



RIIGIKOHUS

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

Menetlustoiming ja selle vaidlustamine

Kohtupraktika analüüs

Liina Kanger
haldusõiguse analüütik

Tartu

Detsember 2010

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Menetlustoiming eesti ja saksa õiguses.....	5
1.1 Menetlustoimingu mõiste	5
1.2 Menetlustoimingu piiritlemine toimingust, haldusaktist ja eelhaldusaktist	5
1.3 Menetlustoimingute näited	6
1.4 Menetlustoimingute läbiviimise nõuded ja põhimõtted	7
1.5 Menetlustoimingute vaidlustamine	7
2. Riigikohtu praktika menetlustoimingute kohta	9
2.1 Kooskõlastuse, heakskiidu ja ettepaneku kui menetlustoimingu vaidlustamine.....	13
2.2 Menetlustoimingu põhjendamine	14
3. Madalamate astmete kohtute praktika menetlustoimingute kohta.....	15
3.1 Detailplaneeringu koostamise peatamine kui menetlustoiming.....	15
3.1.1 Haldusasi nr 3-06-1615 (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-56-08).....	15
3.1.2 Haldusasi nr 3-07-2353 (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-62-08).....	16
3.1.3 Riigikohtusse jõudmata kohtuasjad planeerimismenetluse menetlustoimingute vaidlustamisel.....	17
3.2 Menetlustoimingud vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse andmisel	18
3.2.1 Volikogu ettepanek maavanemale eelistada teatud isikut.....	19
3.2.2 Nimekirja esitamine maavanemale kinnitamiseks.....	20
3.2.3 Vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse taotlejate nimekirja kinnitamine	22
3.3 Üldgeoloogilise uurimistöo loa ja uuringuloa kooskõlastamine kui menetlustoiming	22
3.4 Ehitusloa kooskõlastus kui menetlustoiming	23
3.5 Keskkonnamõju hindamise algatamine kui menetlustoiming.....	24
3.6 Munitsipaalaluruumide kasutusse andmise otsustamine protokollilise otsusega kui menetlustoiming	25

4. Õiguskaitsevahendi valik.....	25
5. Kokkuvõte	28

Sissejuhatus

Menetlustoimingute kohtupraktika analüüsimiseks avaldasid soovi Tallinna Halduskohtu ja Tartu Ringkonnakohtu kohtunikud. Selle mahuka ning kohtupraktikas üha keerulisemaks muutuva teema tõstatamine on tänuväärne algatus.

Kuivõrd menetlustoimingust ei ole eestikeelses õiguskirjanduses peaaegu üldse kirjutatud, siis on analüüsil nii teoreetiline kui ka praktiline eesmärk.

Ühelt poolt püütakse analüüsiga katta teoreetilisi küsimusi nagu menetlustoimingu mõiste, piiritlemine muudest õigusaktidest, läbiviimise põhimõtted ja menetlustoimingute vaidlustamine sh taotlused menetlustoimingute vaidlustamisel. Kuivõrd meile on lähedane saksa haldusõigus, on lähtutud saksakeelsetest allikatest.

Teiselt poolt on analüüsil praktiline eesmärk koondada ja esile tõsta neid kohtulahendeid, millest kohtunikel võiks edasiste haldusasjade lahendamisel abi olla. Mõnes asjas pole arvukat praktikat kogunenud, vaid on näiteks tehtud ainult üks või paar otsust, sel juhul on neid kirjeldatud lähemalt, nõ näidiskaasustena.

Menetlustoiminguid tuleb ette kõikides haldusmenetlustes ja seetõttu tuli analüüsis teha valik teatud valdkondades, kus need on erilise aktuaalsusega. Käesolevas analüüsis on vaadeldud menetlustoiminguid keskkonnalubade menetluses, keskkonnamõju hindamise menetluses, ehitus- ja planeerimismenetluses ning maa kasutusse andmise menetluses. Eraldi analüüsiks kasvas munitsipaaleluruumi üürileandmise menetlus. See on kättesaadav Riigikohtu kodulehel.

Mahu- ja ajapiirangute tõttu jäid käesolevast kohtupraktika analüüsist välja riigihankemenetluse toimingute vaidlustamine, jäätmeasjades ainuõiguse andmise menetlus ja selle toimingute vaidlustatavus ning struktuuritoetuste jagamise menetlus ja selle toimingute vaidlustamine. Need teemad vajavad iseseisvat uurimist tulevikus ja on lisatud Riigikohtu õigusteabe osakonna tööplaanidesse.

Analüüsitava materjali moodustasid 44 halduskohtu otsust ja 21 ringkonnakohtu otsust. Lisaks on kasutatud Riigikohtu praktikat. Kohtuotsuste valim on koostatud selliselt, et ei oleks vanemaid kui kolme aasta taguseid otsuseid. Ainult viimase aasta lahenditele ei olnud paraku võimalik analüüsi üles ehitada, kuna praktikat ei olnud piisavalt palju. Seega ei ole analüüsimisele tulevad kohtuasjad vahest ehk kõik kõige hiljutisemad, kuid see aitab selgitada praktika arengut ajateljel.

Kohtupraktika analüüsi autori sooviks on, et analüüsist tõuseks tulu nii selle teema vastu huvi üles näidanud Tallinna Halduskohtu ja Tartu Ringkonnakohtu kohtunikele kui ka nende kolleegidele.

1. Menetlustoiming eesti ja saksa õiguses

1.1 Menetlustoimingu mõiste

Menetlustoimingu mõistet HMS ei ava. Seepärast tasub definitsiooni otsida õiguskirjandusest. Saksa haldusmenetluses määratletakse menetlustoimingu kui mistahes haldusmenetluse kestel võetud meedet või abinõu, mida vastavalt haldusorganilt on kohane nõuda, kuid mis ise ei lõpeta menetlust.¹ Seegi definitsioon on pärit kirjandusest, kuivõrd saksa halduskohtumenetluse seadustik (*Verwaltungsgerichtsordnung*,² edaspidi: VwGO) seda ei sisalda. Menetlustoiminguteks loetakse saksa õiguskirjanduses ka keeldumine menetlustoimingu tegemisest (*Weigerung*) ning tegevusetus (*Unterlassung*).³

Menetlustoimingu mõiste olulisus avaldub selles, et vastavalt HMS § 35 lg 1 p-le 3 algab haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise. Seega märgib menetlustoimingu määratletav tegevus menetluse algust, tuues isikule kaasa menetlusosalise õigused ja kohustused. Muus osas menetlustoimingu iseseisvalt regulatiivseks ei peeta. Seda kinnitab nii õiguskirjandus kui ka kohtupraktika. HMS-i seletuskirjas seisab „Kuigi menetlustoimingute lõpp-eesmärk on haldusakti kehtestamine, ei kujuta nad üksikuna veel endast õiguslikku reguleerimist. Selliste toimingute puhul ei saa kodanik nõuda haldusakti sätete kohaldamist. Haldusakti sätteid kohaldatakse üksnes menetluse lõpp-produktile, haldusaktile endale. Teatud juhtudel on menetlusökonomika seisukohast otstarbekas anda iseseisva regulatsiooni kvaliteet siiski ka vaheotsustustele haldusmenetluses. Vaheotsustuse tegemine võib olla ette nähtud eriseadusega, nt toimuda osa- või eelhaldusakti vormis.“⁴

Haldusmenetluse seaduse § 5 lg 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse ja määrusega ei ole sätestatud teisiti.

1.2 Menetlustoimingu piiritlemine toimingust, haldusaktist ja eelhaldusaktist

Menetlustoimingu piiritlemine toimingust, haldusaktist ja eelhaldusaktist on keeruline. Haldusaktist eristamisel on peamiseks küsimuseks, kas tegemist on regulatiivset toimet omava aktiga. Menetlustoiming regulatiivne ei ole.

Menetlustoimingu mõistest toimingu eristamine on oluline eelkõige seetõttu, et HMS toimingu puudutava peatüki sätteid ei kohaldata menetlustoimingule (HMS § 106 lg 2). Seda on märgitud ka kohtupraktikas: *HMS 8. peatükis ei ole silmas peetud menetlustoiminguid haldusakti andmisel, vaid nn reaaltoiminguid, mis ei ole suunatud menetluslikult ühegi haldusakti (halduslepingu või määruse) andmisele, vaid lõpetavad iseseisva haldusmenetluse*

¹ Fr. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzner. *Verwaltungsgerichtsordnung*, 19. täiend. trükk, Verlag C. H. Beck: München § 44a, äärenr 8.

² BGBl. I S. 686.

³ Fr. Schoch jt, äärenr 15.

⁴ HMS seletuskiri. Kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103.

(nt teabenõudele vastamine).⁵ Menetlustoiminguna on käsitletavad üksnes teatud osa haldusorgani rohketest toimingutest – nimelt see osa, mille sooritamine on tarvilik konkreetse haldusmenetluse läbiviimiseks (sh eelhaldusakti andmise menetluses tehtud toimingud⁶).

Peamine juhtlõng menetlustoimingu ja eelhaldusakti eristamiseks on siduvus. Kui menetlustoimingu on lõpliku haldusakti andmist ettevalmistav iseloom, mis lõppotsust üldjuhul ei mõjuta, siis eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest ei või haldusorgan lõpliku otsuse tegemisel mööda minna.⁷

Kuna kohtupraktika tunnistab veel ka nii otsusena vormistatud haldusmenetluse toimingut ja menetlustoimingu raames tehtud haldusotsustusi, mida saab tühistada tühistamiskaebusega,⁸ siis on variatsioone palju. Käesolevas analüüsis on püütud näidata, et teatud valdkondades on menetluslike sammude õiguslikus olemuses juba kokkulepe saavutatud ja nende vaidlustamisvõimalus selge, kuid niisuguste vahevariantide puhul, kus kindlakskujunenud praktikat pole, sõltub konkreetsest olukorrast, kas tegemist on pigem menetlustoimingu või millegi muuga. (vt ka repliik ptk 3.1.3)

1.3 Menetlustoimingute näited

H. Maureri haldusõiguse üldosa õpikus on menetlustoimingute näidetena toodud kutse suuliseleksamile, tõendite vastuvõtmisest keeldumine, esindaja määramine või esindajast keeldumine, dokumentidega tutvumise keelamine, taandamisavalduse tagasilükkamine.⁹ Näiteks viimast, ametniku taandamise või taandamata jätmise menetlustoimingut on meie kohtupraktikas viimastel aastatel paaril korral vaidlustatud.¹⁰

Maurer nimetab menetlustoiminguks ka seda, kui juhiloa äravõtmise eelduste kontrollimisel nõutakse, et mootorsõiduki juht näitaks ette vastava meditsiinilise otsuse, kui esineb kahtlus tema sobivuses mootorsõiduki juhiks. Maurer selgitab, et nendel abinõudel ei ole iseseisvat tähendust, vaid nad valmistavad ette lõplikku otsust (nõue otsuse näitamise kohta => juhiloa äravõtmine).¹¹

Eesti kohtupraktikas on näiteks uuringuloo andmisel loetletud, et loa andjal tuleb läbi viia järgmised menetlustoimingud:

⁵ TrtRKO, 17. september 2009, haldusasi nr 3-08-2100, p 13.

⁶ TlnRKO, 24. november 2009, haldusasi nr 3-07-2252, p 10.

⁷ Vrd RKKKo, 13. november 2008, haldusasi nr 3-3-1-26-08, p 14.

⁸ TlnRKO, 23. märts 2010, haldusasi 3-09-564.

⁹ H. Maurer „Haldusõigus. Üldosa.“ 14. trükk, Juura: Tallinn 2004, § 9 äärenr 26, lk 326.

¹⁰ Vt nt TlnHKo (Jõhvi), 24. november 2009, haldusasi nr 3-09-2151 (vanglaametniku taandamata jätmise distsiplinaarmenetluse läbiviimisel) ja TlnHK (Pärnu), 30. september 2008, haldusasi nr 3-07-2252 (maanõuniku taandamise taotlus):

Maa erastamise vaidluses soovisid kaebuse esitajad mh taandada maanõunikku, kes olevat ühe poole sugulane ja seetõttu erapoolik. Tallinna Halduskohus (Pärnu kohtumaja) leidis oma otsuse põhjendavas osas, et „*lähtudes eeltoodust, ei tuvastanud kohus /---/ asjaolusid, mis võiksid olla aluseks maanõuniku taandamisele. /---/ seega ei kuulu rahuldamisele kaebajate taotlus tuvastada, et maanõunik kuulub taandamisele. /---/ Puudub alus /---/ protokollilise otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks*“. Kohtulahendi resolutsioonis on seevastu „*tunnistada õigusvastaseks Orissaare Vallavalitsuse tegevus kaebaja poolt maanõuniku taandamiseks esitatud taotluse läbivaatamisel*.“ Jättes kõrvale küsimuse, miks on kohtulahendi resolutsioon ja sisu vastuolulised, on siinkohal oluline järeldus, et halduskohus pidas taandamise vaidlustamist lubatavaks. TlnHK (Pärnu), 30. september 2008, haldusasi nr 3-07-2252.

