlla viimiseks **ei ole haldusakt**, sest see ei tekita kellelegi õigusi ega kohustusi. Seetõttu ei saa kohtult taotleda selle tühistamist. **Samuti ei saa seda halduskohtus vaidlustada eraldi haldus- või menetlustoiminguna**, sest sellest toimingust ei teki kaebajale mingeid kohustusi ning toiming ei riiva kaebaja õigusi muul moel.<sup>29</sup> Tallinna Halduskohus on seepeale otsustanud **HKMS § 24 lg 1 p 1** alusel lõpetada kaebuse menetluse Harju maavanema korralduse tühistamise nõudes, kuna **kuna selles punktis sisalduv ettepanek ei ole halduskohtus vaidlustatav haldusakti ega toiminguna.**<sup>30</sup> Teisisõnu ei loe kohtud maavanema ettepanekut kohalikule omavalitsusele üksikakti seadusega kooskõlla viimiseks halduskohtu pädevusse kuuluvaks ega vaidlustatavaks.

Võimaluste kaskaadile paneb punkti Tallinna Ringkonnakohtu 2008. aasta oktoobrikuust pärinev lahend, milles korratakse sama seisukohta, et tegu pole ei haldusakti ega toiminguga ning liigitatakse kõnealune akt hoopis maavanema **arvamuseks**, mida ei saa halduskohtus vaidlustada:

#### **Näide 7.**

*Maavanema ettepaneku näol kohalikule omavalitsusele üksikakti seadusega kooskõlla on tegemist **maavanema arvamusega**, mis ei kohusta ka kohalikku omavalitsust mitte ühekski tegevuseks. Seetõttu ei saa maavanema ettepanekut halduskohtus eraldi vaidlustada.*<sup>31</sup>

Kui vaadata aga, missugune on ringkonnaastme kõige värskem praktika, siis jääb kõlama Tallinna Ringkonnakohtu seisukoht, et **maavanema ettepanek kohalikule omavalitsusele üksikakti seadusega kooskõlla viimiseks ei ole haldusakt**, sest ei tekita kellelegi õigusi ega kohustusi ja seetõttu ei saa kohtult taotleda selle tühistamist. **Samuti ei saa seda halduskohtus vaidlustada eraldi haldus- või menetlustoiminguna**, sest sellest ettepanekust tõusetunud vaidluste lahendamiseks on ette nähtud erikord – kohaliku omavalitsuse poolt ettepanekuga nõustumise tulemusel antud haldusakti võib vaidlustada isik, kelle õigusi see rikub, ning kohaliku omavalitsuse mittenõustumisel maavanema ettepanekuga

---

<sup>28</sup> TlnHKo 21. mai 2008 haldusasjas nr 3-08-301, p 31. Täpsemalt põhjendatud huvi seisnes selles, et kaebuse esitajale soodsa haldusakti suhtes ei algatataks mõjuva põhjuseta teiskordset järelevalvet.

<sup>29</sup> TlnRKm 11. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-1963, p 12. Sama ka: TlnRKO 20. oktoober 2008 haldusasjas nr 3-07-789, p 10.

<sup>30</sup> TlnHKm 12. august 2008 haldusasjas nr 3-07-1963.

<sup>31</sup> TlnRKO 20.oktoober 2008 haldusasjas nr 3-07-789, p 10. Selles asjas avab ringkonnakohus siiski õiguskaitse võimaluse juhtudel, kui menetluse seiskumine või pikalevenimine võis kahjustada isiku subjektiivseid õigusi, mida peaks uurima kohtumenetluses. Kui menetlus on seiskunud õigusvastaselt, siis on ringkonnakohtu arvates võimalik kaebajal kaitsta oma õiguseid menetluse jätkamiseks kohustamise kaebuse kaudu.

Järelevalve raames tehtud ettepaneku näol on tegemist maavanema arvamusega, on leitud ka TlnRKO 10. detsembri 2008 haldusasjas nr 3-08-301.

võib maavanem pöörduda protestiga halduskohtusse.<sup>32</sup> Veel joonistus välja huvitav (ja küllap ka loogiliselt mõistetav) tendents, et neis kohtuotsustes, kus tugineti menetlusõiguste rikkumisele, kaldus kohus järelevalveakte kvalifitseerima toiminguteks.

### 1.5.3 Maavanema järelevalve käigus antud õigusaktide vaidlustamine

Kui üldiselt ei ole maavanema arvamus vaidlustatav, nagu ülal selgus, siis erandina võiks olla mõeldav maavanema järelevalve käigus tehtud korraldusi siiski vaidlustada, kui esineb kahtlus, et rikutud on haldusakti adressaadi menetluslikke õigusi - õigust menetlusele ja korraldusele (PS § 14), eeskätt õigust menetlusele mõistliku aja jooksul. Sellesse erandite gruppi kuuluvad näited, kus kaebuse esitaja leiab, et kui tal ei ole võimalik esitada kaebust maavanema korralduse peale, kaasneb õigusvastane viivitus teda puudutavas haldusmenetluses (planeerimismenetlus või maa tagastamise menetlus). Viivitus võib tekkida ka sellest, et maavanemale ei ole protesti esitamiseks halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaega.<sup>33</sup>

Tallinna Ringkonnakohtu 5. septembri 2007. aasta kohtuotsuses on maavanema vastavate korralduste vaidlustatavuse küsimusega tegeldud põhjalikult. Ringkonnakohus põhjendab kaebeõiguse olemasolu HMS-i kohaldatavusega ja leiab, et maavanema akte peaks saama kohtus vaidlustada. (Taas põrkume küsimusega, missuguse õigusliku iseloomuga on vaidlusalused aktid. Paraku pole sellest ringkonnakohtu otsusest päris selgelt aru saada, kas kohus pidas oma motivatsioonis silmas haldusakti või toimingu vaidlustatavust HMS-st tulenevalt. Kohus räägib üldiselt, nii seisab nt otsuse punktis 11: *Vaide esemeks oli antud asjas maavanema järelevalvemenetluse tulemus. Kaebaja on vaidlustanud vaideotsuse koos vaide esemega, mitte üksnes vaideotsuse.*<sup>34</sup>) Selles asjas küsib Tallinna Ringkonnakohus esmalt, kas HMS kohaldub järelevalvemenetlusele ja seejärel hindab, millised on haldusmenetluse menetlusosalise võimalused järelevalvemenetluse tulemuse vaidlustamiseks:

#### Näide 8.

*Kaebaja on oma kaebeõiguse põhjendamisel tuginenud HMS sätetele (§ 11 lg 1 p 1 ning § 87 lg 1) ja väitele, et ta oli maavanema järelevalve taotlejana haldusmenetluse osaline. Nimetatud väite põhjal on kaebeõiguse olemasolu kontrollinud ka halduskohus. Kohtupraktikas (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 20.oktoobri 2004 määrus haldusasjas nr 3-3-1-38-04) on asutud seisukohale, et riiklik järelevalve on haldusmenetlus ning et riikliku järelevalve menetlus võib tugineda nii HMS-le kui ka eriseaduste sätetele. Eriseaduseks on käesolevas asjas VVS, mis üksikasjalikku menetluskorda järelevalve läbiviimiseks ei sätesta. Riiklikku järelevalvet HMS mõttes haldusmenetluse hulgas HMS § 2 lg 2 ei välista ja ning alates 1. augustist 2002 on HMS kohaselt võimalik ka vaide esitamine riikliku järelevalve korras antud akti või sooritatud toimingu peale. Olukorras, kus haldusmenetlus on piisava põhjalikkuseta eriseaduses reguleerimata, tuleb kohaldada haldusmenetluse seadust. Seega nõustub ringkonnakohus kaebaja ja halduskohtuga, et maavanema järelevalve puhul on HMS kohaldatav. /---/ Oluline on, kas kaebajal on kaebeõigus haldusmenetluse tulemusena antud järelevalvemenetluse lõpetamise otsuse suhtes. /---/ **Pelgalt haldusmenetluses osalemisest ei***

<sup>32</sup> TlnRKm 11. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-2481, p 12; sama ka TlnRKO 11. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-1936, p 9.

<sup>33</sup> TlnRKO 11. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-1936, p 9.

<sup>34</sup> TlnRKm 5. september 2007 haldusasjas nr 3-07-1144, p 10.

*teki aga vaidmenetluse algatamise õigust ega halduskohtus kaitstavat õigust, kui menetluse tulemus isiku subjektiivseid õigusi ei puuduta ja menetluse tulemusest sõltumatult isiku õigusi ei rikuta.*<sup>35</sup>

Kokkuvõttes nähtub eelmisest näitest, et ainuüksi asjaolust, et põhimõtteliselt võib iga isik algatada maavanema järelevalve, ei tulene igäihe õigus nõuda haldusmenetluses haldusakti andmist ja vaidlustada kohtus järelevalve tulemust. Olukorras, kus maavanema järelevalve ese kaebaja õigusi ei puuduta, ei saa ka järelevalve tulemus rikkuda tema subjektiivseid õigusi ja otsuse suhtes kaebajal kaebeõigus puudub.<sup>36</sup> Isikul on võimalik esitada vaie maavanema järelevalve algatamise otsuse või tulemuste peale siis, kui rikutud on tema subjektiivseid õigusi.

### **1.5.3.1 Riiklik järelevalve maa tagastamise menetluses**

Täiendavalt võib teha eraldi vahekokkuvõtte nende vaidluste kohta, kus kaebaja on õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamise menetluses osaline ja kus maavanema järelevalve on vara tagastamise protsessi üks võimalikest etappidest. See erimenetlus sobib siinkohal hästi käsitlemiseks, sest haldusakti adressaadil on oluline huvi menetluse lõpptulemuse suhtes nagu ka selle suhtes, et lõpptulemuseni jõutaks kiiresti ja efektiivselt, ning kohtupraktika on selles valdkonnas juhtinud tähelepanu isiku menetluslike õiguste tähtsusele. Maavanema järelevalve pikendab maa tagastamise menetlust ja on üks haldusmenetluse osa. Näeme, et siingi korduvad samad probleemid: kaebaja ei ole järelevalve adressaat ja tal puuduks kaebeõigus, kui rikutud poleks menetlusõigusi (vaidlustatakse järelevalve algatamine, mida maavanem teostab MRS § 15 lg 3 alusel). Vaidlustamisvõimalus sõltub isiku subjektiivsete õiguste rikkumisest.

#### **Näide 9.**

*Kaebaja ei ole Harju maavanema 28.09.2007. a korralduste [järelevalvemenetluse algatamise ja lõpetamise korraldus] adressaat. Selleks on Paldiski Linnavalitsus ning kaevatud haldusaktidest<sup>37</sup> ei tulene kaebaja õigustele mingeid otseseid tagajärgi. Kaebaja väidetavat õigust saada tagasi õigusvastaselt võõrandatud maa ei mõjuta mitte vaidlustatud maavanema korraldused, vaid Paldiski Linnavalitsuse võimalikud tulevikus tehtavad toimingud tulenevalt maavanema ettepanekust.*<sup>38</sup>

#### **Näide 10.**

*Arvestades aga asjaolu, et riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus maa erastamisel on ühtne menetlus (Riigikohtu halduskolleegiumi 20.03.2001 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-6-01, p 2), tuleb korralduse õiguslikku mõju hinnata koostoimes muude erastamise käigus tehtud toimingutega ja ilmnunud takistustega. Isikul on omandireformi raames subjektiivne õigus asja otsustamisele mõistliku aja jooksul (Riigikohtu halduskolleegiumi 13.10.2005 otsus*

---

<sup>35</sup> TlnRKM 5. september 2007 haldusajandus nr 3-07-1144, p 10; vt ka menetlust nr 3-08-389, milles leitakse, et kaebuse esitajal puudub põhjendatud huvi maavanema toimingute õigusvastasuse tuvastamiseks ja kaebus tagastatakse HKMS § 11 lg 3<sup>1</sup> p 5 alusel (kaebeõiguse ilmselge puudumine).

