



KAALUTLUSOTSUSTE TEGEMINE KESKKONNAASJADES

KÄRT VAARMARI, SIIM VAHTRUS





K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Autorid: Kärt Vaarmari, Siim Vahtus

Assistent: Pille Priks

Kujundus: Epp Leesik, AS Ecoprint

SA Keskkonnaõiguse Keskus

www.k6k.ee

k6k@k6k.ee



KESKKONNAINVESTEERINGUTE
KESKUS

Juhise koostamist
rahastas

Keskkonnainvesteeringute
Keskus

SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDID.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. MIS ON HALDUSORGANI KAALUTLUSÕIGUS?	6
1.1. Kaalutusõiguse mõiste	6
1.2. Kaalutusõiguse liigid	7
1.3. Kaalutusõigus menetluses ja lõppotsuste tegemisel	7
2. KAALUTLUSÕIGUSE TEOSTAMINE.....	9
2.1. Seadus kaalutusõiguse allikana.....	9
2.2. Kaalutusõiguse ulatus	10
2.3. Määratlemata õigusmõiste	10
2.4. Kaalutusruumi piiride olulisus.....	11
3. KAALUTLUSNÕUDED	12
3.1. Ülevaade	12
3.2. Volitus kaalutusõiguse kasutamiseks.....	13
3.3. Kaalutusõiguse eesmärk.....	13
3.4. Õiguse üldpõhimõtted.....	14
3.5. Keskkonnaõiguse üldpõhimõtted.....	17
3.6. Olulised asjaolud.....	19
3.7. Põhjendatud huvid	21
3.8. Kuidas asjaolusid ja huve kaaluda?	22
4. KAALUTLUSOTSUSE MOTIVEERIMINE.....	25
4.1. Motiveerimiskohustus	25
4.2. Motivatsiooni sisu ja maht	26
4.3. Menetlustoimingute motiveerimise kohustus.....	30
4.4. Motiveerimata jätmise tagajärjed	31
5. KAALUTLUSOTSUSTE TEGEMISE ERISUSED ERINEVATE KESKKONNAOTSUSTE PUHUL	32
5.1. Planeeringud	32
5.2. Projekteerimistingimused	36
5.3. Ehitusload	37
5.4. Keskkonnaload.....	38
5.5. KMH/KSH algatamine	40
5.6. Kooskõlastused ja nõusolekud.....	43
6. KOHTUPRAKTIKA.....	45
Näide detailplaneeringu algatamata jätmise otsusest.....	50

KASUTATUD LÜHENDID

EhS – ehitusseadus

HMS – haldusmenetluse seadus

KeHJS – keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KeÜS – keskkonnaseadustiku üldosa seadus

KMH – keskkonnamõju hindamine

KOV – kohalik omavalitsus

KSH – keskkonnamõju strateegiline hindamine

LKS – looduskaitse seadus

MaaPS – maapõu seadus

PlanS – planeerimise seadus

PS – põhiseadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

THS – tööstusheite seadus

VeeS – veeseadus

SISSEJUHATUS

Teie ees olevad kaalutusotsuse tegemise juhised on mõeldud kohalike omavalitsuste ametnikele ja riigi-ametnikele, kelle ülesandeks on anda keskkonnalube (nt saastelube, kaevandamislube, jäätmelube) või ehituslube, valmistada ette planeeringute kehtestamist jmt.

Juhise kirjutamise ajendiks on Keskkonnaõiguse Keskuse juristide praktikas ning laiemalt ka üldises kohtupraktikas ette tulnud juhtumid, mis näitavad, et erinevate huvide kaalumine ning lõpplahenduseni jõudmise põhjendamine ei ole veel enesestmõistetavad oskused. Selle praktiline tagajärg kohaliku omavalitsuse või riigiasutuse jaoks võib sageli olla otsuse tühistamine, mõnikord juhtub see elementaarse menetlus- või vorminõude täitmata jätmise tõttu.

Juhise ülesandeks on näidata ametnikule üsna lihtsalt ja praktiliste näidete varal, milles kaalutusnõuded seisnevad, millal tuleb neile rohkem tähelepanu pöörata, kui põhjalikult otsuseid põhjendada jne. Väljatoodud nõuded tuginevad õigusnormidel ja asjakohasel kohtupraktikal.