¹¹ Samas.

- 1) avaldada viivitamatult menetluse algatamise teate ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded;
- 2) teatada loa taotlemisest kirjalikult kõigile kinnisasja omanikele, kelle kinnisasja piirides uuringuluba taotleti;
- 3) edastada loa taotluse ja uuringuluba asjus tehtud otsuse eelnõu arvamuse saamiseks kohalikule omavalitsusele;
- 4) edastada taotluse ja otsuse eelnõu Eesti Maavarade Komisjonile.¹²

Loetus on nii teatamise, avaldamise kui ka edastamise menetlustoiminguid. Konkreetset liigitust luua on aga tõenäoliselt võimatu, sest menetlustoiminguid võib olla väga erinevaid.

1.4 Menetlustoimingute läbiviimise nõuded ja põhimõtted

Menetlustoimingutega seostub halduse vormivabaduse, efektiivsuse, kiiruse ja mõistliku tasu põhimõte, mis kajastub HMS § 5 lg-tes 1, 3 ja 4. HMS § 5 lg 1 järgi määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Kaalutusõiguse olemasolu tekitab kergesti seose kaalutusõiguse alusel tehtavate otsustega, mis on enamasti haldusaktid. Võib-olla on kaalutusõiguse kasutamine menetlustoimingu läbiviimisel üks põhjustest, miks on raske eristada haldusakti ja menetlustoimingu.

HMS § 5 lg 3 näeb ette, et menetlustoimingute sooritamise eest võib haldusorgan tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suuruses, ning lg-s 4 sisaldub nõue, et menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruuses sätestatud tähtaja jooksul. Täiendavalt seondub menetlustoiming haldusorgani selgitamiskohustusega, sest tulenevalt HMS § 36 lg 1 p-st 4 peab haldusorgan menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil selgitama, milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

Menetlustoimingute tegemisel osaleb nii haldusmenetlust läbiviiv haldusorgan kui ka menetlusosaline, samuti võib selleks kaasata tõlgi, eksperdi ja tunnistajad (HMS § 18). HMS § 12 lg 2 sätestab nõude, et alaealine ja muu piiratud teovõimega isik ei või haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. HMS § 42 näeb ette tagajärjed, kui isik jätab menetlustoimingule ilmumata.

Seega paiknevad HMS-s menetlustoiminguga seotud sätted hajali.

1.5 Menetlustoimingute vaidlustamine

Saksa halduskohtumenetluses on menetlustoimingute vaidlustamine olnud 10 aastat seaduses reguleeritud: VwGO-sse lisati 01.01.2000 § 44a, milles seisab, et haldusorgani menetlustoiminguid saab vaidlustada üksnes koos lõpliku sisulise otsusega (*Sachentscheidung*).

Mis on „sisuline otsus“, on saksa õiguskirjanduses diskussiooniobjekt. Kas selleks on üksikakt ehk haldusakt või võib lõplikul sisulisel otsusel olla ka laiem tähendus, hõlmates

¹² TrtHKo, 17. veebruar 2009, haldusasi nr 3-08-2100.

halduslepingu sõlmimist või toimingute tegemist? Laiendav tõlgendamine tekitab saksa õigusteadlastes kahtlusi. Halduslepingu puhul ei ole tegemist haldusorgani ühepoolse tegevusega ja seetõttu ei anna ta ise ka ühte asja lõpetavat otsust. Kuna halduslepingut ei saa sõlmida vastu isiku tahtmist, siis puudub ka menetluse kiirendamise motiiv. Toimingute seavastu ei signaalseeri ühtegi tahteavaldust, mistõttu ei saa ka rääkida sisulisest otsusest. Kui rääkida reaaltoimingute tegemisele suunatud menetlustoimingust, siis muutub sisulise otsuse ja toimingute piiritlemine eriti keeruliseks. Seega eelistatakse jääda tõlgenduse juurde, et „sisuline otsus“ viitab halduse üksikakti andmisele suunatud haldusmenetlusele. Sisuline otsus on menetlust lõpetav ja kohtulikult kontrollitav. Lisaks sisulise otsuse vaidlustamisele jääb võimalus vaidlustada haldusorgani tegevusetust või esitada (ennetavalt) toimingute tegemisest hoidumise kaebus.¹³

Saksa õiguskirjandus rõhutab, et haldusmenetluse eriseaduste puhul tuleb lähtuda konkreetsest haldusmenetlusest ja määratleda, mis on lõplik sisuline otsus, selle haldusmenetluse kontekstis.¹⁴ Menetluse vahetulemusele õigusliku hinnangu andmine lähtub suuresti isiku põhiõiguste kaitsest. Seda kinnitab nii võõrkeelne õiguskirjandus kui ka kodumaine kohtupraktika. Kuigi VwGO § 44a välistab selgelt, et enne sisulise otsuse tühistamist ei saa ettevalmistavate menetlussammude peale esitada tegevusetus- või soorituskaebust, on siiski erandkorras õiguskaitsevahendid mõeldavad. VwGO § 44a lause 2 järgi ei kehti iseseisva vaidlustamise keeld juhul, kui menetlustoimingud on täitemenetluses täidetavad või ei ole suunatud menetlusosalisele.¹⁵ Kuivõrd haldusmenetluses kaitstakse ka menetlusosalise menetlusõigusi, siis pole välistatud, et menetluse vahetulemust käsitletakse saksa õigusruumis siiski sisulise otsuse või isegi haldusaktina, eeskätt tuuakse näiteks regulatiivset toimet omavad keeldumised mõne menetlustoimingute sooritamiseks.¹⁶ Kui tegemist on regulatiivset mõju omava menetlustoiminguga, rakendatakse saksa kohtutes § 44a lauset 2 (erandlik vaidlustamisvõimalus).

VwGO § 44a esimese lause kohaldamise näiteks on dokumentidega tutvumisest keeldumine haldusmenetluses, mida saab vaidlustada kui menetlusõiguslikku rikkumist üksnes koos sisulise otsusega. Seavastu väljaspool haldusmenetlust, kui näiteks kolmas isik tugineb isikuandmete kaitsele ja palub dokumentidega tutvumist mitte võimaldada, kuna see ohustab tema põhiõigusi, esimene lause ei kohaldu. Samuti ei kohaldu säte, kui dokumentidega tutvumise õigus otseselt seotud materiaalõigusega (Saksa riigikaitse dokumentide seadus või keskkonnainformatsiooni seadus).¹⁷

Samaaegselt menetluse ja asja sisulise otsuse peale kaebust üldjuhul esitada ei saa. Kuidas aga käituda siis, kui menetluse vaheotsus (menetlustoimingute keeldumine) rikub iseseisvalt isiku õigusi ja on seetõttu käsitletav haldusaktina? Kas sel juhul on vaidlustatavad korrigeerivad vaheotsused kui ka asja sisuline otsus? Valitsev arvamus on saksa õiguskirjanduses see, et vaidlustada tuleb siiski lõppotsust.

¹³ Fr. Schoch jt, äärenr 9-14.

¹⁴ Võrdluseks olgu märgitud, et Riigikohtu praktika käsib konkreetse haldusmenetluse raames hinnata, mis on ka oluline menetlusviga. (RKHK 28. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-86-06, p 21.)

¹⁵ VwGO §44a. Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen.

Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen können nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.

¹⁶ Fr. Schoch jt, äärenr 16.

¹⁷ Samas, äärenr 17.

Kui haldusmenetlus ei lõpe haldusakti andmisega, näiteks kui taotlus võetakse tagasi, siis langeb üldjuhul ära ka huvi menetlustoimingute vaidlustamiseks.¹⁸

VwGO § 44a näitab niisiis, et saksa õiguse kohaselt peab menetlusosaline eelkõige ära ootama sisulise lõpliku otsuse ja esitama kaebuse seoses eksimisega menetluskorra vastu.¹⁹ Antud regulatsioon peaks aitama vältida haldusmenetluse venimist, mis tekiks üksikute menetlustoimingute peale esitavate kaebuste puhul. Niisamuti on välistatud asjatud menetlused (kui menetlusviga ei mõjuta lõpptulemust) ja mitmed üksteisega paralleelselt aset leidvad menetlused, kus samaaegselt on käimas menetluskorra vaidlustamine ja sisulise otsuse vaidlustamine. Kokkuvõttes väljendab VwGO § 44a saksa seadusandja hoiakut teha menetluskorra vastu eksimise puhul järeleandmisi ainult siis, kui need võivad mõjutada materiaaõiguslikku otsuse langetamist.²⁰

Sisulise otsuse mõiste on üle võetud ka eesti haldusõiguse mõistestikku, kuigi üksnes toetava terminina. Põhiterminiks on siiski „haldusakt“. „Sisulise otsuse“ mõistet kasutatakse sulgudes HMS § 72 lg-s 2, mis sätestab vaidemenetluse eseme. Selles on öeldud, et haldusmenetluse toiming vaidlustatakse koos haldusaktiga (sisulise otsusega). Seletuskirjas tõlgendatakse sätet nii, et haldusmenetluse üksikuid toiminguid haldusakti väljaandmisel vaidlustatakse üldjuhul koos haldusakti vaidlustamisega.²¹ Eraldi võib vaidlustada HMS § 72 lg 3 järgi viivituse, tegevusetuse, ametiisiku taandumisest keeldumise, haldusakti andmise taotluse tagastamise ja muu seaduses sätestatud toimingut.

Kokkuvõttes on näha, et sakslased on menetlustoimingu vaidlustamise võimalused küllalt täpselt läbi mõelnud ja osaliselt ka seadusesse kirjutanud. Meil on sama areng alles kohtupraktikas, mistõttu ongi järgmiseks põhjendatud koondada ülevaade Riigikohtu praktikast.

2. Riigikohtu praktika menetlustoimingute kohta

Menetlustoimingu iseseisva vaidlustamise osas on saksa regulatsiooniga kattuva tõlgenduse kujundanud ka Riigikohtu halduskolleegium. Väljakujunenud kohtupraktikast tulenevalt ei ole menetlustoimingute iseseisev vaidlustamine üldjuhul lubatav. Põhjendused, miks menetlustoiminguid üldjuhul iseseisvalt vaidlustada ei saa, langevad kokku saksa erialakirjanduses esitatutega. Nii on Riigikohus mitmetes lahendites välja toonud menetlusökonoomia põhimõtte, öeldes, et piirangud menetlustoimingute iseseisvale vaidlustamisele on nähtud ette haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõttest (menetlusökonoomia põhimõte) lähtuvalt. Piiramatu menetlustoimingute vaidlustamise võimalus muudaks haldusmenetluse põhjendamatult kulukaks.²²

¹⁸ Samas, äärenr 18.

¹⁹ H. Maurer „Haldusõigus. Üldosa.“ 14. trükk, Juura: Tallinn 2004, § 19 äärenr 9, lk 122

²⁰ H. Maurer „Haldusõigus. Üldosa.“ 14. trükk, Juura: Tallinn 2004, § 9 äärenr 26, lk 327.

²¹ HMS seletuskiri. Kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103.