<sup>36</sup> TlnRKM 5. september 2007 haldusajandus nr 3-07-1144, p 12.

<sup>37</sup> NB! Kohus loeb järelevalve korraldused haldusaktideks, vt ptk 1.5.2.

<sup>38</sup> TlnHKM 8. mai 2008 haldusajandus nr 3-07-2481, p 10.

kohtuasjas nr 3-3-1-44-05). Kuna ettepaneku tegemine varasemate haldusaktide kehtetuks tunnistamiseks pikendab juba ca viis aastat kestnud erastamismenetlust veelgi, siis võib maavanema korralduse andmine koostoimes erastamise venimisega riivata erastamise õigustatud subjekti õigust asja otsustamisele mõistliku aja jooksul. Seega võib maavanema korraldus rikkuda kaebaja subjektiivseid õigusi ning kaebust ei saa seetõttu HKMS § 7 lg 1 alusel rahuldamata jätta.<sup>39</sup>

Veel võib tuua näite Tallinna Ringkonnakohtu praktikast. Määruses 11. juulist 2008 haldusasjas nr 3-07-2481 leiab ringkonnakohus, et maa tagastamise menetluse seiskumine maavanema järelevalve tõttu võib riivata kaebaja subjektiivseid õigusi. Saates asja menetluse jätkamiseks tagasi halduskohtule toob ringkonnakohus välja, et maa tagastamise menetluse jätkamiseks kohustamine on võimalik sellisel juhul, kui menetlus on seiskunud õigusvastaselt. Sellisel juhul peaks kaebaja oma õigusi kaitsma kohustamiskaebusega, milles nõuaks maavanema kohustamist maa tagastamismenetluse jätkamiseks.<sup>40</sup> Sama seisukohta kinnitab ringkonnakohus veel ka 20. oktoobri 2008 lahendis: Maavanema kestva viivituse korral on kaebajal võimalik pöörduda kohtusse iseseisva kohustamiskaebusega, mille lahendamisel kohus saab hinnata viivituse õiguspärasust.<sup>41</sup>

### 1.5.3.2 Järeldused järelevalveaktide vaidlustamise kohta

Kokkuvõttes lugedes üles kõik viisid, kuidas maavanema järelevalve käigus antavaid korraldusi on kvalifitseeritud, saame: **haldusakt**, **toiming** ja **mittevaidlustatav akt** ehk **arvamus**. Tulenevalt erinevustest saame samade näidete pinnalt ka loetelu 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.

Tagasihoidlikult väljendudes on pilt kirju!

---

<sup>39</sup> TlnHKo 20. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-07-789, p 18.

<sup>40</sup> TlnRKm 11. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-2481, p 13.

<sup>41</sup> TlnRKO 20.oktoober 2008 haldusasjas nr 3-07-789, p 11.

## 1.6 Maavanema protest

### 1.6.1 Protesti esitamise aeg

Riigikohus on oma praktikas rõhutanud õiguskindluse printsiibi arvestamise vajalikkust protesti läbivaatamisel, kuna protesti esitamiseks ei näe halduskohtumenetluse seadustik ette tähtaega (Riigikohtu halduskolleegiumi 16.10.2002 otsuse haldusasjas nr 3-3-1-41-02 p 11 ja 14. mai 2002 otsuse nr 3-3-1-25-02 p 24).<sup>42</sup> Riigikohtu nendele otsustele on viidatud mitmeski alama astme kohtu lahendis.

Kohus peab küll protesti läbi vaatama, kuid asja sisulisel lahendamisel arvestama õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega. Nii haldus- kui ka ringkonnakohus on pidanud näiteks 11 aasta pikkust viivitust protestimisel neid põhimõtteid rikkuvaks,<sup>43</sup> leides, et Lääne maavanem on protesti esitamisega põhjendamatult viivitanud. Halduskohus märgib: 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. Sellise pika ajavahemiku järel rikuks haldusakti tühistamine haldusakti adressaadi õiguspärasest ootust ning oleks vastuolus õiguskindluse põhimõttega.<sup>44</sup> Ringkonnakohus jätkab selles asjas täiendavalt:

#### Näide 11.

*Õigusnormid ei kehtesta maavanemale tähtaegasid, mille jooksul ta peab oma järelevalvemenetluse alustama ja lõpetama. Eeltoodu ei tähenda, et maavanemale ei laiene hea halduse põhimõttest tulenev kohustus tegutseda mõistliku aja jooksul. Arvestades, et vaidlustatud haldusakt oli protesti esitamise hetkeks kehtinud enam kui 11 aastat, tekivad põhjendatud kahtlused, et maavanem ei ole tegutsenud piisavalt efektiivselt. /---/ Ringkonnakohus leiab, et maavanem ei ole tegutsenud mõistliku aja jooksul. Kuna protestiga halduskohtusse pöördumine ei ole tähtajaga piiratud, tuleb esitatud protesti sisuliselt menetleda, kuid järelevalvemenetluse pikkust tuleb arvestada vaidlustatud haldusakti tühistamise võimalikkuse hindamisel. Seega ei nõustu ringkonnakohus apellatsioonkaebuses toodud seisukohaga, et mingit tähtsust ei oma, millal riiklikku järelevalvet teostav institutsioon protesti esitas.*<sup>45</sup>

Ühes teises otsuses märgib Tallinna Ringkonnakohus, et protesti esitaja peab protestiõiguse kasutamist otsustama kaalutusõiguse teel. Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lg 4 ei kohusta maavanemat järelevalvemenetlust alustama ega protestiga kohtusse pöörduma. Ringkonnakohtu hinnangul peab vastava kaalutusõiguse kohaldamine toimuma sarnaselt HMS § 64 lg-le 3, so maavanem peab muuhulgas arvestama, kui kaua on konkreetne haldusakt kehtinud ning milline on olnud haldusakti mõju.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Vt nt TlnRKO 11. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-775, p 15 ja TlnHKO 6. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-07-171, p 21.

<sup>43</sup> Kohtumenetluse esemeks olev haldusakt on vastu võetud enam kui kaksteist aastat tagasi.

<sup>44</sup> TlnHKO 6. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-07-171, p 21.

<sup>45</sup> TlnRKO 13. august 2008 haldusasjas nr 3-07-171, p 11.

<sup>46</sup> TlnRKO 13. august 2008 haldusasjas 3-07-171, p 12.



## 1.6.2 Protest kui avaliku huvi kaitse

Ülekordamist väärrib, et Vabariigi Valitsuse seadusest ei tulene maavanema pädevust esitada protesti kellegi väidetavate subjektiivsete õiguste kaitseks. Seepärast ei pea Tartu Ringkonnakohus põhjendatuks, seadusest tulenevaks ega ka õiguspärase ootuse printsiipi järgivaks olukorda, kus kohaliku omavalitsuse üksikakte vaidlustatakse maavanema protesti alusel mitu aastat pärast nende jõustumist ning osaliselt sellel alusel, et planeerimismenetluses on väidetavalt rikutud eraisikute subjektiivseid õigusi.<sup>47</sup>

Protesti esitamise printsiipiaalseid aluseid selgitab Tartu Halduskohtu Pärnu kohtumaja:

### Näide 12.

*Planeeringudemokraatia on osa osalusdemokraatiast. Põhiseaduse § 1 kohaselt on Eesti demokraatlik vabariik. Osundatust järeldub ka maavanema esitatud protesti laiem tähendus. Protestiga kaitseb maavanem õiguskorda ja riigi toimimise aluspõhimõtteid.*<sup>48</sup>

Nii nagu ei saa halduskohtus eraldi vaidlustada maavanema ettepanekut viimaks akt kooskõlla põhiseaduse või selle alusel antud õigusaktiga, **ei saa eraldi vaidlustada ka protesti esitamist**, näitab kohtupraktika ringkonnakohtu tasemel.<sup>49</sup>

## 2. Maavanema järelevalve planeeringute üle

### 2.1 Vabariigi Valitsuse seadus ja planeerimisseadus

Planeerimisvaldkonnas reguleerib maavanema järelevalvet nii Vabariigi Valitsuse seadus, mille § 85 lg 1 annab maavanemale pädevuse teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste jõustunud üksikaktide seaduslikkuse üle, kui ka PIS, mille 4. peatükk reguleerib planeeringute koostamise üle teostatavat järelevalvet. PIS § 23 lg 1 p 2 nimetab üld- ja detailplaneeringute üle järelevalve teostajana maavanema. Kui VVS ei sea järelevalve eelduseks seda, kas õiguse üksikakt on jõustunud või jõustumata, siis PIS-i alusel teostab maavanem järelevalvet üld- ja detailplaneeringute üle **enne** planeeringu kehtestamist, s.t tegemist on järelevalvega planeeringute **koostamise üle**.

Esmalt täpsustamaks erinevust õigusakti seaduslikkuse ja selle koostamise seaduslikkuse järelevalve regulatsioonide vahel, võib märkida, et VVS on konstitutsiooniline seadus, mida PS § 104 p 8 kohaselt saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Planeerimisseadus on aga lihtseadus ja seal paiknevad maavanema järelevalve erinormid kvalifitseeritud häälteenamust ei nõua. PIS on VVS-i suhtes eriseaduseks, kuid samas ei täpsusta see mitte kogu maavanema järelevalve menetlust, vaid ainult seda osa, mis puudutab veel jõustumata planeeringute üle järelevalve teostamist.

---

<sup>47</sup> TrtRKO 24. aprill 2006 haldusajand nr 3-05-633.

<sup>48</sup> TlnHKO (Pärnu) 31. mai 2007 haldusajand nr 3-07-775.

<sup>49</sup> TlnRKM 11. juuli 2008 haldusajand nr 3-07-2481, p 12; sama ka TlnRKO 11. juuli 2008 haldusajand nr 3-07-1936, p 9.

Kui VVS räägib üksikakti seaduslikkuse järelevalvest, siis PIS käsitleb menetlust ka laiemas mõttes. PIS-i lugedes järeldub, et ühelt poolt on järelevalve teostaja pädevuses PIS § 23 lg 3 p 1 järgi planeeringu õigusaktidele vastavuse kontrollimine, mis tähendab sedasama õigusakti seaduslikkuse kontrolli, kuid teisalt lisandub veel ka menetluse õiguspärasuse kontroll (ärakuulamine, vastuväidetele vastamine PIS § 23 lg 3 p 5 alusel) ning maavanema enda osalus menetluses. Ilmneb, et PIS mõttes pole maavanema järelevalve mitte passiivne *ex post* juriidiline kontroll, vaid see sisaldab interaktiivset võimalust kontrollida keerulise ja paljusid pooli ning huve ühendava menetluse käiku. Näiteks määrab maavanem planeeringute kooskõlastamise vajaduse PIS § 17 lg-s 3 sätestatud juhtudel. Kooskõlastamise vajaduse määramise järelevalvemenetluslik aspekt on tagada asjaomaste asutuste kindlakstegemine; abistav aspekt aga planeerimist korraldava omavalitsusorgani planeerimisdiskretsiooni hõlbustamine, kuivõrd kooskõlastuste kaudu selgitatakse välja tähtsust omavad kaalutlused ning omistatakse neile lõppotsuses õige kaal.