Juhis koosneb kolmest mõttelisest osast. Peatükkides 1-4 tutvustatakse kaalutusõiguse tähendust ning üldiseid kaalutlemise nõudeid, peatükk 5 räägib nõuete rakendamise erisustest konkreetsete keskkonnaotsuste (planeeringud, projekteerimistingimused, keskkonnaloa jm) tegemisel. Peatükk 6 on koondatud väljavõtted asjassepuutuvast Riigikohtu praktikast.

Juhiste sisu oluliseks osaks ja lisaks on näited erinevatest kaalutusotsustest, mis aitavad paremini mõista, mida ühe otsuse puhul saab ja tuleb kaaluda, ja kuidas seda kaalumist hiljem kirja panna.

Juhiste koostajad Kärt Vaarmari ja Siim Vahtrus

Tartus, november 2013

1. MIS ON HALDUSORGANI KAALUTLUSÕIGUS?

1.1. Kaalutusõiguse mõiste

HMS § 4 lg 1 defineerib kaalutusõiguse (diskretsiooni) kui "haldusorganile seadusega antud volituse kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel". Mida tähendab see sisuliselt ühe haldusorgani või ametniku jaoks?

Haldusorgani vaatenurgast on kaalutusõigus **õigus otsustada** üksikjuhtumi lahendamisel, **milline lahendus on** konkreetset olukorda arvestades **kõige sobilikum**. Tavapärasest haldustegevusest erineb kaalutusõigus seega selle poolest, et õigusnorm ei näe üksikjuhtumi lahendamiseks ette üht ja ainuõiget käitumisviisi, vaid annab haldusorganile teatud ulatuses „vabad käed“.

NÄIDE

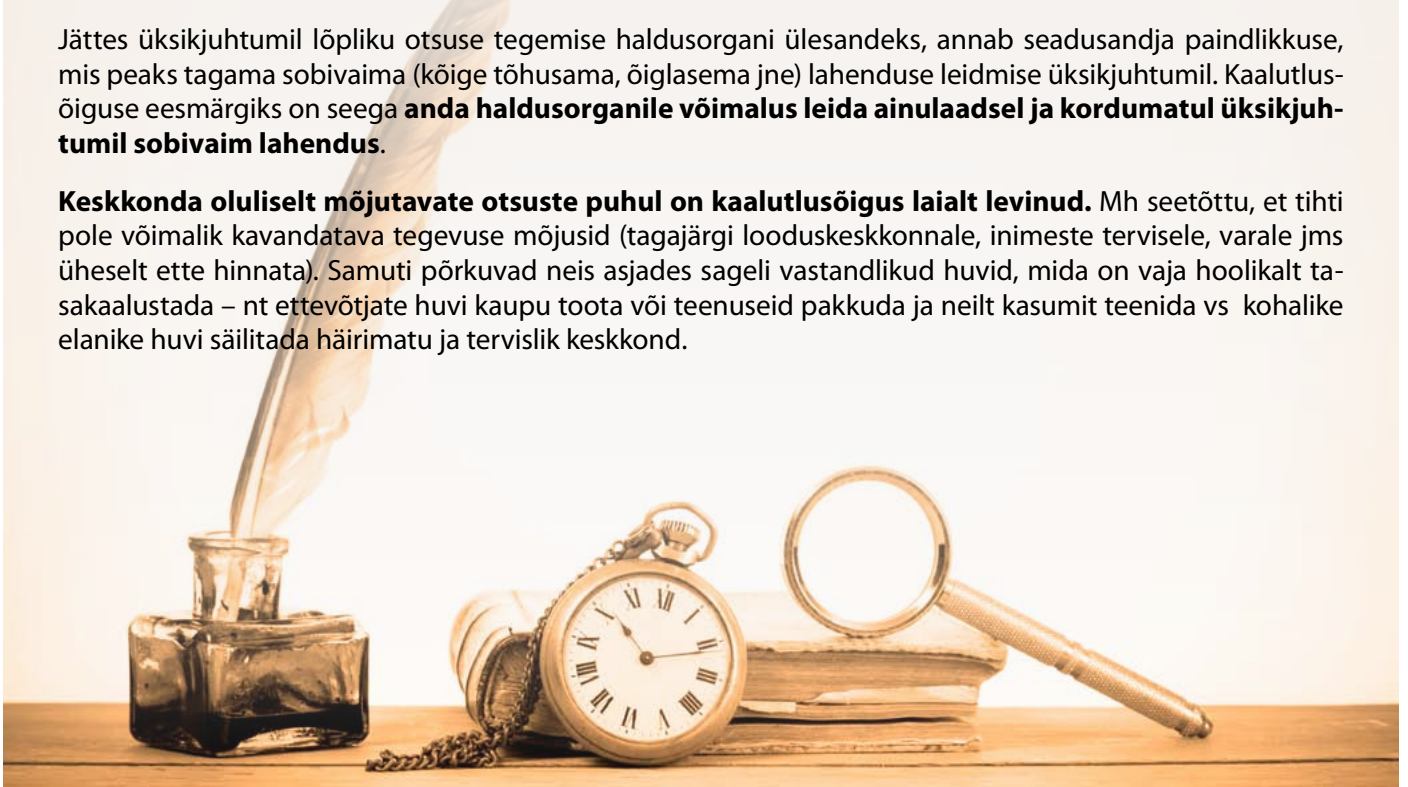
THS § 54 lg 1 p 1 sätestab: „Loa andja tunnistab kompleksloa kehtetuks, kui seda taotleb käitaja“. Kui käitaja taotleb kompleksloa kehtetuks tunnistamist, on ainuõige seda ka teha. Ametnikul ei ole õigust otsustada, et asjakohasem oleks luba nt muuta.