²² RKHK 28. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-86-06, p 20. Sama põhjendus on esitatud ka madalamate astmete kohtute poolt. Näiteks TrtHKo (Jõhvi), 18. mai 2010 haldusasjas nr 3-10-571 on märgitud: „Üldreeglina ei ole menetlustoimingud halduskohtus iseseisvatena üldse vaidlustatavad. Vastupidine seisukoht võiks rikkuda haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõtet.“ Niisamuti võib nt Tln Ringkonnakohtu otsuse põhjendusest lugeda: „Kohaliku omavalitsuse kooskõlastuse vaidlustamise lubamisel ei ole võimalik uuringuloa menetlust läbi viia HMS § 5 nimetatud põhimõtete järgides: menetlus peab olema eesmärgipärane ja efektiivne, võimalikult lihtne ja kiire. Arvestades, et kohtumenetlus kestab üldjuhul oluliselt kauem kui haldusmenetlus,

Menetlustoimingu vaidlustamist puudutavad peamised Riigikohtu halduskolleegiumi lahendid on järgmised:

- 1) 21. detsembri 2001. a määrus asjas nr [3-3-1-67-01](#), p 4 (ehitusloa kooskõlastamine kui menetlustoiming);
- 2) 18. veebruari 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-8-02, p 5 (planeerimismenetlusse kaasamine kui menetlustoiming);
- 3) 10. juuni 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-38-03, p 23 (kauplemisloa kooskõlastamine kui menetlustoiming);
- 4) 18. juuni 2003. a otsus asjas nr [3-3-1-53-03](#), p 18 (ehitusekspertiisi määramine kui menetlustoiming);
- 5) 28. veebruari 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-86-06](#), p-d 20 ja 21 (menetlustoimingud kaevandamisloa väljaandmisel);
- 6) 6. märtsi 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-94-06](#), p 10 (maa munitsipaalomandisse taotlemise algatamine kui menetlustoiming);
- 7) 19. aprilli 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-12-07](#), p 19 (maavanema heakskiit detailplaneeringule kui menetlustoiming);
- 8) 24. oktoobri 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-51-07](#), p 10 (planeerimismenetluse jätkamisest keeldumine kui menetlustoiming);
- 9) 14. jaanuari 2009. a otsus asjas nr [3-3-1-62-08](#), p 9-10 (planeerimismenetluse peatamine kui menetlustoiming);
- 10) 26. veebruaril 2009. a otsus asjas nr [3-3-1-96-08](#), p 17 (maa kasutusvaldusse andmise nimekirja kinnitamine kui menetlustoiming);
- 11) 15. aprilli 2010. a määrus asjas nr [3-3-1-1-10](#), p 11-12 (Keskkonnaministeeriumi kooskõlastus detailplaneeringule kui menetlustoiming);
- 12) 10. juuni 2010. a määrus asjas nr [3-3-1-38-10](#), p 14 (uuringuloa andmisel nõusolekust keeldumine kui menetlustoiming);
- 13) 21. juuni 2010. a otsus haldusasjas nr [3-3-1-39-10](#), p 19-21 (KOV ettepanek maavanemale maa kasutusvaldusse andmiseks kui menetlustoiming) .

Kogunenud Riigikohtu praktika hulgast leiab juhise vähemasti kahe õigusliku küsimuse lahendamiseks:

1. Millistel juhtudel saab menetlustoimingut eraldi vaidlustada?
2. Milline on menetlustoimingute põhjendamiskohustuse määr?

pole põhjendatud kohtulikult kontrollida kohaliku omavalitsuse nõusolekust keeldumise seaduslikkust olukorras, kus ei saa lõplikult väita, et nõusoleku olemasolul luba kaebajale igal juhul väljastatakse. /---/ Efektivsem on tagada kaebaja kaebeõigus pärast loa andjalt keelduva haldusakti saamist. /---/ Seeläbi on võimalik kogu vaidlus lahendada ühe kohtumenetlusega.“ (TlnRKO, 20. november 2008, haldusasi nr 3-08-379, p 10).

Esimest korda käsitles halduskolleegium menetlustoimingu vaidlustamist 2001. aastal määruses nr 3-3-1-67-01, milles on öeldud, ehitusloa andmise menetluses antavad kooskõlastused ei kujuta endast iseseisvaid haldusakte, vaid toiminguid. Teist korda käsitles halduskolleegium menetlusnormide rikkumise iseseisvat vaidlustamist 18. veebruari 2002. a otsuses asjas nr 3-3-1-8-02 punktis 5. Selles kohtuvaidluses oli probleemiks planeeringu koostamise etapis informeerimis- ja kaasamiskohustuse täitmata jätmine. Riigikohus märkis, et HMS §-s 58 sätestatud reeglist, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist, võib teha erandeid kahel juhul. Kolleegium nimetas, et sellest reeglist võib teha erandi otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, mida võimaldab ka HMS § 58. Erandlikult on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, kui:

- 1) tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.**
- 2) Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.**

Edasine kohtupraktika viitab nendele otsustele (eriti otsusele 3-3-1-8-02).²³ On märkimisväärne, et 2000. aastate alguses aluse saanud põhiseisukohtadele viidatakse kuni praeguseni, näiteks kõige värskem viide on analüüsi kirjutamise aja seisuga tehtud 21. juuni 2010. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-39-10, p 19-21. Ühtlasi on esimestes lahendites tehtud erandeid ajapikku laiendatud ja täpsustatud.

Näiteks menetlusvea olulisuse hindamiseks leiame juhtnööri tänapäevasest praktikast (28. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-86-06, p 21), milles Riigikohus sedastab, et kehtiv õigus ei määra, millised menetlusnormide rikkumised on käsitletavad oluliste menetlusvigadena. Kolleegium märgib, et menetlusvea olulisus sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast.²⁴

Samuti hiljuti (14. jaanuari 2009. a otsuses asjas nr 3-3-1-62-08) on toodud konkreetne näide, et menetluse peatamise kui menetlustoimingu tagajärjel tekkiv viivitus võib haldusmenetluse läbiviimisel kujutada endast iseseisvat menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumist sõltumata menetluse lõpptulemusest. Niisugust subjektiivsete õiguste rikkumist näeb halduskolleegium selles, et ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid jms. Samuti rikuks iseseisvalt menetlusosalise õigusi haldusmenetluse eesmärgipäratu peatamine iseenesest, kuna selle tagajärjeks on igal juhul menetlusaja pikenemine. Halduskolleegium selgitab, et eesmärgipäratu ja õigusvastane oleks menetluse peatamine juhul, kui peatamise aluseks olevad asjaolud ei saaks kuidagi mõjutada taotletud haldusakti andmist. (p 9)

Kui tulla tagasi 2000. aastate alguse juurde ja ülevaatlikkuse saavutamiseks jätkata loetelu Riigikohtu praktikas väljatoodud olukordadega, mis lubavad menetlustoimingut vaidlustada, siis järgmisena käsitles halduskolleegium menetlustoimingute vaidlustatavust põhjalikumalt 18. juuni 2003. a otsuses asjas nr 3-3-1-53-03, mille punktis 18 korratakse varasemate

²³ Vt nt RKHK järgmist asjassepuutuvat otsust 10. juunist 2003. a asjas nr 3-3-1-38-03, p 22-23, 6. märtsi 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-94-06, p 10 ja 26. veebruaril 2009. a otsust asjas nr 3-3-1-96-08, p 17.

²⁴ RKHK 28. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-86-06, p 21.

lahendite seisukohti. Riigikohus muudab pisut oma sõnastust, kuid üldjoontes võib erandeid pidada kattuvaks eelpool punktides 1) ja 2) esitatud eranditega:

- Menetlustoiminguid saab vaidlustada, kui menetlusnõude rikkumisel on nii oluline tähendus, et rikkumine mõjutab igal juhul hilisema haldusakti sisu. (Uus sõnastus on laiem haldusasjas nr 3-3-1-8-02 antud sõnastusest, võimaldades vaidlustada ka neid menetlustoiminguid, mis tingimata ei pea kaasa tooma lõpliku haldusakti õigusvastasust, vaid mis üksnes mõjutavad kindlasti lõpliku haldusakti sisu.)
- Menetlustoiminguid saab iseseisvalt vaidlustada, kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivse õiguse rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest.

Uuesti täiendas Riigikohus erandeid 28. veebruari 2007. a otsuses asjas nr 3-3-1-86-06, lisades päris uue seisukoha, mille järgi:

3) menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on erandina õigustatud, kui /---/ menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks. (p 20)²⁵

Sama otsus on teedrajav aga ka hoopis laiemas plaanis. Nimelt soodustatakse sellega menetlustoimingute vaidlustamist neis valdkondades, kus menetlusõigusele on pandud eriline rõhk. Üheks selliseks valdkonnaks on keskkonnaõigus. Nii kirjutab Riigikohus lahti uue erandi, mis erinevalt ülalloeletutest on valdkonnaspetsiifiline:

4) keskkonnaõiguse valdkonna eripärast tulenevalt peab kaebeõigust omav isik omama avaramat õiguslikku võimalust vaidlustada sellises menetluses tehtavaid toiminguid eraldi lõplikust haldusaktist. Menetlustoimingu vaidlustamise lubatavuse üle otsustamisel tuleb arvestada esmalt menetlustoimingu tähtsust ja väidetava rikkumise olulisust menetluse põhinõuete täitmisel (p 23).

Lahendist järeldub, et keskkonnaalastes vaidlustes, mille lahendamisel tuleb lähtuda ettevaatusprintsibist, on menetlustoimingu vaidlustamise võimalused avaramad kui muudes haldusmenetlustes. Riigikohus on rõhutanud, et olulise keskkonnamõjuga küsimuste õigeks otsustamiseks on määrav tähtsus läbiviidaval haldusmenetlusel iseenesest. Enamasti ei ole neis asjades võimalik veenvalt otsustada, et vaatamata puudustele haldusmenetluse läbiviimisel on selle tulemusena antud haldusakt sisuliselt õiguspärane (p 24).

2007. aastal tehti veel teinegi asjassepuutuv otsus menetlusõiguse aspektist tundlikus valdkonnas, nimelt planeerimisõiguses. 24. oktoobri 2007. a asjas nr 3-3-1-51-07 vaidlustati detailplaneeringu menetluse jätkamisest keeldumist. Riigikohus oli varasemas praktikas võimaldanud vaidlustada detailplaneeringu algatamisest keeldumist. Kuna sisuliselt viivad detailplaneeringu algatamisest keeldumine ja menetluse jätkamisest keeldumine ühesuguse tulemuseni, pidas halduskolleegium ka viimast menetlustoimingut vaidlustatavaks. Riigikohus lisas, et „Pealegi puudutab vaidlustatud korraldus erandliku olukorra tõttu otseselt ja selles haldusmenetluses lõplikult kaebaja õiguspäraseid huve“ (p 10). Seega kinnistati antud lahendiga menetlustoimingute erandina vaidlustatavuse praktikat, kui kaalul on subjektiivsed õigused.

²⁵ Seda seisukohta on korratud 14. jaanuari 2009. a otsuses asjas nr 3-3-1-62-08, p-s 9 ja 26. veebruaril 2009. a otsuses asjas nr 3-3-1-96-08, p 17.

Hinnates mõju menetluse lõpptulemusele, seadis kolleegium kriteeriumiks õiguskaitse efektiivsuse. Efektiivset õiguskaitset polnud seni menetlustoimingute vaidlustamise kontekstis veel iseseisvalt esile tõstetud. Küll aga võib tõmmata mõttelise paralleeli varasemast praktikast pärit seisukohaga, et vaidlustatav on menetluslik rikkumine siis, kui see muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks (vt käesoleva loetelu p 3)). Seegi seisukoht näitab, et hilisem õiguskaitse muutuks ebatõhusaks. Niisiis ütleb Riigikohus haldusasja nr 3-3-1-51-07 lahendades, et

5) menetlustoimingut saab vaidlustada, kui menetluse lõpptulemuse vaidlustamine oleks ilmselgelt ebamõistlik ega võimaldaks efektiivset kaitset haldusorgani tegevuse vastu.

Kokkuvõtteks, kui lugeda siinse loetelu punktid 3) ja 5) ühisosa omavaks, joonistub Riigikohtu praktikast välja neli olukorda, mil menetlustoimingut saab vaidlustada. Lühidalt on need:

- 1) lõplikku haldusakti mõjutav oluline menetlusviga;
- 2) subjektiivsete õiguste iseseisev rikkumine, sõltumata lõplikust haldusaktist (nt viivitus);
- 3) oluline menetlusviga valdkonnas, kus menetlusõigusel on eriline rõhk (nt keskkonnaõigus);
- 4) efektiivse õiguskaitse vajadus.

2.1 Kooskõlastuse, heakskiidu ja ettepaneku kui menetlustoimingu vaidlustamine

Omaette Riigikohtu lahendite grupi moodustavad need otsused ja määrused, milles käsitletakse kooskõlastuse, heakskiidu ja ettepaneku kui menetlustoimingu vaidlustamist. Neis lahendites viiakse ellu loetletud nelja erandit, kuid iseseisvalt ükski neist seda sarja ei pikenda.