Maavanem mõjutab ka ise menetluse käiku ja osaleb selles, kui on vastukäivate huvidega isikuid, kelle konflikti ei suudeta lahendada. PIS § 23 lg 4 näeb ette, et kui järelevalve käigus ei saavutata kokkulepet, saadab järelevalve teostaja nendele oma kirjaliku seisukoha vastuväite kohta kahe nädala jooksul pärast osapoolte ärakuulamist. Sellest on Tallinna Ringkonnakohus tuletanud ka kaebaja vastava õiguse nõuda enda ärakuulamist maavanemalt, kes teostab PIS § 23 kohast järelevalvet.<sup>50</sup>

Siinkohal võiks teha kriitikat normide kohta, mis puudutavad järelevalve käigus lahendamata jäänud eriarvamusi. Nimelt ei selgu seadusest päris täpselt, kellele maavanem kirjalikult vastama peaks, kas ainult menetluses osalevatele isikutele või ka asutustele. PIS § 23 lg 3 p 5 sätestab, et järelevalve teostaja pädevuses on planeeringu avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud **isikute** ning planeeringu koostamist korraldava **maavalitsuse** või **kohaliku omavalitsuse** ärakuulamine ja seisukoha esitamine vastuväidete kohta, kui planeeringu koostamisel vastuväiteid ei arvestatud. PIS § 23 lg 4 sedastab, et kui vasttsiteeritud paragrahvis (PIS § 23 lg 3 p 5) **nimetatud isikud** ei saavuta järelevalve käigus kokkulepet, saadab järelevalve teostaja nendele oma kirjaliku seisukoha vastuväite kohta kahe nädala jooksul pärast osapoolte ärakuulamist. Seega lõikes 4 on juttu "isikutest", kes ei saavuta kokkulepet. Kas kirjaliku seisukoha esitamine puudutab ainult eraisikuid, kes menetluses osalevad, ja mitte maavalitsust ega KOV-d? Kuna PIS § 23 lg 3 p 5 eristab isikuid ja avaliku võimu kandjat, oleks loogiline vastata jaatavalt, nähes, et seadusandja on viidanud ainult ühele osale selles normis toodud subjektide ringist (isik tähenduses eraisik). Sel juhul võiks arutleda nii, et avalikule võimule ilmneb maavanema seisukoht planeeringu heakskiidu andmata jätmise kaudu.

Samas on sõna "isik" ka üldmõiste. Kuna normis on rõhutatud, et tegu on isikutega, kes ei saavuta järelevalve käigus kokkulepet, ja et planeerimisvaidluses seisab kokkuleppe ühel poolel alati avalik võim, kellega koos kompromissi otsitakse ja kes on ise kokkuleppe osapool, peab eeldama, et ka planeeringu koostamise korraldajal on vajalik teada saada kokkuleppe sisu (seda ka siis, kui lahendamata jäänud eriarvamusid püsisid ka ainult eraisikute vahel). Maavanema kirjalik seisukoht peaks menetluse konfliktid lahendama ning on igati ootuspärane, et see jõuab kõigi kokkuleppe osapoolteni, olgu need eraisikud või asutused. Analüüsi autori arvates ei järeldu praegusest PIS § 23 regulatsiooni sõnastusest selgelt, kellele kirjalikku vastamist on seadusandja silmas pidanud, kuid eesmärgipärasem

---

<sup>50</sup> TlnRKO 12. september 2008 haldusajlas nr 3-06-365, p 15.

oleks eelistada viimatiesitatud tõlgendust, et maavanem vastab kirjalikult ka maavalitsusele ja kohaliku omavalitsusele, sest see teenib tõhusamalt eriarvamuste lahendamist.

Seaduse regulatsioonist rääkides jääb veel märkida, milline koht on VVS-I kord juba heakskiidetud planeeringute üle järelevalve teostamisel. Vaadeldud lahendite seas ei olnud ainsatki sellist, kus maavanem oleks planeeringu üle pärast PIS järgset kooskõlastamist teostanud veel kord järelevalvet VVS alusel. Kui maavanem on juba kord planeeringulahenduse heaks kiitnud, siis pole tal otstarbekas ega ilmselt ka alust kahelda, et kehtestatud planeering võiks olla muutunud seadusega vastuolus olevaks. Kuigi PIS 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!). Avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu käigus võib planeering küll veel oluliselt muutuda võrreldes sellega, millisena ta kooskõlastamiseks esitati, kuid PIS § 21 lg 4 näeb selleks puhuks ette, et paranduste ja täiendustega planeering esitatakse järelevalve teostajale koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta. Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, korratakse planeeringu kooskõlastamist (PIS § 21 lg 5).<sup>51</sup> Seeläbi võib eeldada, et maavanem on kursis planeeringu õiguspärasusega ja VVS regulatsioonil on planeeringute järelevalvel üksnes täiendav tähendus. Peab nentima, et seadusandja ei ole VVS ja PIS järelevalve vahelist seost millegagi selgemaks aidanud muuta. On üsna imelik, kui maavanem teostab korraga nii eel- kui ka järelkontrolli sama akti üle. Sellega muutub ju järelkontroll mõttetuks.<sup>52</sup> Ometi ei ole topeltjärelevalve välistatud, sest kumbki seadus ei tee teisele mingit viidet ega näe teise seaduse tõttu järelevalvemenetluses ette mingeid erisusi. Analüüsi autor ei näe olukorrale ratsionaalset õigustust, vaid paneb menetluskorra küsitava ökonoomia süüks kahe seaduse puudulikule haakuvusele.

## **2.2 Millal on maavanema järelevalve PIS-i alusel kohustuslik?**

Maavanema järelevalve planeeringu koostamise üle ei ole alati kohustuslik. PIS § 23 lg-st 2 tulenevalt ei teostata detailplaneeringu üle järelevalvet, kui detailplaneering on koostatud vastavuses kehtestatud üldplaneeringuga ja kõigi avalikul väljapanekul esitatud

---

<sup>51</sup> Ka PIS § 21 lg 5 on sõnastatud ebaselgelt: "Kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, korratakse planeeringu kooskõlastamist isikuga, keda muudatus puudutab, ning avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu planeeringu muutmise järel vastavalt käesoleva seaduse §-des 17–20 ja käesolevas paragrahvis sätestatule."

Kes on "isik, keda muudatus puudutab"? Kas silmas peetakse haldusakti adreessaate? Sel juhul on halb sõnastus "kooskõlastuse kordamine", sest isikutelt võib küsida nõusolekut, arvamust, neid ära kuulata või lasta esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, kuid pole tegemist kooskõlastamise kui menetlustoiminguga.

Või peetakse silmas just kooskõlastuse andnud haldusorganeid? Haldusorganeid ju muutus ise ei "puuduta", küll aga võib see jääda nende valdkonda ja korduvkooskõlastamine on selle tõttu põhjendatud.

<sup>52</sup> Kas mõtet on nähtud selles, kui järelkontroll osutub vägikaikaveoks haldusorgani ja maavanema vahel? Allpool (ptk 2.8) on kirjeldatud näidet, kus maavanem kiitis heaks planeeringu, vaatamata sellele, et ta nägi puudujääke. KOV ei arvestanud puudujääkide suhtes tehtud soovitusel kaaluda täiendavalt planeeringulahenduse sobivust ja võttis planeeringu muutmata kujul vastu. Nüüd avaneks maavanemal VVS alusel järelkontrolli raames võimalus selle planeeringu üle veel kord järelevalvet teostada ja õiguspärasust uuesti kontrollida kuni protesti esitamiseni halduskohtusse.

vastuväidetega on arvestatud. Samuti ei vaja järelevalvet lihtsustatud korras koostatud planeeringud. See, millal järelevalve on kohustuslik, on tõusnud ka vaidlusobjektiks:

#### **Näide 13.**

*Kohus on seisukohal, et PlanS § 23 lg 2 p 1 on kohaldatav vaid olukorras, kus kohalik omavalitsus ning vastuväidete esitaja jõuavad kokkuleppele vastuväidete arvestamise osas **enne** maavanemale vastuväidete ning detailplaneeringu saatmist järelevalve teostamiseks või vastuväidetest enne järelevalve teostamist loobutakse. Tulenevalt PlanS § 21 lõikest 4 peab kohalik omavalitsus ettepanekute ja vastuväidete arvestamata jätmise korral esitama planeeringu järelevalve teostajale.<sup>53</sup>*

#### **Näide 14.**

*PlanS § 21 lg 5 sätestab selgesõnaliselt, et kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, korratakse planeeringu kooskõlastamist ning avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu planeeringu muutmise järel. **Kui kohalik omavalitsus ei arvesta avaliku väljapaneku ja arutelu ajal esitatud ettepanekuid ja vastuväiteid, esitatakse planeering koos vastava informatsiooniga maavanemale järelevalve teostamiseks (PlanS § 21 lg 4).**<sup>54</sup>*

Kui maavanema järelevalve tuleb läbi viia, siis on järelevalve esemeks on planeering tervikuna. Ainult osa haldusaktist ei saa esitada järelevalve teostamiseks:

#### **Näide 15.**

*Korralduse põhjuste kohaselt on see ainuke osa detailplaneeringust, millega ei muudeta kehtivat üldplaneeringut ja mida seetõttu ei ole vaja esitada maavanemale järelevalve teostamiseks ning mida saab kinnitada vallavalitsus ise. Kuna detailplaneeringule esitatud vastuväiteid ei rahuldatud täielikult, siis oleks pidanud selle esitama maavanemale järelevalve teostamiseks. **PlanS § 23 lg 2 mõttega ei ole kooskõlas lahendus, kus vald tükeldab detailplaneeringu osadeks ja esitab välja valitud osad maavanemale järelevalve teostamiseks.**<sup>55</sup>*

### **2.3 Maavanema järelevalve tulemus ja selle vaidlustamine**

Maavanema järelevalve planeeringu koostamise etapis võib lõppeda PIS-st tulenevalt järgmistel viisidel:

- maavanem **annab planeeringule oma heakskiidu** (§ 23 lg 6). Heakskiidu võib ta anda pärast järelevalve käigus esitatud nõuete täitmist ja vastuväidete suhtes kokkuleppe saavutamist või nende kohta seisukoha andmist. Pärast heakskiitu teeb ta **ettepaneku planeeringu kehtestamiseks**;
- maavanem tuvastab vajaduse kehtestada planeering ainult osaliselt ja teeb vastava **ettepaneku planeeringu ainult osaliseks kehtestamiseks** (§ 23 lg 7);

---

<sup>53</sup> TlnHKo 17. mai 2006 haldusajal nr 3-06-11.

<sup>54</sup> TlnHKm 2. oktoober 2007 haldusajal nr 3-06-365, p 7, b.

<sup>55</sup> TlnHKm 4. juuni 2008 haldusajal nr 3-08-1055, p 7.

- järelevalve käigus jääb veel lahendamata eriarvamusi planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema vahel, mille lahendamist koordineerib edaspidi Siseministeerium (§ 23 lg 5). Planeeringut **ei saa järelikult heaks kiita ega kehtestamissetpanekut teha**;
- lisaks eelnevale võib maavanema järelevalve lõppeda ka tulemusega, mis mõjutab teisigi juba kehtivaid planeeringuid: nimelt võib ta nõustuda kehtestatava liigilt madalama planeeringuga **muutma kehtestatud üldplaneeringut või maakonnaplaneeringut** (§ 23 lg 3 p 3, § 24 lg 4 ja 5).