THS § 54 lg 2 p 2 sätestab seevastu, et loa andja võib (kaalutusõiguse alusel) keskkonnaloa kehtetuks tunnistada, kui käitaja ei täida kompleksloas sätestatud nõudeid ja teda on sellise rikkumise eest juba varem karistatud. Sellises olukorras on ametnikul õigus otsustada, kas loa kehtetuks tunnistamine on konkreetset olukorda arvestades kõige sobilikum lahendus.

Miks on haldusorganitele selline õigus antud? Ametnike poolt lahendatavad olukorrad on sageli ainulaadsed ja kordumatud. Näiteks on raske ette kujutada kahte kaevandust või elamuarendust, mis oleksid oma omadustelt ja mõjudelt äravahetamiseni sarnased. Kui konkreetsete juhtumite asjaolusid on palju ning need võivad olla väga erinevad, on seadusandjal raske või lausa võimatu ette kirjutada ainuõigeid (universaalseid) lahendusi, mida ametnikud hõlpsasti järgida saaksid.

Jättes üksikjuhtumil lõpliku otsuse tegemise haldusorgani ülesandeks, annab seadusandja paindlikkuse, mis peaks tagama sobivaima (kõige tõhusama, õiglasema jne) lahenduse leidmise üksikjuhtumil. Kaalutusõiguse eesmärgiks on seega **anda haldusorganile võimalus leida ainulaadsel ja kordumatul üksikjuhtumil sobivaim lahendus**.

Keskkonda oluliselt mõjutavate otsuste puhul on kaalutusõigus laialt levinud. Mh seetõttu, et tihti pole võimalik kavandatava tegevuse mõjusid (tagajärgi looduskeskkonnale, inimeste tervisele, varale jms üheselt ette hinnata). Samuti pörkuvad neis asjades sageli vastandlikud huvid, mida on vaja hoolikalt tasakaalustada – nt ettevõtjate huvi kaupu toota või teenuseid pakkuda ja neilt kasumit teenida vs kohalike elanike huvi säilitada häirimatu ja tervislik keskkond.



1.2. Kaalutusõiguse liigid

Võimalike valikute alusel saab kaalutusõigust liigitada **otsustus- ja valikudiskretsiooniks**:

- 1) **otsustusdiskretsiooni** korral on haldusorganil õigus otsustada, **kas** mingis olukorras sekkuda;
- 2) **valikudiskretsiooni** korral on haldusorganil õigus otsustada, **millisel viisil** sekkuda.

Praktikas esinevad erinevad diskretsiooniliigid ka koos – st haldusorganil on kaalutusõiguse alusel õigus otsustada nii seda, kas sekkuda, kui ka seda, millisel viisil sekkuda.

Kaalutusõiguse liik	Lahendatav küsimus	Näide
Otsustusdiskretsioon	Kas sekkuda?	THS § 54 lg 2 p 2 kohaselt võib keskkonnaprobleemide andja tunnistada loa kehtetuks, kui käitaja rikub korduvalt loas esitatud nõudeid.
Valikudiskretsioon	Kuidas sekkuda?	MaaPS § 35 lg 2 p 8 kohaselt määrab kaevandamisloa andja loa nõuded, mis on vajalikud negatiivse keskkonnamõju vähendamiseks. Säte ei täpsusta, millised on võimalikud nõuded.
Kombineeritud diskretsioon	Kas sekkuda? Kui jah, siis millisel viisil?	Kohalikel omavalitsustel on planeerimisseaduse alusel õigus otsustada, kas kehtestada algatatud ning vastuvõetud detailplaneering. Samuti on neil õigus otsustada selle täpsema sisu, nt lubatavate ehitiste arvu, kõrguse, ehitusala jms üle.