Nagu juba eespool märgitud, leidis halduskolleegium esimest korda juba 2001. aastal määruses nr 3-3-1-67-01, et kooskõlastused ei kujuta endast iseseisvaid haldusakte, vaid toiminguid ehitusloa andmise menetluses. Sellega sai alguse tänaseks järjepidevust tõestanud praktika, et asutustevaheline kooskõlastamine on haldusesisene menetlustoiming. 19. aprilli 2007. a otsuses asjas nr 3-3-1-12-07 analüüsitakse põhjalikult heakskiidu õiguslikku olemust.²⁶ Lahendi punktis 19 on öeldud, et maavanema heakskiit detailplaneeringule on HMS § 16 lg 1 kohane siduva iseloomuga kooskõlastus, mis on menetlustoiming, mitte iseseisev haldusakt. Nagu muidki menetlustoiminguid saab sellist kooskõlastust reeglina vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga. Sama põhimõtet korratakse 15. aprilli 2010. a määruses asjas nr 3-3-1-1-10 Keskkonnaministeeriumi kooskõlastuse kohta, kus on märgitud veel ka seda, et tingimuslik kooskõlastus on menetlustoiming, mis on oma toimelt sarnane kooskõlastusest andmisest keeldumisega (p 12). Järgmisena on 10. juuni 2010. a määruses asjas nr 3-3-1-38-10 KOV volikogu poolt uuringuloa andmisel nõusolekust keeldumist peetud

²⁶ Ehitusloa menetluses antavate kooskõlastuste kohta vt Riigikohtu halduskolleegiumi 21. detsembri 2001. a määrust asjas nr 3-3-1-67-01, p 4.

vaidlustatavaks menetlustoiminguks üksnes siis, kui see on siduv (p 14). Siduvuse nõue tugineb praktikale eelmainitud haldusasjades nr 3-3-1-12-07 ja 3-3-1-1-10.

Kui eelnimetatud asjades olid vaidlustatud siduva iseloomuga kooskõlastused, siis 21. juuni 2010. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-39-10 järeldatakse, et KOV volikogu ettepanek maavanemale riigimaa kasutusvaldusse andmiseks on haldusesisene menetlustoiming. See ettepanek ei ole – erinevalt seni halduskolleegiumi lahendites olnud arvamustest, heakskiitudest ja kooskõlastustest – siduv. Vaidlustatav on see sellegipoolest. Põhjenduseks toob halduskolleegium punktides 19-21 viited paljudele varasematele lahenditele, kuid kriitikana võib öelda, et otsusest ei selgu täpselt, milline viidatud põhjendustest annab antud kaasuses alust erandlikuks kaebeõiguseks (viited puudutavad ilmset menetlusviga, isiku menetlusõiguste rikkumist ja efektiivset õiguskaitset). Antud asjas nt ilmset menetlusviga tuvastatud ei ole. Viimasena jääb antud otsuses Riigikohus peatuma haldusasja nr 3-3-1-51-07 põhjendustel „kui menetlustoiming puudutab otseselt ja lõplikult isiku õiguspäraseid huve,“ mille seob hinnanguga, et oleks ilmselgelt ebamõistlik oodata lõpptulemuse vaidlustamise võimalust ning seejuures poleks tagatud ka efektiivne õiguskaitse. Seega võiks järelda, et mittesiduva iseloomuga ettepanek kui menetlustoiming oli vaidlustatav, kuna puudutas otseselt isiku huve. Analüüsi autori arvates ei ole vaidlustatavuse põhjendus lahendis kõige selgemalt kirja saanud. Siduva ja mittesiduva kooskõlastuse vaidlustamisvõimaluste erinevust (kui selline erinevus on) võiks praktika veel konkretiseerida.

2.2 Menetlustoimingu põhjendamine

Menetlustoimingu põhjendamist käsitles Riigikohus 14. jaanuari 2009. a otsuses asjas nr 3-3-1-62-08, leides, et menetlustoimingule ei saa otseselt laiendada HMS §-s 56 sätestatud nõudeid haldusaktide motiveerimisele. Otsuses on märgitud, et see ei tähenda siiski, et menetlustoiminguid ei peaks üldse põhjendama. Motiveerimise nõue on haldusmenetluse üldine nõue, mis peab tagama Põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Kuna ülalkirjeldatud tingimustel on menetlustoimingud halduskohtus vaidlustatavad ka iseseisvalt, tuleb ka neid isikute õiguste kaitse võimaldamiseks vajalikul määral põhjendada (p 10). Vajalik määr konkreetse vaidluse kontekstis oli „kohustus põhjendada menetluse peatamist ulatuses, mis lubaks dokumentide võimalikku mõju hinnata.“

Võrdluseks tundub, et I astme halduskohtud kas ei tegele menetlustoimingu põhjendamise teemaga üldse või peavad „vajalikku määra“ kõrgemaks kui Riigikohus. Menetlustoimingu põhjendamiskohustust on peetud võrreldavaks isegi haldusakti põhjendamisega, nt on Tartu Halduskohus viidanud Riigikohtu praktikale haldusakti põhjendamiskohustuse kohta²⁷ ja pühendanud põhjendamiskohustuse rõhutamisele pika lõigu oma otsusest. Riigikohtu ülalnimetatud otsusest tuleneb, et menetlustoimingu põhjendamine ei ole siiski nii oluline kui haldusakti põhjendamine. Arvestades, et menetlustoimingute läbiviimisel on haldusorganil kohustus järgida efektiivsuse ja hea halduse põhimõtet, on mõistlik nõuda, et menetlusosalistele avatakse menetlustoimingu vajalikkuse tagamaid. Kriteeriumit, kui palju neid tuleb avada, on tänase praktika pealt väga raske paika panna.

²⁷ Vt nt TrtHKo, 29. oktoober 2010, haldusasi nr 3-10-1261.

3. Madalamate astmete kohtute praktika menetlustoimingute kohta

3.1 *Detailplaneeringu koostamise peatamine²⁸ kui menetlustoiming*

Detailplaneeringu koostamise peatamine võib olla tarvilik siis, kui detailplaneeringu lõpplahendus satub sõltuvusse mõnest muust planeeringust (enamasti üldplaneeringust), arengukavast või muust arendusest, mis menetletava detailplaneeringu sisu võiks muuta. Sellisel juhul on otstarbekas peatada menetlus kuni üldplaneeringu vm valmimiseni, et vältida hilisemat detailplaneeringu muutmise vajadust. Riigikohus on aktsepteerinud sellist tähtajalist peatamist ja seda, et menetluse peatamise lõppemise võib siduda ka mõne tulevikus aset leidva toimingu või sündmusega. Riigikohus tähendas 16. detsembri 2008. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-56-08, et sellisel juhul ei ole tegemist menetluse peatamisega määramata ajaks (p 10). Samuti leidis toonitamist, et peatumise õiguspärasuse hindamisel on oluline eelkõige see, et menetluse peatamine oleks jätkuvalt sisuliselt põhjendatud.²⁹

Menetluse peatamine võib niisiis olla vajalik, ent teiselt poolt võib see riivata isiku põhiseaduslikku õigust menetlusele ja sealhulgas isiku õigust menetlusele mõistliku aja jooksul, on sedastanud Riigikohus. Menetlustoimingute edasilükkamine võib olla vastuolus kiire haldusmenetluse põhimõttega. Menetluse edasilükkamine võib riivata ka kaebaja ettevõtlusvabadust. Menetlustoimingute õigusvastane edasilükkamine võib kaasa tuua ka võimaliku kahjunõude.³⁰

Detailplaneeringu koostamise peatamist puudutavaid kohtuasju ei ole olnud palju, KIS võimaldas leida kõigest viis³¹ ja neist kaks on päädinud Riigikohtu otsusega. Nendes asjades kujundatud seisukohad on relevantssed tänaseni. Mõlemad alljärgnevad Riigikohtu otsuseni jõudnud kohtuasjad on seotud detailplaneeringu koostamise peatamisega muu arenduse või planeeringu valmimise äraootamise põhjusel, kus kaebaja väidab oma õiguste rikkumist.

3.1.1 Haldusasi nr 3-06-1615 (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-56-08)

Haldusasi nr 3-06-1615 puudutas vaidlust, milles Saue Vallavalitsus peatas detailplaneeringu menetluse Maanteeameti taotlusel seoses sellega, et oli algatanud Tallinna ringtee ja Tallinna-Paldiski maantee rekonstrueerimise koondprojekti koostamise. Kokku koostati 7 võimalikku alternatiivset lahendust, mille seast valiku langetamine viibis.³² Saue valla ehitusdokumentide läbivaatamise komisjoni protokollilise otsusega peatati detailplaneeringu koostamine kuni maantee rekonstrueerimise projektide valmimiseni. Seejärel esitas halduskohtule kaebuse detailplaneeringu koostamisest huvitatud eraisik, kellega oli sõlmitud juba vastav

²⁸ Terminoloogilist ühtsust välja kujunenud ei ole, mistõttu tuleb „detailplaneeringu peatamist“, „detailplaneeringu menetlemise peatamist“ ja „detailplaneeringu koostamise peatamist“ pidada samasisulisteks mõisteteks. Neid kasutatakse kohtuotsustes kõiki.

²⁹ RKHKo, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-3-1-56-08, p 10.

³⁰ RKHKo, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-3-1-56-08, p 19.

³¹ Haldusasjad nr 3-06-1615, 3-07-2352, 3-09-1043, 3-08-1403 ja 3-08-999. Haldusasi nr 3-09-1043 oli analüüsi koostamise ajal veel pooleli ning töötas lõppeda kompromissi kinnitamisega.

³² Valikut ei olnud ei haldus- ega ringkonnakohtus peetud kohtumenetluse ajaks veel langetatud.

haldusleping. Üks kaebuse nõuetest oli tuvastada Saue Vallavalitsuse menetluse peatamise menetlustoimingu õigusvastasus.³³

Kohtulahendid selles vaidluses on olulised mitmest aspektist. Esiteks defineeritakse neis detailplaneeringu menetlemise peatamise menetlustoimingu sisu. Tallinna halduskohus märgib, et *detailplaneeringu menetlemise peatamise näol on tegemist menetlustoiminguga, mis ajutiselt katkestab detailplaneeringu menetluse staadiumist, kuhu see peatamise otsuse langetamise ajaks on jõudnud.*³⁴ Riigikohus võtab mõiste kokku sõnadega: *Sisuliselt kujutas vaidlustatud menetlustoiming endast otsustust lükata edasi konkreetse planeerimismenetluse toimingud kuni takistava asjaolu, maanteetrassi asukohavaliku selgumiseni.*³⁵

Teiseks ei ole nendes kohtuasjades küsimuseks detailplaneeringu koostamise peatamise menetlustoimingu vaidlustatavus (– selle õigusvastasust saab põhjendatud huvi olemasolul tuvastada), vaid kohtud keskenduvad juba sisulistele aspektidele nagu menetlustoimingu lubatavus ning õiguspärasus ja läbiviimise kord (tähtaja määramine).

Menetlustoimingu lubatavuse osas märgib halduskohus, et detailplaneeringu menetluse peatamine ei ole reguleeritud ei planeerimisseadusega ega Saue Vallavalitsuse planeerimis- ja ehitusmäärusega. Kuna haldusorgan ise käsitles otsust siduvana, lähtus samast eeldusest ka halduskohus. Ringkonnakohus nõustub, et planeerimismenetluse peatamiseks puudub seadusest tulenev õiguslik alus, kuid leides, et õigus kiirele haldusmenetlusele on konfliktis uurimispõhimõttega, tähendab see, et kaebaja poolt soovitud planeeringut ei pidanud vallavalitsuse poolt igal juhul enne maanteetrassi asukoha selgumist edasi menetlema. Riigikohus leidis, et kuigi haldusmenetluse üldregulatsioon ega ka planeerimismenetluse sätted otseselt ei käsitle menetluse peatamise võimalusi, on menetluse peatamine kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega olukorras, kus menetluse jätkamine tooks kaasa asja ebaõige otsustamise.³⁶

Menetlustoimingut oleks ringkonnakohus pidanud õiguspäraseks, kui vallavalitsus oleks määranud konkreetse tähtaja maanteetrassi asukoha suhtes konkreetse seisukoha saamiseks.³⁷ Riigikohus selle seisukohaga ei nõustunud, märkides, et planeerimismenetluse toimingute edasilükkamiseks esinesid objektiivsed asjaolud ning sellisena oli see toiming õiguspärane. Planeerimismenetluse jätkamine ja lõppastmes planeeringu kehtestamine olukorras, kus planeeringu eesmärkide saavutamise võimalikkus ei ole selge, võib oluliselt kahjustada nii avalikke huve kui ka kaasa tuua planeeringuga hõlmatud isikute õiguste ja huvide ülemäärase riive.³⁸

3.1.2 Haldusasi nr 3-07-2353 (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-62-08)

Haldusasjas nr 3-07-2353 oli vaidluse all detailplaneeringu kehtestamise menetlemise peatamine kuni valla üldplaneeringu kehtestamiseni. Kõik kohtuastmed kinnitasid, et vastava peatamisotsuse näol ei olnud tegemist haldusakti, vaid menetlustoiminguga. Põhiküsimuseks kujunes peatamise õiguspärasus.