Loetelu näitab, et peamiselt on maavanemal kaks võimalust: kas anda heakskiit või mitte. Ka osalise heakskiidu andmine ning otsus liigilt kõrgema planeeringu muutmiseks tähendavad kindla seisukoha võtmist kooskõlastamiseks esitatud planeeringu õiguspärasuse kohta. Kohtupraktika valgustab, et tegelikkuses võib kooskõlastamine lõppeda ka märksa ebamäärasema tulemusena. Näiteks Pärnu maavanem on detailplaneeringu üle PIS § 23 alusel järelevalve teostamisel küll andnud kooskõlastuse, kuid koos sellega teinud linnavolikogule ettepaneku enne detailplaneeringu kehtestamist veelkordselt kaaluda planeeritud hoonestuse sobivust antud asukohta. Maavanem kiitis antud juhtumil 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 ju planeeringulahenduse muutmise ja kordusjärelevalveni).<sup>56</sup> Linnavalitsus loobus uuest kaalumisest ja kehtestas planeeringu sellisena, nagu see kooskõlastuse sai, seega ei järginud antud soovitusi, mille järgimiseks tal ei olnud ka seadusest tulenevat kohustust. Selline regulatsiooni ja praktika teatav ebamäärasus ajendab küsima, mis on maavanema heakskiidu andmine või sellest loobumine õiguslikus mõttes ja kes ning missugustel tingimustel võib seda vaidlustada?

Riigikohtu 19. aprilli 2007. a otsuses nr 3-3-1-12-07 punktis 19 ütles halduskolleegium, et maavanema heakskiitu tuleks käsitleda **HMS § 16 lg 1 kohase siduva iseloomuga kooskõlastusena, mis on menetlustoiming, mitte haldusakt ja seda saab reeglina vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga**.

Iseseisvalt, ilma Riigikohtu vastavat lahendit käsitlemata, jagab seisukohta, et heakskiitu tuleb näha HMS § 16 lg 1 kohase kooskõlastusena, ka Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja 2008. aasta aprillis<sup>57</sup> ehk aasta hiljem nimetatud Riigikohtu lahendist. Erinevalt Riigikohtust peab halduskohus aga tuginedes Tallinna Ringkonnakohtu praktikale võimalikuks ja isegi vajalikuks maavanema heakskiidu eraldi vaidlustamist:

#### **Näide 16.**

*PlanS § 24 lg 3 avab heakskiidu olemuse, sätestades selle kohaliku omavalitsuse poolt planeeringu kehtestamise eeldusena. Järelikult on tegemist HMS § 16 lg 1 kohase siduva iseloomuga kooskõlastusega, mis olukorras, kus planeering ei olnud veel kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud, tuli eraldi vaidlustada, loomaks eeldusi samuti samas asjas esitatud volikogule suunatud kohustamisnõude rahuldamiseks. Kuivõrd oli ilmne, et ilma kooskõlastuseta detailplaneeringut ei kehtestata, võis juba maavanema heakskiidu puudumine*

<sup>56</sup> TlnHKO (Pärnu) 7. mai 2008 haldusajand nr 3-07-43.

<sup>57</sup> TlnHKO (Pärnu) 23. aprill 2008 haldusajand nr 3-07-226.

*rikkuda isiku õigusi ning selle vaidlustamine menetluse lõpptulemust ära ootamata oli õigustatud. Kooskõlastuse andmisest keeldumise vaidlustamist lõpliku haldusakti andmist ära ootamata on aktsepteerinud ka Tallinna Ringkonnakohus oma praktikas (vt nt 11.07.2005 määrus asjas nr 2-3827/05 (3-107-2995) OÜ Hyslop Invest kaebuses).*

Kahjuks ei olnud halduskohtu otsuses viidatud ringkonnakohtu lahend analüüsi koostamise ajal KIS-s ega KOLA-s leitav, siiski saab teha ka ainuüksi viite põhjal järelduse, et küsimust heakskiidu õiguslikust olemusest käsitleti juba 2005. aastal. Ka ei saa märkimata jätta, et Riigikohtu tõlgendusest on halduskohus tahes või tahtmata selles vaidluses irdunud.

Kuid ka Riigikohus ise pidas vajalikuks küsimusel uuesti pikemalt peatuda, andes 2008. a veebruaris halduskolleegiumi kogu kossseisule läbivaatamiseks üle kohtuasja, milles pidas vajalikuks veel kord kaaluda, kas maavanema järelevalveotsustusele laieneb HMS § 16 regulatsioon ning kas selline järelevalveotsus on käsitatav menetlustoiminguna või on tegemist haldusaktiga.<sup>58</sup> Oma uues otsuses nr 3-3-1-61-07 ei pidanud kolleegium, vajalikuks varasemat seisukohta muuta.<sup>59</sup> Riigikohtu halduskolleegium seob heakskiidu vaidlustatavuse sellega, kas see on regulatiivne, sedastades, et planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vahekord eelkõige haldusesisene ja seetõttu ei ole maavanema poolt antava kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik. **Järelevalveotsuse vaidlustamine eraldi on siiski võimalik juhul, kui järelevalveotsusest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks.**<sup>60</sup>

Riigikohtunik Indrek Koolmeister on aga otsusele lisatud eriarvamuses avaldanud, et planeerimismenetluse kui terviku aspektist on maavanema järelevalveotsustus käsitatav **eelhaldusaktina** ning väide, et tegemist on üksnes haldusesisese, regulatiivset mõju mitteomava aktiga, ei ole veenev.<sup>61</sup> Indrek Koolmeister märgib, et "Kohalik omavalitsus on planeerimisakti andmisel seotud maavanema järeldusotsusega, sh tuvastatud asjaoludega. Teisiti öeldes, kohalik omavalitsus ei saa kehtestada sellist planeeringut, mis erineb maavanema poolt heakskiidetust."<sup>62</sup> Selliseid kohtuotsuseid, kus oleks samuti selgesõnaliselt arvatud, et tegu on eelhaldusaktiga, ei jäänud analüüsi koostaja vaatevälja vaatamata otsingutele ühtegi. (Eeltoodud näide nr 16 aga haakub eriarvamusega seetõttu, et eelhaldusakt on halduskohtus iseseisvalt vaidlustatav<sup>63</sup> ja ka Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus toetavad eraldi vaidlustamise võimalust.)

Indrek Koolmeister ei nõustu ka halduskolleegiumi otsuse punktis 23 väljendatuga, et kuigi detailplaneeringu kehtestamise otsus on sisulises kooskõlas maavanema heakskiiduga, ei saa sellest heakskiidust tuletada kohaliku omavalitsuse kohustust kehtestada maavanema järelevalve läbinud planeering, sest HMS § 16 lg 1 kohane kooskõlastus ei tekita

---

<sup>58</sup> RKHKm 26. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 3.1.

<sup>59</sup> RKHKO 19. mai 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 23.

<sup>60</sup> RKHKO 19. mai 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 24.

<sup>61</sup> Kohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus otsusele nr 3-3-1-61-07, p 3.

<sup>62</sup> Samas.

<sup>63</sup> Vt nt RKHKO 13. november 2008 haldusasjas nr 3-3-1-26-08, p 15.

haldusorganile kohustust akti andmiseks.<sup>64</sup> Uurime, kuidas on maavanema heakskiidu (kooskõlastuse) siduvust haldusorganile käsitletud madalamad kohtuastmed.

## **2.4 Kas kooskõlastuse puudumine on ainult formaalne viga?**

Palju näiteid küll tuua ei ole, aga näeme, et 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. Kohtud lähtusid eeldusest, et nad ei pea hindama planeerimismenetluse õiguspärasust osas, mis ei mõjuta planeeringu kehtestamise otsuse õiguspärasust, kui senises menetluses ei olnud nii olulisi vigu, mis muudaks lõplikult vastu võetava haldusakti igal juhul sisuliselt õigusvastaseks. Ja heakskiidu puudumist ei peetud nii oluliseks veaks.

### **Näide 17.**

*Seega oli Harju maavanemal PlanS § 23 lõike 6 alusel õigus anda detailplaneeringule oma heakskiit. Kuivõrd protestis on Harju maavanema seisukohad kajastatud ning tegemist on seega formaalse rikkumisega, saab detailplaneeringu kehtestamise otsuse tühistamise aluseks olla siiski vaid detailplaneeringu materiaalne seadusvastasus, mitte eeltoodud rikkumine.<sup>65</sup>*

### **Näide 18.**

*Võimalikud menetlusvead detailplaneeringu kehtestamise otsuse vastuvõtmisel (so küsimused, mis puudutavad maavanema heakskiidu puudumist ja Siseministeeriumi seisukohtadega mitteamvestamist) vaidlusaluse detailplaneeringu sisulist õiguspärasust ei mõjuta ning ringkonnakohus ei pea vajalikuks neid eraldi käsitleda.<sup>66</sup>*

Pöörde kohtupraktikasse toob Riigikohtusse jõudnud Viiralti tn vaidlus. Vaidluse asjaolud olid sellised, et maavanemale edastati detailplaneering järelevalve teostamiseks, mille maavanem tagastas. Maavanem leidis, et linnavalitsusel tuleb detailplaneering kehtestada, kuna ei ole esitatud ühtegi tähtaegset vastuväidet. Maavanem põhjendas, et hilinemisega esitatud avaldus ei ole vastuväide ja tulenevalt PIS § 24 lg-st 3 tuleb planeering, mille üle ei teostata järelevalvet, kehtestada. Seepeale kehtestas linnavalitsus detailplaneeringu. Halduskohus soostuski otsuses, et "Kuna linnavalitsus ei saa maavanemale teha ettekirjutust algatada järelevalvemenetlus, järelvalvet ei teostatud, siis tuli linnavalitsusel kiirema ja efektiivsema detailplaneeringu menetluse huvides detailplaneering kehtestada."<sup>67</sup>

Tallinna Ringkonnakohus peatus pikemalt küsimusel, kas planeeringu kehtestas pädev organ. Kuivõrd Tallinna linna ehitusmääruse § 3 lg 1 p 4 ja § 19 lg 3 kohaselt kuulub sellise

---

<sup>64</sup> RKHKo 19. mai 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 23.

<sup>65</sup> TlnHKo 17. mai 2006 haldusasjas nr 3-06-11.

<sup>66</sup> TlnRKO 28. märts 2007 haldusasjas nr 3-06-11. Kahjuks ei peatu näiteks Tallinna Ringkonnakohus oma 29. veebruari 2008 otsuses asjaosaliste väidetel, et "PIS § 17 lg 2 p 3 järgi oleks detailplaneering tulnud kooskõlastada vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, ja puudus ka Keskkonnaministeeriumi või maavanema kooskõlastus planeeringule, mis oleks olnud vajalik, sest planeeritavad magistraalteed läbivad loodavat kaitseala. See oli oluline materiaalõiguse normi rikkumine". Seega ei saa me teada, kas kohus oleks lugenud kooskõlastuste puudumist oluliseks materiaalõiguse normi rikkumiseks. (TlnRKO 29. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-08-1918.)