1.3. Kaalutusõigus menetluses ja lõppotsuste tegemisel

Kaalutusõigust võib olla vaja teostada küll lõpliku haldusakti andmisel või toimingute tegemisel, ent ka haldusmenetluse käigus.

Menetluse käigus tuleb otsustada, kuidas erinevaid menetlustoiminguid ette valmistada ja teha. Vastavalt HMS § 5 lõikele 1 eeldatakse, et haldusorgan võib **haldusmenetluse üksikasjad** määrata kindlaks kaalutusotsusena, ehk otsustada ise, kuidas ta menetluse täpselt läbi viib. Selline eeldus ei kehti juhul, kui seadus näeb ette täpse korra, kuidas menetlust või mõnd selle osa tuleb läbi viia.

Keskkonna- ja planeerimisõiguses leidub palju kohustuslikke erisätteid, nt teadete avaldamise ja avalike väljapanekute osas. Seaduste ja määrustega täpsustamata osas otsustab haldusorgan menetluslikud üksikasjad siiski kaalutusõiguse alusel.

NÄIDE

PlanS § 12 lg 1 kohustab kohalikku omavalitsust teavitama avalikkust planeeringu algatamisest läbi ajalehtede ning veebilehe, loetledes ka andmed, mis teates esitama peab. Samas on kohalikul omavalitsusel kaalutusõiguse alusel õigus otsustada, kas kasutada täiendavaid kanaleid (nt teadetetahvleid, postiloendid) ning millist infot nende kaudu edastada.

Olulisemateks kaalutusotsusteks, mida haldusorganid keskkonnaotsuste menetlustes teevad, on nt:

- dokumentide väljapaneku tähtaja määramine
- menetluse peatamine
- keskkonnamõjude hindamise algatamine jms.

Samuti on kaalutusotsusteks teiste haldusorganite poolt juhitud menetlustes antavad koostõlused ja nõusolekud.

Haldusaktide andmine on haldusorganitel kaalutusõigus seevastu vaid juhul, kui see tuleneb vastavast seadusest ning selles kindlaks määratud ulatuses. Keskkonnavaldkonnas on olulisemateks kaalutusõiguse alusel antavateks haldusaktideks:

- 1) planeeringute kehtestamine;
- 2) projekteerimistingimuste andmine;
- 3) ehituslubade andmine;
- 4) keskkonnalubade andmine.

2. KAALUTLUSÕIGUSE TEOSTAMINE

2.1. Seadus kaalutusõiguse allikana

Eesti õiguskorras võib üksikisikute õigusi piirata vaid seaduste alusel. Isikute ühetaoliseks kohtlemiseks ja õigusselguse tagamiseks peaksid seadused seetõttu olema võimalikult täpsed. Nagu eelpool välja toodud, ei ole aga seadusandjal alati võimalik universaalseid lahendusi ette näha. Selleks, et ühelt poolt tagada vajalikku paindlikkust, ent teisalt vältida haldusorganite omavoli, **on haldusorganitel kaalutusõigus vaid juhul, kui seadusandja on neile sellise õiguse seaduses jätnud**. Menetluslike üksikasjade kindlaksmääramisel tuleneb selline õigus juba haldusmenetluse seaduse § 5 lõikest 1, lõppotsuste korral aga eriseadustest (nt PlanS, VeeS, THS jt).

Praktikas ei ole kaalutusõiguse olemasolu eriseadustes alati üheselt ja selgelt väljendatud. Sellistel juhtudel tuleb kaalutusõigus tuvastada seaduste **tõlgendamise teel**. Tõlgendamise käigus tuleb välja selgitada, kas seaduse sisu annab antud olukorras käitumiseks selge ja ühese juhise või on haldusorganil endal siiski võimalik otsustada, kas ja kuidas sekkuda.