³³ TlnRKO, 15. mai 2008, haldusasi nr 3-06-1615.

³⁴ TlnHKO, 7. juuni 2007, haldusasi nr 3-06-1615, p 13.

³⁵ RKHKO, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-3-1-56-08, p 15.

³⁶ RKHKO, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-3-1-56-08, p 20.

³⁷ TlnRKO, 15. mai 2008, haldusasi 3-06-1615, p 13.

³⁸ RKHKO, 16. detsember 2008, haldusasi nr 3-3-1-56-08, p 20.

Halduskohus leidis, et seadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul tuleb detailplaneeringu menetlus läbi viia ja vallavolikogu ei ole detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise otsustamisega põhjendamatu viivitanud.³⁹ Ringkonnakohus nõustus sellega. Riigikohus märkis oma 14. jaanuari 2008. a otsuse haldusasjas nr 3-3-1-62-08 punktis 9 aga, et menetluse peatamise tagajärjel tekkiv viivitus haldusmenetluse läbiviimisel võib kujutada endast iseseisvat menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumist sõltumata menetluse lõpptulemusest, sest ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid jms. märkimisväärne on antud otsuses halduskolleegiumi sõnastatud reegel, et peatamine on õiguspärane senikaua, kui selleks on olemas objektiivsed ja mõjuvad põhjused ning peatamine on proportsionaalne võrreldes taotletava eesmärgiga (p 9).

3.1.3 Riigikohtusse jõudmata kohtuasjad planeerimismenetluse menetlustoimingute vaidlustamisel

Nagu ülal märgitud, on analoogilise faabulaga ja Riigikohtusse jõudmata vaidlusi olnud erakordselt vähe. Siiski ühes haldusasjas (nr 3-08-1403) vaidlustati otsust, millega peatati detailplaneeringu menetlemine kuni üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemuste selgumiseni.

Tartu Halduskohus (Pärnu kohtumaja) lahendas asja 30. detsembril 2008, mil värskest oli jõustunud esimesena ülalkäsitletud Riigikohtu otsus nr 3-3-1-56-08. Halduskohus seda otsust asja lahendamisel ei kasutanud. Seepärast irdus halduskohtu seisukoht, et vallavalitsuse korraldus peatada detailplaneeringu menetlemine on haldusakt, ka Riigikohtu praktikast. Halduskohus käsitles kaebust haldusakti tühistamiskaebusena. Otsuses on ühes kohas⁴⁰ viidatud küll Riigikohtu halduskolleegiumi varasemale otsusele nr 3-3-1-62-02, milles planeerimismenetluse peatamist käsitleti samuti kui menetlustoimingut, kuid nähtavasti on viite lisamine olnud selles mõttes pealiskaudne, et peatamist kui menetlustoimingut pole kohus otsusest välja lugenud.

Siinkohal on paslik repliigi korras küsida, ega ehk vahetegu otsusena vormistatud haldusmenetluse toimingute ja haldusakti vahel ole kujunenud liiga keeruliseks? Antud kaasuses näiteks ei olnud lõppastmes erinevust, kas jäeti rahuldamata haldusakti tühistamis- või (menetlus)toimingute õigusvastasuse tuvastamise kaebus. Kui kaebus oleks aga rahuldatud, oleks eluline tulemus olnud tõenäoliselt samuti ühesugune: planeerimismenetlus tulnuks taastada nii tühistamise kui ka õigusvastasuse tuvastamise korral. Sama arvamust näib jagavat ringkonnakohus, kes oma otsuses teeb kindlaks, et tegemist on menetlustoiminguga ja ütleb, et halduskohtu poolt kaebajale kaebuse eesmärgi saavutamiseks sobiva nõude - menetluse jätkamiseks vallavalitsusele ettekirjutuse tegemine – selgitamata jätmise ei too kaasa kohtuotsuse tühistamist.⁴¹ Vahetegu muudab keerulisemaks asjaolu, et kohtupraktika tunnustab lisaks eelmainitutele veel ka menetlustoimingute raames tehtud haldusotsustusi, mida

³⁹ TrtHKo, 12. veebruar 2008, haldusasi nr 3-07-2352.

⁴⁰ Seoses isiku usalduse kaitsega planeeringute kehtestamisel.

⁴¹ TlnRKO, 30. detsember 2009, haldusasi nr 3-08-1403, p 6. Ringkonnakohtu otsuse tegemise ajaks planeerimismenetlus pealegi juba jätkub.

saab tühistada tühistamiskaebusega.⁴² Samuti tuleb arvestada, et hinnang, kas tegemist on haldusakti, toimingu või menetlustoiminguga, ei saa põhineda üksnes dokumendi vormil.⁴³

Naastes Pärnu kohtumajas tehtud otsuse juurde, on mõtet välja tuua, et Riigikohtuga sama jalga käib halduskohus selles, et peab võimalikuks menetluse peatamist tulevikus vastuvõetava üldplaneeringuni lähtudes uurimisprintsipi nõuetest. Samuti järgib Riigikohtu loogikat uurimisskeem, et kui detailplaneeringu menetluse peatamine iseenesest ei riku kaebaja õigusi, siis tuleb õiguste rikkumist kontrollida ka etapiti, vaadates, kas rikkumist ei ole võinud kaasneda liiga pikaks kujunenud viivitusega. Põhjalikumalt on selle lahti kirjutanud ringkonnakohus, hinnates, ega planeerimismenetluse peatamine kuni valla üldplaneeringu strateegilise keskkonnamõju hindamise tulemuse selgumiseni ei toonud kaasa põhjendamatult pikaajalist viivitust, s.t kas detailplaneeringu vastuvõtmiseks vajalike andmete kogumine oleks olnud võimalik apellandi õigusi vähem koormaval viisil.⁴⁴ Seega on planeerimismenetluse peatamise õiguspärasuse kontroll välja kujunenud ja ka madalamate astmete kohtute praktikasse üle läinud.

Detailplaneeringu peatamise õiguspärasust on ka ühes maakorralduse teemalises kohtuasjas nr 3-08-999 käsitletud Tartu Halduskohus. Lühidalt öeldes soovis kaebuse esitaja jagada kinnistut ajal, mil selle suhtes oli detailplaneeringu menetlus parasjagu peatatud. Et vallavalitsusele oli kinnistu jagamine vastumeelt, tunnistas ta detailplaneeringu menetluse peatamise korralduse kehtetuks, ootamata ära valla üldplaneeringu kehtestamist, mis oli peatamise põhjus. Kaebuse esitajat ega teisi asjaosalisi sellest ei informeeritud ega kuulatud ära. Tartu Halduskohus leidis, et peatamise korralduse kehtetuks tunnistamise aluseks oli just kaebuse esitaja soov kinnistut jagada, mitte see, et peatamise alus oleks ära langenud. Kohus nõustus kaebuse esitajaga, *et just kinnistu jagamise takistamiseks on vallavalitsus pidanud vajalikuks jätkata detailplaneeringu menetlust, pidades seda hea halduse põhimõtte rikkumiseks.*⁴⁵

Sellest kohtuasjast kasvab niisiis välja tõdemus, et detailplaneeringu menetluse peatamise lõpetamist ei saa kasutada pahatahtlikult tõkestamiseks maakorralduslike toimingute tegemist. Laiemalt võttes järeldub siit kohtupraktika analüüsi autori arvates, et menetlustoimingute läbiviimist peab saatma hea halduse põhimõtte ja need peavad olema suunatud õiguspärase eesmärkide saavutamisele.

3.2 Menetlustoimingud vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse andmisel

MRS § 23³ reguleerib vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse andmist. Tegemist on mitmeetapilise haldusmenetlusega, milles osaleb kolm haldusorganit: vallavalitsus, vallavolikogu ja maavanem ning milles võiks eristada järgmisi osi:⁴⁶

⁴² TlnHKo 26. mai 2009, haldusasi 3-09-564. Ringkonnakohus ei vaidle halduskohtu tõlgendusele vastu, aga otsuses käsitleb ta nimetatud „menetlustoimingu raames tehtud haldusotsust“ haldusaktina. (TlnRKO, 23. märts 2010, haldusasi nr 3-09-564).

⁴³ TlnRKO, 20. november 2008, haldusasi nr 3-08-379, p 12.

⁴⁴ TlnRKO, 30. detsember 2009, haldusasi nr 3-08-1403, p 7. Antud asjas ei olnud planeerimismenetluse peatamisel ette nähtav viivitus kolleegiumi hinnangul ülemäärane ega vaidlustatud menetlustoiming õigusvastane (p 12).

⁴⁵ TrtHKo, 8. oktoober 2008, haldusasi nr 3-08-999.

⁴⁶ Punktid 8 ja 9 on alternatiivkord punktile 7.

1) vallavalitsus selgitab välja vabad maatükid, koostab plaani ning maatükkide registreerimislehe ja esitab maavanemale tutvumiseks (MRS § 23 ³ lg 1);
2) maavanem annab loa vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse andmiseks (MRS § 23 ³ lg 1);
3) avalik väljapanek (MRS § 23 ³ lg 1);
4) vallavalitsus koostab vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse taotlejate nimekirja ja korraldab avaliku väljapaneku (MRS § 23 ³ lg 4);
5) vallavolikogu lahendab kaebused (MRS § 23 ³ lg 5);
6) vallavolikogu kinnitab nimekirja (MRS § 23 ³ lg 5);
7) vallavolikogu esitab nimekirja maavanemale (MRS § 23 ³ lg 5); või jätab esitamata (seadus ei sätesta, praktikas on esinenud);
8) mitme soovija korral teeb volikogu maavanemale ettepaneku eelistada teatud isikut (MRS § 23 ³ lg 6);
9) maavanem saadab ettepaneku tagasi uueks arutamiseks (MRS § 23 ³ lg 6) või rahuldab vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse andmise taotluse (seadus selgesõnaliselt menetluse lõppotsust ei käsitlegi);

3.2.1 Volikogu ettepanek maavanemale eelistada teatud isikut

Eeltoodud menetlusetappidest on kohtupraktikas kõige enam käsitlemist leidnud nr 8 - volikogu ettepanek maavanemale eelistada teatud isikut. MRS § 23³ lõike 6 neljandas lauses sätestatakse, et kui ühte maatükki soovib kasutusvaldusesse saada mitu isikut ja nad omavahel kohaliku omavalitsuse määratud tähtjaks kokku ei lepi, otsustab maa kasutusvaldusesse andmise maavanem vallavolikogu ettepanekul. Riigikohtu halduskolleegiumi otsuse haldusasjas nr 3-3-1-39-10 eeskujul peetakse ettepanekut menetlustoiminguks.⁴⁷ Võib väita, et see on kinnistunud praktika. Et erand kinnitavat reeglit, siis veel aprillis 2010 tegi Tartu Halduskohus (Jõhvi kohtumaja) haldusasjas nr 3-09-2676 otsuse, kus seisis „Maa kasutusvaldusesse taotlejate eelistamise küsimust lahendav kohaliku omavalitsuse haldusakt, on kaalutusõiguse alusel langetatav otsustus, mille kohtuliku kontrolli ulatus on piiratud.“ Tartu Ringkonnakohus korrigeeris seda väidet, käsitledes ettepanekut menetlustoiminguna ja suunas kaebuse esitaja muutma oma nõude haldusakti tühistamise nõudest toimingu õigusvastaseks tunnistamise nõudeks.⁴⁸

⁴⁷ TlnHKo, 7. september 2010, haldusasi nr 3-10-1010; TrtHKo, 29. november 2010, haldusasi nr 3-10-294; TrtRKO, 5. oktoober 2010, haldusasi nr 3-09-26276; TrtHKo, 10. veebruar 2010, haldusasi nr 3-09-1522; TrtHKo, 29. oktoober 2010, haldusasi nr 3-10-1261; TrtRKO, 24. november 2009, haldusasi nr 3-09-750.

⁴⁸ TrtRKO, 5.10.2010, haldusasi nr 3-09-26276, p 9.