<sup>67</sup> TlnHKo 31. jaanuar 2007 haldusasjas nr 3-05-578, p 10.1.

detailplaneeringu kehtestamine, mille puhul planeerimisseaduse kohane järelevalve teostamine planeeringu koostamise üle on kohustuslik, linnavolikogu pädevusse, siis kas planeering on HMS<sup>68</sup> § 63 lg 2 p 3 kohaselt tühine, kui selle kehtestas hoopis linnavalitsus (oma pädevust ületades)? Kohus märgib, et kuna kaevatava korralduse puudused ei olnud ilmselged, ei saa seda korraldust pidada tühiseks ehk kehtetuks algusest peale. Pädevuse ületamine kaevatava korralduse andmisel on aga korralduse tühistamise aluseks.<sup>69</sup> Veel toob ringkonnakohtus oma otsuses välja, et "Kuna tsiteeritud säte ei sea linnavolikogu pädevust detailplaneeringu kehtestamisel sõltuvusse mitte maavanema poolt järelevalve teostamise faktist, vaid kohase järelevalve kohustuslikkusest, **ei oma maavanema poolt detailplaneeringu üle sisulise järelevalve teostamata jätmise linnavolikogu pädevuse seisukohast tähtsust.** Detailplaneeringu materjalide tagastamine maavanema poolt ei ole haldusakt ning ei evi kohtu jaoks siduvust küsimuses, kas maavanem oleks pidanud järelevalvet teostama."<sup>70</sup>

Riigikohtu halduskolleegium tõdeb samas asjas tehtud otsuse nr 3-3-1-30-08 punktis 16 ringkonnakohtule vastust andes, et vaidlustatud korralduse tühistamine ainuüksi pädevuse puudumise alusel võib osutada eksitavaks. Planeeringu kehtestamine ei oleks olnud õiguspärane ka siis, kui selle akti oleks andnud volikogu. Kolleegium lähtub asjaolust, et on tuvastatud maavanema järelevalvemenetluse kohustuslikkus detailplaneeringu koostamise üle, mida aga läbi ei viidud. Nendel eeldustel ei saa ükski kohaliku omavalitsuse organ, volikogu sealhulgas, detailplaneeringut kehtestada. **Juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel.** Kolleegium rõhutab, et ka siis, kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada.<sup>71</sup>

Riigikohtu antud otsusest pisut varem avaldas sama seisukohta ka Tartu Halduskohus, kes uuris, kas akt nimega „Uuetoa maaüksuse detailplaneeringu eskiisprojekti planeeringulahenduse mittevastuvõtmine“ võib olla detailplaneeringu vastuvõtmisest keeldumise otsus. Kohus eitas seda, tuues ühe argumendina välja, et **ei saa rääkida detailplaneeringu vastuvõtmisest keeldumisest, kuna ei ole järgitud PlanS § 17 lg 3 p-s 2 ette nähtud kooskõlastamise regulatsiooni ja pole täidetud kõik detailplaneeringu vastuvõtmiseks vajalikud tingimused.**<sup>72</sup> Seega nägi halduskohus, et detailplaneeringu koostamise lõpuleviimine eeldab ka vajalike kooskõlastuste saamist.

Pärast nimetatud Riigikohtu lahendit on lisandunud samuti otsuseid, kus tuuakse välja kooskõlastuse kohustuslikkus. Näiteks Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja selgitab menetlusõiguste osas, et KOV ei vastuta viivituse pärast, mis on tingitud kohustusliku kooskõlastuse mittedaamist:

---

<sup>68</sup> Otsuses on "HMS" asemel ekslikult "HKMS", kuid on ilmselge, et silmas on peetud just haldusmenetluse seadust.

<sup>69</sup> TlnRKO 19. november 2007 haldusasjas nr 3-05-578, p 17.

<sup>70</sup> TlnRKO 19. november 2007 haldusasjas nr 3-05-578, p 17.

<sup>71</sup> RKHKO 22. september 2008 haldusasjas nr 3-3-1-30-08, p 16.

<sup>72</sup> TrtHKO 31. märts 2008 haldusasjas nr 3-07-2281.



## Näide 19.

*Et kohalik omavalitsus vastavalt PlanS §-le 24 lg 3 saab kehtestada ainult maavanema poolt heakskiidetud planeeringu ja heakskiit puudus, siis ei saanud linnavolikogu kaebaja soovitud otsustust Supeluse tn 22 osas teha ning avaldaja etteheited volikogu viivitusele on alusetud. Volikogu ei saanud planeeringut kehtestada ka järgnevalt, kuivõrd see eeldas menetlust jätkanud linnavalitsuse poolt planeeringu veelkordset maavanemale esitamist järelevalveks ja heakskiitmiseks, mida aga lahendamata planeeringuvaidluste tõttu naaberkinnistute omanikega ei tehtud.<sup>73</sup>*

Kuna seadusest ei selgu kooskõlastuste õigusliku olemuse kohta *expressis verbis* midagi, ongi ainus lahendus katsuda norme süstemaatiliselt tõlgendada. Juhtivaks tõlgenduspraktikaks saab lugeda Riigikohtu ülalkäsitletud otsusest tuleneva arvamuse, mille järgi maavanema kooskõlastuse puudumine ei ole üksnes formaalne viga ja tuleb eeldada, et kooskõlastuse puudumine võis mõjutada asja otsustamist. Seeläbi muutis Riigikohus otsustavalt varasemat praktikat, mille kohaselt peeti maavanema järelevalve puudumist ületatavaks takistuseks, mis otsust materiaalses mõttes ei mõjutanud.

## **2.5 Muud kooskõlastused - kas planeeringu kehtestamise kohustuslik eeltingimus?**

Kooskõlastavatest organitest on maavanem vaid üks. Erinevate planeeringu liikide puhul võivad vajalikuks osutuda ka kooskõlastused naabrusse jäävate KOV-de, riigiasutuste, keskkonnateenistuste ja kaitsealade valitseja poolt. Lisaks võib kohalik omavalitsus teatud tingimustel lubada uue elamu püstitamist ilma detailplaneeringut koostamata, kui projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkinnistute omanikega. Niisuguse piirinaabritega kooskõlastamise kohta teame aga Riigikohtu praktikast, et tegu pole kooskõlastusega planeerimis- ja ehitusseaduse (edaspidi: PES<sup>74</sup>) §-s 17 mõttes.<sup>75</sup> PES § 17 sisaldas sarnast regulatsiooni nagu praegu kehtiv PIS § 17, määratledes asutused, kellega planeering tuleb kooskõlastada. (Kui ei kohaldu planeerimisseaduse regulatsioon, ei saa tegu olla ka HMS § 16 lg 1 mõttes kooskõlastamisega.)

Keeleliselt tuleb niisiis teha erinevus isikutelt (naaberkinnistute omanikelt) nõusoleku ning kooskõlastuse küsimise vahel. Kinnitusi selle kohta, et isikutega kooskõlastamine ei ole sama tähendusega kui asutustega kooskõlastamine, leiame ka madalamate kohtute otsustest. Näiteks kohtuasjas, kus huvitatud isikutest kaebajad (lähielanikud) on leidnud, et nende õigust olla kaasatud ja osaleda planeeringu koostamisel ning aruteludel on rikutud, leiab kohus:

## Näide 20.

*Kohus nõustub ka vastustaja seisukohaga, et kaebuse esitaja kooskõlastuse puudumine detailplaneeringu projektilt ei ole nii oluline menetlusnormi rikkumine, mis põhjustaks*

---

<sup>73</sup> TlnHKo (Pärnu) 23. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-226.

<sup>74</sup> RT I, 1995, 59, 1006.

<sup>75</sup> RKHKo 6. november 2002 haldusasjas nr 3-3-1-62-02, p 15. Piirinaabrite kooskõlastuste puudumist peab kohalik omavalitsus planeerimisdiskretsiooni teostamisel otsustuse tegemisel küll arvestama, kuid ainuüksi piirinaabritega kokkulepete mittesaavutamane ei saa olla detailplaneeringu kehtestamatajätmise põhjuseks.

*detailplaneeringu tühisuse. Pealegi ei ole tegemist kooskõlastusega, mille puudumine põhjustaks detailplaneeringu tühisuse seadusest või muust õigusaktist tulenevalt.*<sup>76</sup>

Asutuste ja ametite seas on selliseid, kellelt on kohustuslik kooskõlastus küsida. Planeerimisseaduse § 17 lg 2 nimetab juhud, kui kooskõlastuse küsimine asub väljaspool planeeringu kehtestaja diskretsiooni, nt p 3 järgi kooskõlastab kohalik omavalitsus üldplaneeringu ja detailplaneeringu enne selle vastuvõtmist vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt. Ülejäänud, lõikes 2 nimetatud juhtudel määratakse planeeringu riigiasutuste või maakonna keskkonnateenistusega **kooskõlastamise vajadus**. Üldplaneeringule ja üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavale detailplaneeringule või detailplaneeringule, mis koostatakse maa-alale, mille kohta puudub kehtestatud üldplaneering, teeb seda **maavanem**; kehtestatud üldplaneeringu alusel koostatud detailplaneeringule – kohalik omavalitsus. (§ 17 lg 3 p 2 ja 3)

Tallinna Ringkonnakohus on võrrelnud erinevaid PIS § 17 lg-tes 2-4 toodud kooskõlastusi ja leidnud:<sup>77</sup>

### **Näide 21.**

*PIS-s on ette nähtud planeeringu kooskõlastamine [vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga] juhul, kui planeeringualal asub riigi omandisse kuuluv maavara (PlanS § 17 lg 2 p 3), kuid seadusest ei tulene, et kooskõlastusest keeldumine tähendaks keeldu planeeringu kehtestamiseks (vrldl näiteks PlanS § 17 lg 3 ja 4).*<sup>78</sup>

Et ringkonnakohus ütleb, et kooskõlastusest keeldumine ei tähenda haldusakti kehtestamise keeldu, näitab, et ta ei loe vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga kooskõlastamist selliseks planeeringu eeltingimuseks, mis võiks mõjutada asja otsustamist.<sup>79</sup> Kaks kuud hiljem jõustus Riigikohtu otsus nr 3-3-1-15-08, kus võeti seisukoht sarnase probleemi asjus. Riigikohus analüüsib oma otsuses keskkonnateenistuse kooskõlastuse kohustuslikkust ja leiab, et selles asjas oli kooskõlastus detailplaneeringule kohustuslik tulenevalt maastikukaitseala kaitse-eeskirja ja looduskaitseaduse sätetest, mis keelavad kaitseala piiranguvööndis uute ehitiste püstitamise kaitseala valitseja nõusolekuta. Riigikohus järeldab, et selles menetluses osalevate **keskkonnaorganite seisukoht (nõusolek) on kaitsealadel**

---

<sup>76</sup> TlnHKo 4. mai 2007 haldusasjas nr 3-06-1852, p 16.

<sup>77</sup> Ringkonnakohtu motivatsiooni kese oli suunatud sellele, et näidata avaliku võimu seisukohtade avaldamise võimalust nii PIS kui ka LKS alusel kaitseala moodustamise menetlust läbi viies. Tsitaadis tõi kohus välja selle, et PIS sätete alusel muutub kaitseala loomine tänu maavara leidumisele kohaliku elu küsimusest suuremaks ja võimaldab riigi osalust menetluses.

<sup>78</sup> TlnRKO 7. juuli 2008 haldusasjas nr 3-07-2599, p 10.