Kaalutusõiguse väljendamise viis	Kaalutusõigusele viitamine seaduses	Näiteid seaduse sõnastusest
Otsene	Väljendid nagu „võib“, „on õigus“, „arvestades“ jmt, mis üheselt viitavad valikuvõimalusele	<p><i>PlanS § 10 lg 1: Iga isik võib teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Planeeringu koostamise algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda.</i></p> <p><i>MaaPS § 43 lg 3: Lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatule on kaevandamisloa andjal õigus luba kehtetuks tunnistada, kui loa omanik ei ole viie aasta jooksul loa andmisest arvates alustanud loaga määratud määraldise piires maavaravaru kaevandamist.</i></p> <p><i>THS § 41 lg 1: Arvestades tegevusvaldkonna ja käitise asukoha iseärasusi, otsustab loa andja kompleksloa koosseisu üle.</i></p>
Tõlgendamist vajav	Kaalutusõigusele konkreetses sättes ei viidata	<i>PlanS § 24 lg 3: Detailplaneeringu, mille koostamise üle ei teostata järelevalvet, või maavanema poolt järelevalve käigus heakskiidetud üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus.</i>

2.2. Kaalutusõiguse ulatus

Kaalutusõiguse ulatus tähendab võimalike õiguspäraste lahenduste hulka, mille vahel haldusorgan saab valida.

Kaalutusõiguse ulatus sõltub esmalt kaalutusõigust andva seaduse sätetest, ning on seetõttu valdkonniti erinev (vt lähemalt selle teema kohta ptk 3.2 „Volitus kaalutusõiguse kasutamiseks“ ja ptk 5 „Kaalutusotsuse tegemise erisused erinevate keskkonnaotsuste puhul“).

NÄIDE

Detailplaneeringute kehtestamisel on kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus ulatuslik ning võimalikke valikuid on palju. Keskkonnakomplekslubade puhul seevastu on loa andmisest keeldumise alused määratletud konkreetsemalt.

Lisaks kaalutusõiguse aluseks olevatele seadusesätetele sõltub kaalutusõiguse ulatus konkreetsest üksikjuhtumist. Konkreetset asjaolud võivad kaalutusõigust oluliselt kitsendada.

NÄIDE

Planeeringu kehtestamisel võivad kaalutusruumi kitsendada keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemusena selgunud olulised keskkonnamõjud, mida ei ole võimalik leevendada.

Kaalutusõigus seaduses:



Kaalutusõigus üksikjuhtumil:



Erijuhtumiks on olukorrad, kus konkreetse juhtumi asjaolud kitsendavad kaalutusruumi sellisel viisil, et võimalik on vaid üks õiguspärane otsus (kaalutusõigus sisuliselt puudub). Sellist olukorda nimetatakse ka **kaalutusõiguse kitsendamiseks (redutseerimiseks) nullini**.

NÄIDE

Kaevandamislubade andmine on üldjuhul haldusorgani kaalutusotsuseks. Samas juhul, kui mõni arendaja sooviks kaevandada maavarasid mõne looduskaitseala osaks olevas loodusreservaadis, tuleks loa andmisest igal juhul keelduda, kuna LKS § 29 lg 2 kohaselt on sellisel alal igasugune inimtegevus keelatud (välja arvatud järelevalve, päästetööde, kaitse korraldamise jms erilistel eesmärkidel).

Kaalutusõiguse redutseerimine nullini:



2.3. Määratlemata õigusmõiste

Kaalutusõiguse mõistega on seotud ka **määratlemata õigusmõisted**. Määratlemata õigusmõisted on mõisted, millel puudub täpne sisu või definitsioon ja mille sisu konkreetsetel üksikjuhtumil tuleb haldusorganil igakordselt kindlaks määrata. Määratlemata õigusmõistete hulka kuuluvad nt mõisted „avalik huvi“, „põhjendatud“, „sobiv“, „viivitamatult“.



Erinevalt kaalutusõigusest on mõningaid määratlemata õigusmõisteid võimalik ka konkreetsel üksikjuhtumil üheselt sisustada (on vaid üks „õige“ viis mõiste sisustamiseks).

NÄIDE

PlanS § 18 lg 2 p 1 kohaselt tuleb planeeringu avalik väljapanek korraldada valla või linna keskses. Mis on keskseks konkreetse valla puhul, sõltub üksikjuhtumist. Üldjuhul on selleks valla keskne asula, ent kui neid võib olla mitu, tuleb ka nende vahel valida.