Kohtulahendites tuuakse välja, et volikogul on otsuse langetamisel kaalutusõigus⁴⁹ ja et otsust tuleb motiveerida.⁵⁰ Samuti on rõhutatud, et see ei ole eelhaldusakt, kuna vallavolikogu otsustus ei ole kellegi jaoks õiguslikult siduv.⁵¹ Volikogu ettepanekul on maavanema otsustusele haldusesisene mõju.⁵²

Hinnangus, kas volikogu ettepanek võib rikkuda isiku õigusi, kes maa kasutusvaldusesse saamiseks esitas nõuetekohase taotluse, kuid keda eelistatud kandidaadina maavanemale kinnitamiseks ei esitatud, on I ja II astme ning Riigikohtu arvamused ühel juhul lahku läinud. Nii halduskohus kui ka ringkonnakohus leidsid haldusasjas nr 3-10-223, et eelistus kaebaja subjektiivseid õigusi ei riku, Riigikohus aga leidis, et subjektiivsete õiguste rikkumine on kaevatava toiminguga võimalik.⁵³ Seetõttu langes edasine võimalus, et ta saaks maa kasutusvaldusesse tema jaoks üldse ära.

Järeldust, et valiku langetamine on valituks mitteosutunu jaoks õigusi kitsendava tähendusega, toetab ka lisandunud madalamate astmete praktika, kus on nt kirjas: „volikogu ettepanek võib rikkuda eelistuseta jäänud taotleja õigusi ja muutuda lõplikuks juhul, kui maavanem sellega nõustub.“ Kaebõigus niisiis tagatakse: isikul, kes soovib maatükki enda kasutusvaldusesse saada, kuid keda volikogu ei eelistanud, on võimalik oma subjektiivseid õigusi kaitsta volikogu otsuse vaidlustamisel.⁵⁴

Eelnevaga ei tundu kooskõlas olevat Tartu Halduskohtu käsitus, et alates ettepaneku tegemisest maavanemale on tekkinud õiguspärane ootus isikul, keda eelistati, et tema osutub kinnitatuks ka maavanema poolt vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse saajana.⁵⁵ Välja valitud isiku usalduse kaitse, et teda kinnitatakse, ei saa analüüsi autori arvates olla argumendiks, millega keeldutakse rahuldumast isiku kaebust, keda maavanemale kinnitamiseks ei esitatud. Liiatigi ei saa tekkida õiguspärasest ootusest positiivsele otsusele olukorras, kus maavanem võib tema kinnitamisest MRS § 23³ lg 6 alusel keelduda. Et see Tartu Halduskohtu seisukoht muudest kohtulahenditest välja ei tule, võib seda praegu pidada erandlikuks.

3.2.2 Nimekirja esitamine maavanemale kinnitamiseks

MRS § 23³ lg 5 näeb ette korra, et vallavolikogu esitab nimekirja kinnitamiseks maavanemale (vt ülal nr 7), kuid mis juhtub siis, kui vallavolikogu otsustab nimekirja mitte esitada? Kas see otsus on samuti menetlustoiming või siiski lõplik haldusakt? Kas ettepaneku esitamata jätmine on õiguspärane? Seda olukorda on analüüsitud kahes Tartu Halduskohtu otsuses. Otsused on tehtud lähedasel ajal: septembris ning oktoobris 2010.

Esimeses asjas taotles maa kasutusse andmist mitu isikut, kuid vallavolikogu poolt määratud tähtajaks kokkuleppeid ega loobumisi ei esitatud ja vallavolikogu ei pidanud vajalikuks eelistada ühte põllumajandustootjat võrreldes teistega. Seega otsustas ta mitte kinnitada ühtegi isikut kasutusvalduse saamise õigust omavaks isikuks vaba põllumajandusmaa maatüki osas, vormistades selle otsusena. Halduskohus uuris, kas otsus võis rikkuda ühe taotluse esitanud

⁴⁹ TrtRKO, 24. november 2009, haldusasi nr 3-09-750, p 10; TrtHKO, 29. oktoober 2010, haldusasi nr 3-10-1261, p 13; TlnHKO, 7. september 2010, haldusasi nr 3-10-1010, p 10.

⁵⁰ TlnHKO, 7. september 2010, haldusasi nr 3-10-1010, p 11.

⁵¹ TrtRKO, 24. november 2009, haldusasi nr 3-09-750, p 10.

⁵² TrtHKO, 5. november 2010, haldusasi nr 3-10-1330.

⁵³ RKHKO, 25. november 2010, haldusasi nr 3-3-1-78-10, p 13.

⁵⁴ TrtHKO, 5. november 2010, haldusasi nr 3-10-1330.

⁵⁵ TrtHKO, 5. november 2010, haldusasi nr 3-10-1330.

isiku õigusi ja leidis, et see kaebuse esitaja subjektiivseid õigusi ei riku.⁵⁶ Halduskohtu seisukoht mittekinnitamise lubatavuse osas jäi üksnes konstateeringuks: „Kohtu arvates tuleks küsimus lahendada maavanemal“.⁵⁷ Konstateeringust võib välja lugeda, et keelduva lõppotsuse langetamise õigus oleks justkui ainult maavanemal. Kahjuks pikemalt otsuses kohus oma positsioone ei selgita. Järgmises otsuses on aga motivatsioon pikem ja see on järgmine:

„Käesoleval juhul on aga vastustaja sisuliselt võtnud lõpliku otsustaja õiguse ja jätnud vastava ettepaneku maavanemale üldse esitamata. Halduskohus on seisukohal, et vastustaja on vaidlusaluste otsuste taolisel kujul vastuvõtmisega ületanud oma pädevust. Volikogu otsustega on volikogu sisuliselt lugenud vastava haldusmenetluse lõppenuks, sest HMS § 43 lõike 1 punkti 1 kohaselt lõpeb haldusakti andmise menetlus haldusakti teatavakstegemisega. Vaidlustatud otsustest ei nähtu, et vastustaja on otsustes toodud asjaoludel selleks pädevale Jõgeva maavanemale otsustamiseks oma seisukohad edastanud.“⁵⁸

Järelikult ei näe Tartu Halduskohus MRS § 23³ lg-t 5 kaalutlusruumi sisaldavana ja leiab, et volikogu ei ole õigustatud menetlust ise lõpetama. Haldusmenetlust lõpetavat otsust käsitleb kohus haldusaktina.

Analüüsi autori arvates võiks kaalutlusruumi olemasolu uurida menetlusosalise õiguse ning haldusorgani kohustuse seisukohalt. Kas isiku õigust korraldusele ja menetlusele on rikutud, kui kedagi ei kinnitatagi eelistatud kandidaadiks? Võiks arutleda nii, et õigusele, et keegi kinnitataks, vastab vallavolikogu kohustus kinnitada nimekirja. Samas on MRS § 23³ lg-s 5 kirjas, et vallavolikogu poolt kinnitatavasse nimekirja ei kanta isikuid, kes ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Järelikult, kui sobivaid taotlusi ei ole, ei saagi nimekirja kedagi kinnitada. Seega võib juhtuda, et õiguspärase nimekirja koostamine ei ole võimalik ja järelikult volikogul ei saa olla seadusest tulenevat kohustust nimekirja igal juhul kinnitada. Tühja nimekirja aga maavanemale keelduva otsuse tegemiseks esitada ei ole ju otstarbekas ja see ei ole ilmselt olnud ka seadusandja mõte, kes on sõnastanud keelduva otsuse puhuks võimaluse, et maavanem „saadab ettepaneku tagasi uueks arutamiseks“. Kokkuvõttes ei paista analüüsi autori arvates MRS § 23³ lg 5 andvat isikule õigust, et keegi igal juhul kandidaadiks kinnitataks ega volikogu kohustust vähemalt üks isik nimekirja kanda. Analüüsi autori seisukoht on, et vallavolikogu menetlust lõpetava otsus ei ole õigusvastane pelgalt seepärast, et menetlus lõpeb enne soovitud eesmärgi saavutamist sobivate kandidaatide puudumisel. Selle otsuse õiguspärasus peaks analüüsi autori arvates sõltuma sellest, kas vallavolikogul oli võimalik kedagi kinnitada või mitte.

See arvamus on esitatud alternatiiviks olemasolevale praktikale, et õhutada pikemat uurimist, kas mitmeastmelise haldusmenetluse saab menetluse nurjumisel lõpetada (poole pealt) haldusorgan, kelle lahendatavasse etappi asi parasjagu jõudnud on, või on haldusmenetluse lõppotsuse pädev langetama üksnes seaduses nimetatud viimane asjas otsustusõigust omav instants? Pikemalt lahti kirjutatud vastus võiks olla juhiseks ka muude mitmeastmeliste menetluste õiguspärasuse hindamisel.

⁵⁶ põhjendused puuduvad. Võimalik, et halduskohus pidas õiguste rikkumist võimatuks seetõttu, et mitte kedagi ei eelistatud, seega üks mitte-eelistatu ei olnud halvemas seisus kui teised.

⁵⁷ TrtHKo, 22. september 2010, haldusasi 3-10-1362.

⁵⁸ TrtHKo, 29. oktoober 2010, haldusasi nr 3-10-1261, p 13.

3.2.3 Vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse taotlejate nimekirja kinnitamine

Ülaltoodud menetlusetappidest on kohtupraktikas veel mainitud ka etappi nr 6 - Vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse taotlejate nimekirja kinnitamine. Nimelt on ühest Tartu Halduskohtu otsusest väljaloetav, et vallavalitsuse poolt koostatud vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse taotlejate nimekiri on õiguslikult olemuselt eelhaldusakt.⁵⁹ Teiste kohtute lahendites seda hinnangut ette ei tulnud, nii et võib arvata, et see on ainuke omataoline.

3.3 Üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa kooskõlastamine kui menetlustoiming

Maapõue uurimise, kaitsmise ja kasutamise korra sätestab maapõueseadus (MaaPS). Selles seaduses on mitmes kohas nähtud ette kooskõlastuse või arvamuse andmine mõne teise haldusorgani poolt. MaaPS § 14 lg 2 alusel saadab loa andja üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotluse ning taotluse kohta tehtava otsuse eelnõu arvamuse saamiseks Eesti Maavarade Komisjonile ja taotletava uuringuruumi asukoha kohalikule omavalitsusele, kes annavad oma arvamuse kirjalikult. Samas on MaaPS § 20 lg 1 p 9 järgi üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa andmisest keeldumise üheks aluseks see, kui kohalik omavalitsus ei ole nõus maavara otsingu eesmärgil üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa andmisega. Sama paragrahvi lg 3 näeb ette, et nimetatud juhul on üldgeoloogilise uurimistöö loa andmisest keeldumise aluseks kohaliku omavalitsuse mittenõustumine, kui üldgeoloogilise uurimistöö luba antakse maavara otsinguks. Mittenõustumise korral tohib üldgeoloogilise uurimistöö luba maavara otsinguks või uuringuluba anda Vabariigi Valitsuse nõusolekul. Selline mitmeastmeline kooskõlastamise menetlus tasakaalustab kohtute hinnangul piisavalt kohaliku omavalitsuse ja riigi keskvoimu võimalikke erinevaid huvisid ja eesmärgi,⁶⁰ kuid tekitab küsimuse, kas MPS § 14 lg-s 2 toodud kohaliku omavalitsuse arvamus on koostoimes § 20 lg 1 p-ga 9 ja lg-ga 3 siduv.

Vastust kohaliku omavalitsuse arvamuse siduvuse küsimusele on otsitud mitmes haldusasjas ja tulemus on üksmeelne. Arvamus ei vasta ei haldusakti, osahaldusakti ega eelhaldusakti tunnustele, sest ei tekita kaebajale ei õigusi ega kohustusi ega määra õiguslikult siduvalt kindlaks mingit asjaolu enne lõplikku otsustamist.⁶¹ Isegi volikogu otsusena vastu võetud arvamus ei ole eelhaldusaktiks keskkonnateenistuse otsusele.⁶² Tegemist on lõplikku haldusakti andmist ettevalmistava menetlustoiminguga, millel puudub regulatiivne tähendus lõpliku otsustuse suhtes uuringuloa andmisel.⁶³ Osades otsustes on arvamust määratletud HMS §-s 16 kaudu.⁶⁴

Sellest praktikast lahkneb üks varasem halduskohtu otsus (nr 3-07-817), milles väidetakse, et geoloogilise uuringu teostamiseks nõutav kohaliku omavalitsuse arvamus on Keskkonnaministeeriumile siduv, kujutades endast eelhaldusakti geoloogilise uuringu loale

⁵⁹ TrtHKo, 10. veebruar 2010, haldusasi nr 3-09-1522.

⁶⁰ TlnHKo, 7. juuli 2008, haldusasi nr 7-08-379, p 16-17.

⁶¹ Vt nt TlnHKo, 7. juuli 2008, haldusasi nr 7-08-379, p 16-17.

⁶² TrtHKo, 17. veebruari 2009, haldusasi nr 3-08-2100.

⁶³ TrtRKO, 17. september 2009, haldusasi nr 3-08-2100, p 9.