<sup>79</sup> Veel on aga huvitav tähelepanu pöörata ringkonnakohtu tsitaadi lõpus sulgudes esitatud võrdlussätetele. Ilmselt pidas ringkonnakohus neid sätteid sellisteks, mis kinnitavad, et kooskõlastusest keeldumine ei peaks kaasa tooma haldusakti formaalset ega materiaalselt õigusvastasust. PIS § 17 lg 2 näeb kooskõlastamise ette imperatiivselt, samal ajal kui lg 3 on diskretsioonilise kooskõlastuse õiguslikuks aluseks, mille järgi määratakse kooskõlastamise vajadus seaduses nimetatud organite poolt. Lg 4 kohaselt loetakse planeering kooskõlastatuks vaatamata teistele ettepanekutele ja vastuväidetele, kui viidatud ei ole ühelegi õiguslikule vastuolule. Need sätted peaksid ringkonnakohtu arvates tõendama kohustusliku kooskõlastuse mittesiduvat õiguslikku tähendust. PIS § 17 lg 3 ja 4 võimaldavad teha kaks järeldust: et kooskõlastus ei pruugi olla alati kohustuslik ja et sellel on keelav iseloom ainult siis, kui avastatakse õiguslikud vastuolud. Et need sätted võimaldavad kinnitada ringkonnakohtu järeldust, et pole keelatud kehtestada kooskõlastamata planeeringut, jääb analüüsi autorile ebaeenavaks.

**planeerimismenetluse läbiviimisel siduva tähendusega**<sup>80</sup> ning märgib, et nõusoleku andmisel planeeringu kehtestamiseks on kaitseala valitsejal ulatuslik kaalutlusruum.<sup>81</sup>

Madalamate astmete lahendite seas oli ka selline, kus kohalikult keskkonnateenistuselt kooskõlastuse küsimist seadus ette ei näinud. Sel juhul luges kohus, et kooskõlastuse puudumine ei ole planeeringu tühistamise aluseks.

#### **Näide 22.**

*Kuna detailplaneeringu kohustuslikud kooskõlastused määrab PlanS § 17 lg 2 p 3, milles ei ole märgitud kohalikku keskkonnateenistust ning planeeringu lähteülesanne ja selle koostamisega seonduv on haldusesisene tegevus, millel puudub väljapoole suunatud mõju, siis ei ole kohalikult keskkonnateenistuselt kooskõlastuse mittevõtmine iseenesest vaidlustatud haldusaktide tühistamise aluseks.*<sup>82</sup>

Lõpetuseks olgu välja toodud, et nagu ka maavanema kooskõlastus ei ole ka muud kooskõlastused üldise arvamuse kohaselt käsitletavad haldusaktidena.

#### **Näide 23.**

*Kaebuse esitaja leiab ekslikult, et Tuletõrje- ja Päästeameti kooskõlastuse näol on tegemist haldusaktiga. Kooskõlastuse andmine või andmata jätmine on menetlustoiming ning kooskõlastusnõue on menetlusõiguslik nõue. Seetõttu on ebaõige ka kaebuse esitaja seisukoht, et kooskõlastuse põhjendused pidanuks nähtuma kooskõlastusest endast.*<sup>83</sup>

#### **Näide 24.**

*Valgamaa Keskkonnateenistuse 18.10.2007. a kiri ehk kooskõlastamiseks esitatud detailplaneeringu kooskõlastamata jätmine on käsitletav haldusorgani **menetlustoiminguna**, mis tuleneb Looduskaitseadusest ja mille riigiorgan teeb küsimuses, milles lõpliku haldusakti andmine ja otsustamine on KOV pädevuses.*<sup>84</sup>

## **2.6 Maavanema kooskõlastuse ajaline kehtivus**

Kohtupraktika näitab, et maavanema kooskõlastust tuleb vahel küsida ka korduvalt: ühelt poolt siis, kui muutuvad planeerimisasjaolud ja planeeringulahendus, nii et eelmisele

---

<sup>80</sup> RKHKo 25. september 2008 haldusasjas nr 3-3-1-15-08, p 18.4.

<sup>81</sup> Samas, p 18.5.

<sup>82</sup> TrtRKO 24. aprill 2006 haldusasjas nr 3-05-633.

<sup>83</sup> TlnHKO 13. veebruar 2007 haldusasjas nr 3-06-161, p 9.3.

<sup>84</sup> TrtHKO 2. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-2606. Edasi annab kohus vastuolulisi seisukohti: "Kuid tegemist ei ole menetlustoiminguga HMS § 106 lõike 2 mõttes. Seega kohaldub vaidlustatava toimingu suhtes HMS §-des 107 ja 108 sätestatu."

Kohus ütleb, et tegemist on menetlustoiminguga, kuid mitte HMS § 106 lg-s 2 märgituga. Missuguse menetlustoimingu liiki näeb halduskohus veel lisaks HMS-le?

Ei saa leppida HMS § 107 ja 108 kohaldamisega, kuna § 106 lg 2 välistab sama peatüki (8. ptk Toiming) sätete kohaldamise menetlustoimingule.

planeeringu projektile antud kooskõlastus on juba jõudnud sisult vananeda, teisalt siis, kui maavanem heakskiidust keeldub ja selle saamist proovitakse pärast tema ettepanekute arvesse võtmist uuesti. Näiteks Audru vallast võib tuua juhtumi, kus Pärnu maavanem tagastas Audru Vallavalitsusele järelevalve teostamiseks saadetud detailplaneeringu materjalid viiel korral (juunis 2004, aprillis ja augustis 2005 ning juunis ja novembris 2006) põhjendusel, et on jäetud põhjendamata Audru valla üldplaneeringu muutmise vajadus lähtuvalt piirkonna elanike huvidest.<sup>85</sup> See menetlus illustreerib ka detailplaneeringu kehtestamise venimist, mis ei ole sugugi harv nähtus. Pikaleveniva haldusmenetluse korral kerkibki küsimus maavanema heakskiidu kehtivusajast. Nimetatud Audru valla kaasuses on Tartu Ringkonnakohus lugenud, et ajavahemik neli kuud heakskiidust keeldumise ja planeeringu kehtestamata jätmise otsuse vahel ei ole nii pikk, et muuta heakskiitu olematuks:

#### **Näide 25.**

*Pärnu maavanemalt viimast korda detailplaneeringu kehtestamiseks Audru Vallavalitsuse poolt nõusoleku küsimisest kuni kaevatava otsuse tegemiseni möödunud ajavahemikku ei saa pidada sedavõrd pikaks, et oleks alust väita, et maavanemalt ei küsitudki detailplaneeringu kehtestamiseks nõusolekut.<sup>86</sup>*

Vihjet selle kohta, kui pika aja jooksul võiks maavanema heakskiit kaotada oma õigusliku tähenduse ühestki lahendist siiski ei tulene. Seega ei ole kohtupraktikas määratletud ajavahemikku, mis oleks liiga pikk, et maavanema kooskõlastus enam "ei kehtiks".

## **2.7 Kooskõlastuse andmise tähtaja arvutamine**

Kooskõlastuse andmise tähtaega reguleerib PIS § 17 lg 5, mille järgi arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid, kui kooskõlastust ei ole antud ühe kuu jooksul planeeringu kooskõlastajale väljasaatmise päevast arvates. Perioodi "üks kuu" sisustatakse tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 136 lg-st 3 tulenevalt, selliselt, et kui tähtpäeva saabumine on määratud kuudes arvutatava tähtajaga, saabub tähtpäev viimase kuu vastaval päeval. Millal hakkab haldusorganite vahelises koostöös vastav tähtaeg kulgema: kas kooskõlastuse küsimise päevast (taotluse väljasaatmise päev) või selle kättesaamise päevast (kooskõlastaja juures registreerimiskuupäev)? Kumb pool kannab haldusesisese suhtlemise puhul edastamisega seotud riski ja kas seda on üldse mõistlik ühele või teisele haldusorganile asetada? Sellele küsimusele otsib vastust Tartu Halduskohus oma lahendis 7. märtsist 2008:

#### **Näide 26.**

*Planeeringu kooskõlastus tuleb anda tulenevalt PlanS § 17 lg 5 kohaselt ühe kuu jooksul planeeringu kooskõlastajale väljasaatmise päevast. Antud juhul on kooskõlastamise taotlus esitatud 30.08.2007, mis on registreeritud Valgamaa Keskkonnateenistuses 03.09.2007 ning kooskõlastuse kohta on otsustus tehtud 03.10.2007. Kaebaja on leidnud, et Otepää vallavalitsus ei ole vastu võtnud seisukohta „Kooskõlastus“ tähtaegsuse osas, sest kooskõlastust ei ole antud ühe kuu jooksul planeeringu kooskõlastajale väljasaatmise päevast arvates, seega arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid. Kohus leiab, et kooskõlastus on antud ühe kuu jooksul, kuna*

<sup>85</sup> TlnRKO 26. mai 2008 haldusajal nr 3-07-743.

<sup>86</sup> TlnRKO 26. mai 2008 haldusajal nr 3-07-743, p 19.

*kooskõlastuse taotlus on kätte saadud 03.09.2007 ning keskkonnateenistuse kooskõlastus on koostatud 03.10.2007 ning isegi kui arvestada ühekuulist tähtaega arvates 30.08.2007, ei muuda see sisuliselt asjaolusid. /---/ Mõlemad haldusorganid on toiminud seaduspäraselt rikkumata kaebaja subjektiivseid õigusi.<sup>87</sup>*

Tsiteeritud kohtuasi kaevati edasi Tartu Ringkonnakohtusse. Kui halduskohus arvutas tähtaja kulgemist alates kooskõlastava organi kättesaamisest, siis ringkonnakohus lähtus tähtaja arvutamisel kooskõlastamistaotluse väljasaatmisest. Nüüdseks võib aga öelda, et mingit määravat tähtsust erinevusel ei ole, sest ringkonnakohus selgitas oma lahendis ka seda, et **PIS § 17 lg-s 5 sätestatud tähtaeg omab ainult distsiplineerivat iseloomu, tegemist ei ole õigust lõpetava tähtajaga.** Nimetatud sättest tuleneb planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse õigus arvestada, et kui tähtaegselt kooskõlastust ei anta, siis ei olegi planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid, kuid samas ei keela see säte ka pärast tähtaega esitatud ettepanekute ja vastuväidete arvestamist. Seega ringkonnakohus tegi kindlaks, et Valgamaa Keskkonnateenistus küll ületas PIS § 17 lg-s 5 ettenähtud tähtaega, kuid see asjaolu ei saa olla vaidlustatud toimingute õigusvastaseks tunnustamise ja haldusakti tühistamise aluseks.<sup>88</sup>

## **2.8 Millal maavanem ei anna planeeringule kooskõlastust?**

PIS § 23 lg-st 3 tuleneb, et järelevalve teostaja pädevuses on planeeringu õigusaktidele vastavuse ja planeeringu liigilt üldisemale kehtestatud planeeringule vastavuse kontrollimine. Õiguspärasuse kontrollile lisandub teatud juhtudel riigi huvide kaitstuse kontroll. Muusugused vastuväited aga heakskiitu andmata jätta ei võimalda. Selle sätestab PIS § 17 lg 4, mille kohaselt loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele, kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga. Alapeatükis 2.1 juba toodi näide olukorrast, kus heakskiidule lisaks esitas maavanem soovitusi planeerimisdiskretsiooni veelkordseks põhjalikuks läbiviimiseks, kuna vastuolud ei olnud mitte õiguslikku laadi (puudusid muinsuskaitsealale uusehitiste rajamise üldised nõuded), vaid tuginesid ehitustavale ja esteetilist laadi miljöövärtuslikele kaalutlustele, mis ei võimaldanud maavanema hinnangul heakskiidust keelduda.