⁶⁴ TlnHKo, 7. juuli 2008, haldusasi nr 7-08-379, p 16-17 ja TlnRKO, 20. november 2008, haldusasi nr 3-08-379, p 9.

kui haldusaktile.⁶⁵ Kohtud on varasema praktika vastuolulisust ise märganud: erinevuse toob välja Tallinna Halduskohus asjas 3-08-379 ja Tallinna Ringkonnakohus selgitab olukorda sõnadega: „Kuigi haldusasjas 3-07-817 on halduskohus asunud seisukohale, et kohaliku omavalitsuse arvamus on haldusakt, ei oma see mõju käesolevale kohtuvaidlusele. Varasemates jõustunud lahendites kasutatud õigusnormide tõlgendused ei ole siduvad. Loomulikult peab kohtumenetluses püüdlema kohtupraktika ühtlustamise poole, kuid ringkonnakohus avaldab vaidlusaluses küsimuses oma seisukohta alles esimest korda.“⁶⁶ Täna on arvamus uuringuloa kohta eelhaldusaktiks pidanud lahend aga juba kaunis vana ja illustreerib, kuidas arvamuse menetlustoiminguna käsitlemine on olnud ajas kujunev protsess, mis pole varemalt kaugeltki olnud nii üheselt mõistetav.

Arvamuse mõju lõplikule haldusaktile ja menetlusosalistele üldjuhul välistatakse,⁶⁷ kuid Tartu Ringkonnakohus on lisanud sedagi, et nõusoleku andmata jätmine võib omada teatud mõju kaebajale, sest menetlus uuringuloa väljaandmise otsustamisel võib mõnevõrra pikeneda. See aga ei tähenda kaebaja õiguste iseseisvat rikkumist (vrd Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-96-08, p 18).⁶⁸

Arvamust saab vaidlustada koos lõpliku haldusaktiga,⁶⁹ on domineeriv seisukoht. Arvamuse kehtetuks tunnistamise võimalikkuse osas leidis Ringkonnakohus mõnevõrra erandlikult, et ehkki MaaPS § 14 lg-s 2 sätestatud nõusolek ei ole haldusakt, on ringkonnakohtu hinnangul põhimõtteliselt siiski võimalik nõusolek kui haldusesisene tahteavaldus kehtetuks tunnistada, st nõusoleku õiguslikud tagajärjed Keskkonnaameti (keskkonnateenistuse) jaoks kõrvaldada.⁷⁰

Kohtud on märkinud sedagi, et geoloogilise uuringuloa andmiseks vajaliku nõusoleku küsimust lahendava kaalutusotsustuse⁷¹ kohtuliku kontrolli ulatus on piiratud.⁷²

Kui taotletakse MPS § 20 lg 3 nimetatud Vabariigi Valitsuse nõusolekut ehk ollakse juba kooskõlastamise nõu teisel astmel, siis on see nõusolek oma olemuselt otsustajale juba siduv. Tallinna Halduskohus on kujundanud seisukoha, et sel juhul saab kohtus eraldi vaidlustada nii Vabariigi Valitsuse nõusolekut, selle andmisest keeldumist kui ka keskkonnaministeeriumi lõplikku otsust.⁷³

Kokkuvõttes on uuringuloa taotlemisel antava arvamuse osas kohtupraktika kinnistunud ja võib öelda ka, et ühetaoline, pidades seda üldjuhul iseseisvalt mittevaidlustatavaks menetlustoiminguks.

3.4 Ehitusloa kooskõlastus kui menetlustoiming

Vastu ootusi ei ole ehitusloa kooskõlastamise vaidlusi palju. Võimalik, et KIS-st ei olnud neid lihtsalt võimalik üles leida. Üks vaidlus siiski oli ja jäägu see siinkohal näidiskaasuseks.

⁶⁵ TlnHKo, 14. september 2007, haldusasi nr 3-07-817, p 18.

⁶⁶ TlnRKO, 20. november 2008, haldusasi nr 3-08-379, p 11.

⁶⁷ Vt nt TrtHKo, 20. märts 2009, haldusasi nr 3-08-2525.

⁶⁸ TrtRKO, 17. september 2009, haldusasi nr 3-08-2100, p 10.

⁶⁹ TrtHKo, 20. märts 2009, haldusasi nr 3-08-2525 ja TrtHKo (Jõhvi), 18. mai 2010 haldusasi 3-10-571.

⁷⁰ TrtRKO, 17. september 2009, haldusasi nr 3-08-2100, p 11.

⁷¹ Kaalutusõiguse teostamise kohta menetlustoimingute läbiviimisel vt TrtHKo (Jõhvi), 18. mai 2010 haldusasi 3-10-571.

⁷² TrtHKo (Jõhvi), 18. mai 2010 haldusasi 3-10-571.

⁷³ TlnHKo, 7. juuli 2008, haldusasi nr 7-08-379, p 19.

Isik vaidlustas Veeteede Ameti kooskõlastuse, millega kooskõlastati Haapsalu Veski viigi kaide projekt, nõudes kas selle tühistamist või alternatiivina õigusvastasuse tuvastamist. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et ehitustegevuse kooskõlastamine Veeteede Ameti poolt on menetlustoiming ehitusloa andmise menetluses, mida ei saa kohus tühistada ja mille õigusvastasuse tunnistamine on võimalik tingimusel, et kaebuse esitajal on selleks HKMS § 7 lg 1 teise lause mõttes põhjendatud huvi.⁷⁴ Viitega Riigikohtu otsusele nr 3-3-1-8-02 leidis kohus, et antud asjas ei riku menetlustoiming isiku õigusi ka sõltumata menetluse lõpptulemusest. Seega on kooskõlastust ehitusprojektile peetud kohtupraktikas menetlustoiminguks.

3.5 Keskkonnamõju hindamise algatamine kui menetlustoiming

Ka keskkonnamõju hindamise algatamise menetlustoimingut on KIS-ist leitavatele lahenditele tuginedes vaidlustatud uuritava perioodil vaid ühel korral.

Tallinna Halduskohtult taotleti Juuru Vallavalitsuse poolt keskkonnamõju hindamise algatamise kui menetlustoimingu õigusvastaseks tunnistamist. Kaebuse asjaolude kohaselt esitas isik Juuru Vallavalitsusele taotluse mingifarmi projekteerimistingimuste väljastamiseks, mispeale algatati keskkonnamõju hindamine. Isik vaidlustas keskkonnamõju hindamise algatamise kui menetlustoimingu, kuna see toob kaasa kulusid, pikendab menetlust ja seda ei ole väikese isenditearvuga farmi loomisel ette nähtud läbi viia. Vastustaja seevastu leidis, et KeHJS ükski norm ei keela keskkonnamõju hindamise algatamist olukorras, kus KeHJS § 6 lg-d 1 ja 2 seda otsesõnu ette ei näe. Vastustaja sõnul oleks keskkonnamõju hindamise algatamine keelatud olukorras, kus tegevusloa väljaandjal oleks algusest peale kindlus selles osas, et tegevusloa väljaandmisega ei kaasne olulist keskkonnamõju. Sellisel juhul võiks väita, et keskkonnamõju hindamise algatamine tekitab kaebuse esitajale tarbetut raha- ja ajakulu.

Kohus pidas korraldavas määruses⁷⁵ (mille peale edasi kaevata ei saa) menetlustoimingu vaidlustamist lubatavaks. Kohus leidis, et *menetlustoimingu vaidlustamine on käesoleval juhul lubatav, kuna keskkonnamõju hindamine on alles ettevõtlust alustavale äriühingule olulisi kulutusi kaasa toov, menetlust pikendav ning toimingu tegemata jätmine (keskkonnamõju hindamise läbiviimata jätmine) toob vältimatult kaasa olukorra, kus projekteerimistingimused jäetakse väljastamata.*⁷⁶ Jõustunud kohtuotsuses võttis halduskohus sama seisukoha uuesti kokku sõnadega: *vaidlusalune menetlustoiming võib seega rikkuda kaebaja subjektiivseid õigusi (ettevõtlusvabadus, omandiõigus) ning tekitada varalist kahju.* Subjektiivsete õiguste iseseisev rikkumine sõltumata menetluse lõpptulemusest on üks neid aluseid, mida ka Riigikohus on pidanud põhjendatuks menetlustoimingute vaidlustamisel. Seega käis halduskohus asja menetlusse võttes Riigikohtu poolt sissetallatud rada.

Asja sisuliselt arutades leidis kohus, et antud juhul ei olnud keskkonnamõju hindamise kaalumine vajalik. Kohus leidis, et kuna isendite arv farmis jääb alla piirmäära, mille puhul

⁷⁴ TlnRKO, 16. detsember 2009, haldusasi nr 3-08-1472, p 14.

⁷⁵ TlnHKm, 19. märts 2009, haldusasi nr 3-08-2114, p 5.

⁷⁶ Kohtuotsuses leidis kohus siiski, et keskkonnamõju hindamine ei olnud antud juhul kohustuslik, s.t ei oleks ka saanud takistada projekteerimistingimuste väljastamist.

keskkonnamõju hindamist tuleb kaaluda,⁷⁷ ei olnud keskkonnamõju hindamise algatamine õiguspärane. Vastustaja esindaja seisukoht, et keskkonnamõju hindamise võis algatada, kuna KeHJS ei sisalda keeldu vastava toimingu tegemiseks, ei ole halduskohtu arvates õige, *kuna isikut koormava menetlustoimingu sooritamiseks peab olema õiguslik alus. /---/ Keskkonnamõju hindamise algatamine ilma õigusliku aluseta põhjusel, et saaks kõrvaldatud teadmatusel põhinevad elanike hirmud, ümberlükatud valeinfo ning välditud kuulujutud ei ole õiguspärane.*

Kohus järeltas kokkuvõttes, et mingifarmi rajamisele ei võiks kohalduda ka KeHJS § 6 lg 2 p 22, mille kohaselt peab otsustaja andma eelhinnangu selle kohta, kas esineb muu tegevus, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju, kuna õigusakti andja ei ole pidanud sellise isendite arvuga farmi loomisel olulise keskkonnamõju tekkimist võimalikuks.⁷⁸ Seepärast rikkus toiming iseseisvalt isiku õigusi.

3.6 Munitsipaaleluruumide kasutusse andmise otsustamine protokollilise otsusega kui menetlustoiming

Munitsipaaleluruumide kasutusse andmine otsustatakse protokollilise otsusega. See on samuti menetlustoiming. Munitsipaaleluruumide kasutusse andmise problemaatikat on käsitletud eraldi analüüsis, mis on kättesaadav Riigikohtu kodulehel.⁷⁹

4. Õiguskaitsevahendi valik

Millised kaebuse liigid (nõuded) menetlustoimingute vaidlustamisel kõne alla tulevad? Esiteks, menetlustoimingut on võimalik õigusvastaseks tunnistada. Tühistada menetlustoimingut ei saa ja tühistamiskaebuse võib kohus jätta läbi vaatamata.⁸⁰

Võib palju näiteid tuua sellest, et menetlusosalised nõustuvad kohtuistungil, et juhul, kui kohus tuvastab vaidlustatud otsustuse olevat menetlustoimingu, siis menetleb kohus edasi õigusvastasuse tuvastamise kaebust. Osad kaebuse esitajad on oma nõude juba algusest peale ise sõnastanud alternatiivsena, taotledes kas haldusakti tühistamist või menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamist. Tallinna Halduskohtu praktikast pärineb selline näide, kus kohus pidas tuginedes Riigikohtu otsusele haldusasjas nr 3-3-1-39-10 võimalikuks kaebuses esitatud otsuse tühistamise nõuet vaadelda ka ilma, et kaebuse esitaja oleks pidanud selleks kaebust muutma, menetlustoimingu õigusvastasuse tuvastamise nõudena.⁸¹ Valdav on siiski see, et taotlust muudetakse kohtu juhatusel.

Teiseks on õiguste rikkumise kõrvaldamiseks reeglina sobiv kohustamisnõue: kohus kohustab haldusorganit tegema menetlustoimingu uuesti. Enamasti vastab see ka täpselt kaebuse esitaja soovile. Kohustamiskaebusega on hõlmatud ka vaidlustatud menetlustoimingu õigusvastasuse

⁷⁷ Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määruse nr 244 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb kaaluda keskkonnamõju hindamise algatamise vajalikkust, täpsustatud loetelu“ § 9 p-i 7 kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamist kaaluda juhul, kui rajatakse karusloomakasvatust üle 13 000 mingi pidamiseks.

⁷⁸ TlnHKo, 18. mai 2009, haldusasi nr 3-08-2114, p 12. Seega keelas kohus KOV täiendava ettevaatlikkuse keskkonnatundliku otsuse langetamisel ära. Paraku ei arvesta selline otsus analüüsi autori arvates keskkonnaõiguses keske tähtsusega ettevaatuse printsiipi.