Sellest näitest ilmneb, et kui puudub vastav keelunorm, siis loeb maavanem end õigustatuks tegema üksnes soovitusliku sisuga ettepanekuid. Analüüsi autori silme läbi on tekkinud olukord problemaatiline, sest sunnib andma kooskõlastuse oluliste puudustega planeeringule. Maavanem, nähes, et kavandatav planeering oleks piisava õigusliku regulatsiooni olemasolul niikuinii keelatud, ei saa tulenevalt PIS § 17 lg-st 4 praegusel juhul keelduda kooskõlastust andmast, mis toob kaasa selle, et kohus hiljem tühistab kehtestatud planeeringu, mille puudused kõik juba varasemalt maavanema poolt tuvastati, kuid mida ei olnud võimalik (kooskõlastamata jätmise kaudu) vältida. Antud näites oleks maavanem saanud heakskiidu andmisest kindlasti loobuda siis, kui oleks olemas olnud õiguslik regulatsioon muinsuskaitsealadele ehitamise kohta linnas, millega vastuollu planeering oleks läinud. Et esines aga õiguslik vaakum, pidurdas see järelevalve õiguslikke võimalusi, muutes järelevalve teostaja sisuliselt võimutuks konsultatiivorganiks.

---

<sup>87</sup> TrtHKO 07. märts 2008 haldusajand nr 3-07-2527.

<sup>88</sup> TrtRKO 3. juuni 2008 haldusajand nr 3-07-2527, p 21.

Kuigi planeerimisõigus sisaldab deklaratiivseid sätteid ja sätteid, mis sisaldavad avarat diskretsiooniruumi, ei loobu maavanemad heakskiidu andmisest vaid vastuolu tõttu planeerimise eesmärkide või printsiipidega (see jätkaks maavanemale võimaluse pea igasugustel kaalutlustel keelduda), vaid tuginevad konkreetsele keelunormile või planeerimislahendusele, mis on liigilt üldisemas planeeringus sõnaselgelt teistmoodi ette nähtud.

Vastuolu seadusega ei tähenda ainult vastuolu avaliku õiguse normiga, vaid maavanemad on loobunud kooskõlastuse andmisest (Tallinna Halduskohtu Pärnu kohtumaja hinnangul õigesti<sup>89</sup>) ka siis, kui planeering rikub tema hinnangul asjaõigusseaduse (edaspidi: AÕS) § 143 lg-t 1, mis sisaldab naabrusõiguse keelunormi. AÕS § 143 järgi ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Mõjutuste tahtlik suunamine naaberkinnisasjale on keelatud. Maavanem luges selle sättega vastuolus olevaks planeeringulahenduse, mille järgi pidid sadeveed valguma pinnasesse ilma mingite kogumismeetmeteta, nii et see oleks põhjustanud ujutuse madalamal asuval naaberkinnistul. Nii maavanem kui ka hiljem kohus pidasid sadevee valgumist planeeritavalt kinnisasjalt lähtuvaks tahtlikuks kahjulikuks mõjutuseks, mis välistas planeeringule heakskiidu andmise. Ühtki avalikust õigusest tulenevat alust, mis keelanuks kahjulikud mõjutused, maavanem ega kohus välja ei toonud. Siinkohal tekib taas küsimus, ega maavanem ei satu huvide konflikti, kui rakendab erahuvide kaitsmiseks kehtestatud norme? Miks kohus ei kahelnud erahuvide liigset ületähtsustamist maavanema poolt, mida ju eraõiguse sättega vastuolu tuvastamine võimaldaks oletada? Kohtuotsusest niisugust era- ja avaliku õiguse normide kohaldatavuse arutelu ega kahtlusi välja ei tule, kuid püüdes asuda kohtu asemele põhjendamaks AÕS kohaldamise sobivust, võib analüüsi autori arvates peamise argumendina nimetada, et kõnealune AÕS-i säte ei ole ainult erahuve, vaid ka avalikke huve esindav. Norm takistab keskkonna halvenemist, mis on igäihesse puutuv väärtus. Seeläbi võib õigustada, et maavanem tegutses ka üldistes huvides. Tõenäoliselt oleks ta võinud leida aga ka avaliku õiguse sätte, mis kahjulikke mõjutusi vältida oleks võimaldanud, laskmata tekkida kahtlusel, et järelevalve teenib üksnes naabrusõiguste maksmapanemist.

---

<sup>89</sup> TlnHKo (Pärnu) 23. aprill 2008 haldusajand nr 3-07-226.

## **2.9 Maavanema osalus tema poolt kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses**

Maavanema kohtumenetluses erineva osalemise probleemile juhtis tähelepanu Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses 3-3-1-61-07, nentides, et maavanemate kaasamise kohtupraktika ei ole ühtne. Planeeringute üle järelevalvet teostav maavanem on kohtupraktikas planeeringuvaidluse lahendamisel kaasatud nii arvamuse andmiseks järelevalveorganina (HKMS § 14 lg 3 p 2), kolmanda isikuna (HKMS § 14 lg 3 p 1), aga ka poolena (vastustajana). Paljudel juhtudel aga ei osale maavanem selleliigilistes asjades kohtumenetluses üldse.<sup>90</sup> Sedasama tõdemust kinnitab ka käesolev kohtupraktika analüüs.

On raske öelda, milline nimetatud variantidest on kõige levinum, sest selleks peaks suutma moodustada kohtuotsuste koguhulga, kus maavanem oleks tulnud mingis vormis kaasata. Et see aga eeldab kohtulikku hinnangut, siis niisuguse valimi moodustamine võimalik ei ole, ja jääb üle ainult kirjeldada, milliseid maavanema kaasamise praktikaid on kasutatud.

Esiteks on kohtuotsuseid, millest ei ole näha, kas maavanem on kaasatud menetlusse, kuigi tema järelevalve tulemusi kajastatakse: Tallinna Halduskohtu (Pärnu kohtumaja) 14. augusti 2007 otsuses nr 3-07-743 on põhjalikult käsitletud maavanema seletusi, kuid otsusest ei nähtu, kas maavanem on need andnud oma järelevalvemenetluse käigus või on ta osalenud ka kohtuistungil. Sel juhul ei ole ka arusaadav, kas kohtuotsuse kujunemist mõjutas maavanema kooskõlastusotsus või alles hiljem lisandunud järelevalve seisukohad. Samuti ei selgu, kas maavanem osales kohtumenetluses ja kui siis kellena, kui kohtuotsuses seisab "maavanem on andnud vaidluse kohta järgmise arvamuse", millele järgneb lõik järelevalve käigust ja maavanema hinnang sellele, et pärast järelevalve teostamist oleks KOV volikogu pidanud tegema põhjalikult motiveeritud kaalutusotsuse. Otsusest jääb mulje, et maavanema aramus on võetud kirjalikult. Kohus ei nimeta seda arvamust (dokumentaalseks) tõendiks, vaid toob ära kaebuse esitaja, vastustaja ja teise järelevalve teostaja - muinsuskaitseameti - arvamusega sarnaselt kohtuotsuse alguses. Seega võib eeldada, et maavanem osales kohtuprotsessis menetlusosalisena, kuid puuduvad viited protsessinormidele, kellena ja mis hetkel ta kaasati.<sup>91</sup>

Teiseks leidub lahendeid, kus maavanem pole kohtumenetlusse kaasatud, tema heakskiidu tingimusi ja sisu ei arutata, kuigi ta on järelevalve käigus detailplaneeringule heakskiidu andnud ja vaieldakse planeeringu õiguspärasuse üle, nii et heakskiit on eelduslikult asjassepuutuv.<sup>92</sup>

Kolmandaks, kui maavanem kohtumenetluses ei osale, siis mõnel juhul tema järelevalve tulemusi, aga ka planeerimismenetluses antud seisukohti siiski kajastatakse, tsiteerides või refereerides maavanema poolt planeerimismenetluses antud heakskiitu või kirjalikke seisukohti.<sup>93</sup> Kohus on sel juhul uurinud planeerimismenetluse dokumente omal käel.

---

<sup>90</sup> RKHKm 26. veebruar 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 3.2.

<sup>91</sup> TlnHKo (Pärnu) 7. mai 2007 haldusasjas nr 3-07-43.

<sup>92</sup> Vt nt menetlust TlnHK ja TlnRK haldusasjas nr 3-06-2062; TlnHK 23. november 2007 haldusasjas nr 3-07-1076.

<sup>93</sup> Vt nt TlnHKo 14. juuli 2006 haldusasjas nr 3-05-644, p 15, kus maavanem pole kaasatud, aga kohus refereerib tema järelevalve käigus antud seisukohti (kiri).

Neljandaks on esindatud kohtulahendid, kus maavanem on kaasatud järelevalvet teostava isikuna<sup>94</sup> või kus ta on kaasatud, kuid näitamata on, millise normi alusel, s.t kellena.<sup>95</sup> Ei õnnestunud leida niisuguseid kohtuotsuseid, kus maavanem oleks kaasatud vastustaja poolel (on selliseid, kus kaebus on suunatud kohe maavanema vastu, nii et teda ei tule menetlusse kaasata<sup>96</sup>). Nt Pärnu maavanem kaasatakse kolmanda isikuna menetlusse määrusega, mille resolutsioonis seisab: *Pärnu maavanemal on õigus esitada apellatsioonkaebuste suhtes oma seisukoht Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul arvates käesoleva määruse kättetoimetamisest*. Selgituseks viidatakse TsMS § 641 lg-le 2, mille kohaselt on apellatsioonimenetluse osalistel õigus esitada apellatsioonkaebuse suhtes oma seisukoht vastustajale antud vastamise tähtaja jooksul.<sup>97</sup>

Omaette probleemina tõusetub laiemalt, mis tähendus on järelevalve teostaja kaasamisel arvamuse andmiseks üldse? Kas arvamus on kohtule mingis osas mõõtuandev, koguni siduv? On see tõend? Kas järelevalve teostaja arvamus on võrreldav eksperdi arvamusega? Et seadusest sellele küsimusele vastust ei leia, siis kohtuotsuste pinnalt üldistades mõjutab maavanema kooskõlastus kohtumenetluse staadiumis vaidluse kulgu vähe ja kohus arvestab järelevalveotsuses toodud põhjendusi kohtuotsuse kujundamisel kas tagasihoidlikult või üldse mitte. Kohtuotsustes enamasti ei nähtu seost maavanema põhjenduste ja kohtu põhjenduste vahel, kuid leidub ka erandlikke näiteid, kus kohus käsitleb ka varasemalt antud järelevalve teostaja arvamust.

#### **Näide 27.**

*Kohus nõustub siinkohal maavanema järeldusega, et Lilleaia tee elamukvartali detailplaneeringu lahendus „...ei ole vastuolus kehtiva valla üldplaneeringuga ja teemaplaneeringuga“. (I t.l. 9).<sup>98</sup>*

Kõige tavalisem on see, et kohus libiseb põhjendustes maavanema kooskõlastusest üle, mis on tingitud ka asjaolust, et hinnates planeeringu õiguspärasust lisanduvad materiaalse õiguspärasuse kõrvele menetlusõiguslikud küsimused, nõnda et kohus ei saagi lähtuda samadest kaalutlustest kui maavanem oma kooskõlastust andes. Seni kui pole selge, millisena on seadusandja näinud järelevalve teostaja arvamuse mõju kohtuotsuse kujunemisele, kulgebki see paratamatult juhtumipõhiselt.

Riigikohus on rõhutanud, et järelevalveorgani kaasamise üle otsustab kohus kaalutusõiguse alusel ja kaasamise otsustamisel tuleb arvestada konkreetse asja eripära.<sup>99</sup> Erineva isikuna kaasamisel on protsessuaalselt erinevad tagajärjed. Kohus saab otsustada vastustaja tegevuse, kuid mitte kaasatud isiku tegevuse üle.