⁷⁹ <http://www.nc.ee/?id=799>.

⁸⁰ RKHKo, 25. november 2010, haldusasi nr 3-3-1-78-10, p 12.

⁸¹ TlnHKo, 07. september 2010, haldusasi nr 3-10-1010, p 8.

tuvastamine.⁸² Samas kohtuotsuse resolutsiooni pannakse mõlemad paralleelselt kirja kahe eraldi taotluse rahuldamisena: „tunnistada õigusvastaseks...“ ja „kohustada uuesti läbi vaatama...“.⁸³

Vaadeldud asjade seas esines tühistamiskaebuselt kohustamiskaebusele üleminekut vähem kui õigusvastasuse tuvastamise kaebusele üleminekut. Tallinna Ringkonnakohus on öelnud, et õigusvastasuse tuvastamine enne lõpliku haldusakti andmist tähendab seda, et toiming tuleb uuesti teha,⁸⁴ nii et kohustamiskaebuse ja tuvastamiskaebuse järelmid võivad sellegipoolest olla samad. Sarnane seisukoht on Riigikohtu otsuses nr 3-3-1-94-06, p 12.

Veel on võimalik nõuda menetlustoiminguga tekitatud kahju hüvitamist. Nagu kahju hüvitamise kaebuse puhul üldine, tuleb tõendada, et kahju (RVastS § 7 lg 1) on tekkinud (varaline kahju (otsene varaline kahju või saamata jäänud tulu) või mittevaraline kahju - RVastS § 9 lg 1); on olemas põhjuslik seos õigusvastase menetlustoimingu ja kahju tekkimise vahel ning käitumine oli süüline. Kahju olemasolu väidavad kaebuse esitajad tüüpiliselt liiga kergekäeliselt. Nii jäävad kahju hüvitamise taotlused rahuldamata seetõttu, et kahju tekkimine pole tõendatud. Näiteks Tallinna Halduskohus märgib, et pelgalt teoreetiline võimalus saada kasu ei anna alust saamata jäänud tulu hüvitamiseks.⁸⁵

Keelduva otsusena määratletava menetlustoimingu puhul tekib küsimus, kas keeldumine saab iseenesest olla kahju tekkimise põhjuseks. Näiteks kui keeldutakse isiku munitsipaalaluruumi taotlejana arvele võtmisest, siis Tallinna Ringkonnakohus eitab seda võimalust, sõnades, et kuivõrd keeldumisega ei saa varalist kahju tekitada, puudub kohtul vajadus kontrollida vastustaja keeldumise õiguspärasust ja väidetavaid haldusmenetluse seaduse nõuete rikkumisi.⁸⁶ Keeldumine iseenesest ei täida veel kahju hüvitamise nõude eeldusi, näidata tuleb, et menetlustoimingu sooritamine tekitas isikule mingi kahju.

Viimase näiteks on haldusasi nr 3-08-76, milles kahjuna käsitleti kaebaja poolt kantud geoloogiliste uuringute teostamise kulutusi. Kahju tekitajaks oli kaebuse esitaja arvates keskkonnateenistus, kes väljastas kaebuse esitajale eksitavat teavet. Keskkonnateenistuse väitel Soosaare raba kaitse alla võtmise kavatsust ei olnud. Seda arvestades taotles kaebuse esitaja geoloogilise uuringu loa, sai selle ja kandis uurimise kulusid. Kuna ala võeti kaitse alla, siis edasine kaevandamise võimalus langes ära ja uurimisele kulutatud raha on käsitletav kahjuna. Teavitamistoiminguga tekitatud kahju hüvitamise kaebus jäi nii haldus- kui ka ringkonnakohtus rahuldamata, kuna keskkonnateenistuse saadetud kirjas väidetut ei saanud lugeda eksitava teabe esitamiseks. Menetlustoimingut ei peetud niisiis õigusvastaseks ja sellel puudus vältimatu põhjuslik seos väidetava varalise kahjuga. Tallinna Ringkonnakohus märkis, et isegi juhul, kui kirjas väljendatud toiming olekski õigusvastane, ei tooks see kaasa kahju hüvitamise nõude rahuldamist.⁸⁷

⁸² TrtRKO, 24. november 2009, haldusasi nr 3-09-750, p 10; TrtHKO, 29. november 2010, haldusasi nr 3-10-295, p 8; TlnRKO, 6. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2588, p 11-13

⁸³ Vt nt TrtHKO, 29. oktoober 2010, haldusasi nr 3-10-1261; TrtHKO, 29. november 2010, haldusasi nr 3-10-294; TlnHKO, 7. september 2010, haldusasi nr 3-10-1010; TlnRKO, 15. mai 2008, haldusasi nr 3-06-1615.

⁸⁴ TlnRKO, 6. oktoober 2009, haldusasi nr 3-07-2588, p 11-13.

⁸⁵ TlnRKO, 28. jaanuar 2008, haldusasi 3-04-292, p 12-13.

⁸⁶ TlnRKO, 28. jaanuar 2008, haldusasi 3-04-292, p 12-13.

⁸⁷ TlnHKO, 15. august 2008 ja TlnRKO 18. november 2008, haldusasi nr 3-08-76.

Kokkuvõttes tulevad menetlustoimingu vaidlustamisel kõne alla nii õigusvastasuse tuvastamise kui ka kohustamiskaebus ja kahju hüvitamise kaebus juhul, kui kahju on tekitatud menetlustoimingu õigusvastase läbiviimisega.

5. Kokkuvõte

Kohtupraktika analüüs keskendus neile juhtudele haldusmenetluses, mil teatud vaheotsustele on menetlusökoonomia seisukohast antud iseseisva regulatsiooni kvaliteet. Tegemist pole aga mitte eelhaldusaktiga, mis määraks lõppotsuse sisu mingis aspektis, vaid üksnes sisulist otsust ettevalmistava menetlustoiminguga, mille seadusandja võib olla määratlenud nt kooskõlastuse, heakskiidu, arvamuse, ettepaneku või muu eraldi reguleeritud menetlusetapina. Sellise menetluse vaheetapi vaidlustamise teoreetilised alused on kujundanud Riigikohus oma lahendites. Seadusandja on olnud napolisõnaline, defineerimata menetlustoimingu mõistet ja käsitledes selle vaidlustamist ainult vaidemenetluse, mitte aga halduskohtumenetluse kontekstis.

Üldjuhul menetlustoiminguid iseseisvalt vaidlustada ei saa. Samal seisukohal on nt ka Saksa seadusandja, kes lubab menetlustoiminguid vaidlustada üksnes koos lõpliku sisulise otsusega. Erandid menetlustoimingu vaidlustamiseks on kujundanud Riigikohus puhkudeks, kui esineb lõplikku haldusakti mõjutav oluline menetlusviga; subjektiivsete õiguste iseseisev rikkumine sõltumata lõplikust haldusaktist (nt viivitus); oluline menetlusviga valdkonnas, kus menetlusõigusel on eriline rõhk (nt keskkonnaõigus) või efektiivse õiguskaitse vajadus. Madalamate astmete halduskohtute praktika on need alused omaks võtnud. Sellegipoolest ei ole kaabeõiguse olemasolu määramine mitte ülevõetava reegli, vaid kohtu igakordse hinnangu küsimus.

On menetlusliike, kus menetluse vaheetappide puhul on juba välja kujunenud, kas tegemist on menetlustoimingu või millegi muu, nt eelhaldusaktiga. Käesolevas analüüsis olidki vaatluse all need juhtumid, milles võib väita selguse olemasolu. Detailplaneeringu koostamise peatamine, vallavolikogu ettepanek vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse andmiseks, üldgeoloogilise uurimistöo loa ja uuringuloa kooskõlastamine, ehitusloa kooskõlastamine, keskkonnamõju hindamise algatamine ja munitsipaalaluruumide kasutusse andmise otsustamine on menetlustoimingud.

Konkreetsed järeldused esimese ja teise astme kohtute otsustest, millest kohtunikud edasise praktika kujundamisel lähtuda saavad, on:

- Planeerimismenetluse peatamise õiguspärasuses lähtuvad I ja II astme halduskohtud Riigikohtu otsustest nr 3-3-1-56-08 ja 3-3-1-62-08. Ühe erandiga on detailplaneeringu koostamise peatamist peetud menetlustoiminguks. Madalamate astmete kohtute seisukohad on sarnased Riigikohtu omadega. Lahendites on kirjas, et peatamist õigustab uurimispõhimõte, mis on kollisioonis efektiivsuse põhimõttega; õiguspärane on peatamine üksnes kuni peatamise aluse püsimiseni ning ei tohi tekkida ebaproportsionaalset viivitust.
- Kui maa kasutusvaldusesse andmise otsustab maavanem vallavolikogu ettepanekul, peetakse ettepanekut – samuti ühe kohtuotsuse erandiga - Riigikohtu otsuse nr 3-3-1-39-10 eeskujul menetlustoiminguks. Volikogul on ettepaneku tegemisel kaalutusõigus; seda tuleb motiveerida; see ei ole õiguslikult siduv ja sellel on maavanema otsustusele haldusesisene mõju. Isikul on võimalik oma subjektiivseid õigusi kaitsta volikogu otsuse vaidlustamisel, kui neid on rikutud. Võimalust, et vallavolikogu ei teegi ettepanekut ühegi isiku kinnitamiseks, ei ole Tartu Halduskohus pidanud õiguspäraseks, leides, et volikogu ei ole õigustatud menetlust ise lõpetama, kuna haldusmenetlust lõpetava otsuse andmise pädevus on maavanemal.

Tartu Halduskohus on vallavalitsuse poolt koostatud vaba põllumajandusmaa kasutusvaldusesse taotlejate nimekirja määratlenud eelhaldusaktina.

- Uuringuloo taotlemisel antav arvamus on menetlustoiming.
- Kooskõlastus ehitusprojektile on menetlustoiming.
- Keskkonnamõju hindamise algatamise menetlustoimingut saab vaidlustada, ootamata ära lõppotsust, kuna keskkonnaõiguses on menetlusel suur roll.⁸⁸
- Menetlustoimingu vaidlustamisel saab nõuda õigusvastasuse tuvastamist, kohustamist menetlustoimingu uueks läbiviimiseks ja kahju hüvitamist.
- Menetlustoimingute läbiviimisel peab arvestama hea halduse põhimõttega ja menetlustoimingud peavad olema suunatud õiguspäraste eesmärkide saavutamisele.

Lõpetuseks võiks märkida, et kui tegemist pole tüüpolekorruga ja puudub kinnistunud kohtupraktika, on menetlustoimingut piiritleda väga keeruline, sest ühelt poolt HMS menetlustoimingu mõistet ei ava, teiselt poolt on kirjandus ja kohtupraktika genereerinud vahevariante nagu: reaaltoimingu tegemisele suunatud menetlustoiming, otsusena vormistatud menetlustoiming ja menetlustoimingu raames tehtud haldusotsus. Õnneks selline piiritlemisfanatism nagu saksa õiguskirjandusest peegeldub, Eesti õigust tõsiseltvõetavalt veel ei hägusta. Meil on oluline jääda põhimõistete juurde ning arvestada, et hinnang, kas tegemist on haldusakti, toimingu või menetlustoiminguga, ei saa põhineda üksnes dokumendi vormil, vaid läheneda tuleb sisuliselt. Eriseaduste puhul tuleb lähtuda konkreetsest haldusmenetlusest ja määratleda, mis on menetluse vaheetapp ning mis lõplik sisuline otsus selle haldusmenetluse kontekstis.

Selleks, et meie üsnagi hõredas kohtupraktikas menetlustoimingute temaatikat tugevdada, võiks vähe läbikirjutatud küsimused lahendada kohtulahendis didaktilisi kaalutlusi silmas pidades. Kirjutades kohtulahendi aluseks olevad teoreetilised seisukohad pikemalt lahti, on nii menetlusosalisel kui ka järgmisel lahendit läbivaataval kohtuinstantsil või seda eeskujuks võtval kolleegil lihtsam mõista otsuse kujunemise asjaolusid. Tõenäoliselt ongi vaieldav, millise õigusliku olemusega vaidlustatud akt on, sel juhul veenab põhjalik ning õpetlikku iva sisaldav kohtulahend lugejat, miks just ühe või teisega tegu, ning otsus on lõppastmes õigust loova tähendusega. Eelnevast lähtudes on menetlustoimingu teema ressurss Eesti õigusteaduse arengus.

⁸⁸ ühe kohtuasja pinnalt tehtud järeldus.