---

<sup>94</sup> TlnHKm (Pärnu) 6. detsember 2007 haldusasjas nr 3-07-1633.

<sup>95</sup> TlnHKo (Pärnu) 23. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-226; TlnHKo (Pärnu) 14. august 2007 haldusasjas nr 3-07-743. KIS ei sisalda ühtki korralduslikku kohtumäärust selles asjas.

<sup>96</sup> Vt nt: TlnHKm 6.juuli 2007 ja TlnRKM 5. september 2007 haldusasjas nr 3-07-1144; TlnHKo (Pärnu) 23. aprill 2008 haldusasjas nr 3-07-226.

<sup>97</sup> TlnRKM 8. oktoober 2007 haldusasjas nr 3-07-743, p 5.

<sup>98</sup> TlnHKo 19. märts 2008 haldusasjas nr 3-06-2301, p 11.

<sup>99</sup> RKHKo 19. mai 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 25.



Riigikohus toonitas ka seda, et kui kooskõlastuse andud maavanem on jäetud HKMS § 14 lg 3 p 2 alusel kaasamata, siis ei ole see ometi käsitatav olulise menetlusveana, mis tooks kaasa kohtulahendite tühistamise.<sup>100</sup>

Analüüsi autor loodab, et maavanemate erineva osaluse tuvastamine tema poolt kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses aitab kaasa kohtu teadlikule diskretsiooni teostamisele ja maavanema kaasamise parima praktika väljakujunemisele.

---

<sup>100</sup> RKHKo 19. mai 2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, p 25.

## Kokkuvõte

Analüüsis uuriti maavanema järelevalvetoimingutele hinnangu andmist kohtupraktikas, mis on hargnenud ise suundades kui mitmeharuline puu. Mõõnda tuleb, et ühes suunas kujunema on hakanud kohtupraktika alles Riigikohtu lahendite toel. Enne seda ei ole seadusandja sõnade ning eesmärkide tõlgendamisega samasuguste tulemusteni jõutud, mis näitab riikliku järelevalve alaste regulatsioonide puudujääke, ehk ka regulatsiooni nappust.

Maavanema järelevalvest üksikaktide seaduspärasuse üle VVS alusel saab teha järgmised järeldused:

1. VVS § 85 lg 4 mõiste „kohaliku omavalitsusüksuse valitsus“ hõlmab valla- või linnavalitsuse volikogu (poliitilise kollegiaalse organi) ja valla- või linnavalitsuse kui asutuse koos selle struktuuriüksuste (osakonnad, ametnikud) ja allasutustega.
2. Maavanema poolt teostatav riiklik järelevalve toimub avalikes huvides ja selle resultaatiks olev kirjalik ettepanek viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse ei ole kohalikule omavalitsusele siduv, kuid ta võib ettepanekut aktsepteerida. Halduskohtu tasemel on leitud, et mitteaktsepteerimine toob kaasa maavanema protestimise kohustuse, Riigikohus leiab, et maavanemal on vastav õigus.
3. Seadus ei sätesta järelevalvele mingeid tähtaegasid. Puudu on piirid, kui kaua pärast halduse üksikakti jõustumist võib järelevalve algatada, kui kaua on järelevalve teostamiseks mõistlik aeg ja millal veel võib pöörduda protestiga halduskohtusse. Samal ajal kui isiku jaoks ei ole halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaja ületamine vabandav, põhjusel et ta on algselt pöördunud õiguskaitse saamiseks maavanema poole, võib ta tähtajatult püüda kohtusse jõuda järelevalvemenetluses protesti kaudu. Tähtaegade puudulik regulatsioon põhjustab haldusaktide adressaatide jaoks õiguskindlusetu olukorra, pannes maavanemale täiendava kohustuse kaaluda, kas protesti esitamine teenib avaliku huvi kaitset, on kooskõlas õiguskindluse ja õigusrahu põhimõttega.
4. Kui rikutud on maavanema järelevalve sõltumatust, muudab see õigusvastaseks järelevalvemenetluse käigus tehtud ettepaneku olenemata selle sisust.
5. Järelevalveakti adressaadiks on haldusakti väljaandja ja mitte haldusakti adressaat. Sellest tulenevalt ei ole haldusakti adressaadil järelevalve algatamise korralduse, järelevalve lõpetamise korralduse (ettepanek haldusorganile) ega protesti esitamise korralduse (kui selline vormistatakse) suhtes kaebeõigust. Kui maavanem esitab protesti halduskohtusse, kaasatakse haldusakti adressaadid kohtumenetlusesse HKMS § 14 lg 3 p 1 alusel kolmandate isikutena, kelle seadusega kaitstud õiguste ja vabaduste üle võidakse asja arutamisel otsustada.
6. Maavanema järelevalve algatamise korralduse ning järelevalve lõpetamise korralduse (ettepanek haldusorganile) õiguslikku olemust on halduskohtute ja ringkonnakohtute poolt käsitletud väga erinevalt: haldusakti, toimingu, menetlustoimingu ja arvamusena. Neist kõlama jääb juhtiva praktika kohaselt viimane, mittevaidlustatav arvamus.

7. Kuna järelevalve aktide õiguslikku olemust on kohtupraktikas käsitletud nii erinevalt, moodustus ka terve loetelu kohtuliku kaitse erinevatest viisidest (ptk 1.5.3.2), kuid neist üldkehtiv on see, et maavanema arvamust vaidlustada ei saa.
8. Erandlikult võiks näha maavanema järelevalve aktide vaidlustamise võimalust järelevalvealuse haldusakti adressaadil siis, kui tema haldusmenetlus (nt maa tagastamise menetlus) seiskub maavanema järelevalve tõttu ja see omakorda võib riivata kaebaja subjektiivseid õigusi.
9. Protesti esitamine halduskohtusse peab lähtuma avalikust huvist ja järgima mõistliku aja põhimõtet.

Maavanema järelevalve kohta planeeringute koostamise seaduspärasuse üle PIS-i alusel selgus järgmine:

1. Planeeringute üle nende koostamisel teostatav järelevalve ei ole selgete eesmärkidega: see sisaldab segamini riikliku järelevalve ja teatud lepitusmenetluse elemente. Sellest tuleneb, et kord PIS alusel maavanema heakskiidu saanud planeeringu üle praktikas enam VVS alusel riiklikku järelevalvet ei teostata. VVS ja PIS ei sisalda üksteise suhtes kollisiooninorme ja seeläbi pole topeltjärelevalve välistatud, kuigi selle otstarbekus ja kehtiva regulatsiooni otstarbekus on küsitav.
2. Maavanema heakskiitu PIS § 24 lg-s 3 tuleks käsitleda HMS § 16 lg 1 kohase siduva iseloomuga kooskõlastusena, mis on menetlustoiming, mitte haldusakt ja seda saab reeglina vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga, tuleneb Riigikohtu praktikast. Varasemas madalamate kohtute praktikas leiti samuti, et kooskõlastus on siduv, kuid nähti ka eraldi vaidlustamisvõimalust ilma lõplikku haldusakti ära ootamata. See seisukoht haakub riigikohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamusega kooskõlastusest kui eelhaldusaktist. Eelhaldusaktina maavanema heakskiitu kohtud käsitletud ei ole.
3. Maavanema kohustusliku heakskiidu puudumist ei peetud oluliseks menetlusõiguse rikkumiseks HMS § 58 mõttes, vaid formaalseks veaks, kuni jõustus Riigikohtu otsus, milles sedastati, et ka siis, kui maavanem järelevalve teostamisest keeldub, ent esinevad kohustusliku järelevalve alused, ei saa omavalitsusorgan õiguspäraselt planeeringut kehtestada.
4. Ka keskkonnateenistuse kooskõlastuse tähendust on Riigikohus hinnanud kõrgemalt kui madalamates astmetes. Ringkonnakohus leidis, et kooskõlastusest keeldumine PIS § 17 lg 2 p 3 järgi ei tähenda haldusakti kehtestamise keeldu, kuid Riigikohus analüüsides oma otsuses keskkonnateenistuse kooskõlastuse kohustuslikkust leidis et vähemasti antud asjas oli keskkonnaorganite seisukoht (nõusolek) on kaitsealadel planeerimismenetluse läbiviimisel siduva tähendusega. Ka muid kooskõlastusi sarnaselt maavanema kooskõlastustega ei käsitleta haldusaktidena. Isikute (naaberkinnistute omanike) kooskõlastuse näol on tegemist nendelt nõusoleku küsimisega ja selguse huvides tuleks teha terminoloogiliselt vahet haldusorgani kooskõlastuse ja isiku nõusoleku (või arvamuse ärakuulamise) vahel. Otstarbekas oleks teha PIS-s sellekohane sõnastuse muudatus.
5. Pikaleveniva haldusmenetluse korral on tekkinud kahtlus, kas oleks alust väita, et viibimine on kujunenud nii pikaks, et maavanemalt ei küsitudki detailplaneeringu kehtestamiseks nõusolekut. Seni puudub praktika, kus maavanema heakskiit oleks oma tähenduse kaotanud.

6. PIS § 17 lg-s 5 sätestatud tähtaeg, mis näeb kooskõlastajale ette kooskõlastuse andmise ühe kuu jooksul arvates planeeringu väljasaatmise päevast, omab ainult distsiplineerivat iseloomu, tegemist ei ole õigust lõpetava tähtajaga ja see ei välista ka pärast tähtaega esitatud ettepanekute ja vastuväidete arvestamist.
7. Maavanem keeldub planeeringule kooskõlastuse andmisest PIS § 17 lg 4 kohaselt ainult tulenevalt vastuolust seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga. Vastuolu on nähtud ka eraõiguse normidega, mis on olnud heakskiidust keeldumise aluseks. Muud ettepanekud ja vastuväited ei võimalda jätta planeeringut kooskõlastamata, kuid neid võib teha. Halduspraktikas esines näide, kus maavanema ettepanekuid aga ei arvestatud.
8. Maavanemate kohtumenetluse kaasamise põhiline probleem on see, kui määruses ei märgita HKMS täpset õiguslikku alust, mille kohaselt maavanem kaastatakse. See ei võimalda hinnata, kas ta osaleb menetluses arvamuse andmiseks järelevalveorganina (HKMS § 14 lg 3 p 2) või kolmanda isikuna (HKMS § 14 lg 3 p 1). Vastustaja poolel kaasamise näiteid käesoleva analüüsi esemesse ei sattunud.
9. Kui maavanemat ei kaasata, kajastub tema järelevalve tulemus otsustes kesiselt või üldse mitte (mis raskendas suuresti käesoleva teema uurimist, sest kohtulahenditesse jõudis maavanema järelevalve käik ning tulemus väga hektiliselt). Pole selge, millist (tõenduslikku) tähendust omab või peaks omama järelevalvet teostava organi arvamus kohtumenetluses.
10. Kuivõrd leidis tunnustust, et planeerimismenetluses ei ole koostamisel olevale planeeringule maavanemalt kooskõlastuse saamine pelk menetluslik formaalsus, vaid selle puudumisel on otsustavad tagajärjed planeeringu õiguspärasusele, tuleks toonitada vajadust kaasata maavanem kohtumenetlusesse, kus vaieldakse tema poolt kooskõlastatud planeeringu õiguspärasuse üle. Maavanema kaasamise otsustab kohus kaalutlusõiguse alusel.

Päris lõpetuseks loodab autor, et analüüsiga õnnestus valgustada kohtupraktika hetkeolukorda ning luua soodsaid eeldusi mitmekesiseks kujunenud praktika ühtlustumiseks.