Samas võib esineda ka mõisteid, mis on sedavõrd abstraktsed, et nende sisustamiseks üksikjuhtumil tuleb paratamatult anda subjektiivsemaid hinnanguid (nt „avalik huvi“, „vajalik“, „sobiv“). Sellisel juhul on haldusorganil teatud kaalutusruum ning mõiste sisustamisel tuleb juhinduda seadusandja eesmärgist (ja juhiste), järgida õiguse üldpõhimõtteid ning välja selgitada kõik olulised asjaolud (vt ka ptk 3.3 (Kaalutusõiguse eesmärk), 3.4 (Õiguse üldpõhimõtted), 3.6 (Olulised asjaolud)).

NÄIDE

THS § 50 p 5 sätestab, et keskkonnakompleksloa nõudeid muudetakse, kui käitise laadi või toimimisviisi kavatakse oluliselt muuta. Loa andjal on teatud kaalutusruum otsustamiseks, millised kavatud muudatused käitise laadis või toimimisviisis on selle sätte kontekstis olulised.

2.4. Kaalutusruumi piiride olulisus

Mida avaram on kaalutusruum, seda olulisem on kaalutus- ja menetlusnõuete järgimine. Riigikohus on avara kaalutusruumi alusel tehtavate otsuste puhul rõhutanud, et tähtsad on nt isikute õigeaegne kaasamine ja ärakuulamine, samuti väidete ja seisukohtade arvesse võtmine või arvestamata jätmise põhjendamine. Kaalutus- või menetlusnõuete rikkumine võib sellistel puhkudel tuua kaasa otsuse kehtetuks tunnistamise.

KOHUS

RKHK 18. veebruari 2002. a otsus nr 3-3-1-8-02, p 6: „Planeerimisotsustuste omapära - nende ulatusliku diskretsioonilisuse - tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.“

RKHK 17. oktoobri 2007. a otsus nr 3-3-1-39-07, p 15: „Detailplaneeringu menetlemisel ja kehtestamisel diskretsiooniõiguse kasutamine eeldab seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad jäetakse arvestamata, siis tuleb seda põhjendada.“

3. KAALUTLUSNÕUDED

3.1. Ülevaade

Kaalutusõiguse eesmärk on anda haldusorganile otsustamisel paindlikkust, ent see ei tähenda, et ametnik võiks otsuse teha täiesti oma äranägemise järgi. Selleks, et tagada otsuste õiglus ja mõistlikkus, vältida võimu kuritarvitamist haldusorganite poolt ja isikute õiguste liigset kahjustamist, on kaalutusotsuse tegemisele seatud mitmeid nõudeid (kaalutusnõudeid). Seega ei kirjuta **seadusandja** kaalutusõiguse korral ette lõplikku tulemust, ent on erinevate isikute ja huvide kaitseks **kindlaks määranud viisi, kuidas kaalumise abil tulemuseni jõuda**.

Olulisimad kaalutusnõuded on kirjas HMS § 4 lõikes 2:

SEADUS

HMS § 4 lg 2: Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Kaalutusõiguste teostamisel peab haldusorgan seega:

- » püsima seadusandja antud volituse piirides;
- » järgima kaalutusõiguse eesmärki;
- » järgima õiguse üldpõhimõtteid;
- » arvestama olulisi asjaolusid;
- » kaaluma põhjendatud huve.

Kaalutusnõuete järgimata jätmine võib olla **oluline menetlusviga**, mis toob kaasa otsuse tühistamise kohtu poolt. Riigikohtu praktikas on kaalutusnõuete sisu selgitatud ning täpsustatud, seetõttu on nende nõuete täitmisel lisaks seadusele oluline tunda ka kohtupraktikat.

Lisaks üldistele kaalutusnõuetele tuleb keskkonnaasjades arvestada ka **keskkonnaõiguse põhimõtetega**, mis võivad sobivate valikute hulka oluliselt kitsendada.

Järgmistes punktides on kõigi nõuete sisu ja tähendus täpsemalt lahti kirjutatud. Punktis 3.8 on ülevaatlik skeem, kuidas erinevaid nõudeid kaalumisel rakendada.

3.2. Volitus kaalutusõiguse kasutamiseks

Kaalutusõiguse teostamisel on vaja püsida seadusandja poolt antava volituse piirides. Kaalutusõigust ei tohi teostada olukordades, kus seadusandja ei ole seda ette näinud, samuti ei tohi valida lahendusi, mida seadusandja pole ette näinud. Volituse piiride ületamine on oluliseks rikkumiseks, mis kohtuvaidluse korral toob kaasa tehtud otsuse tühistamise kohtu poolt.

Seadusandja poolt antud volitusega ei kaasne mitte ainult õigus kaalutusotsust langetada, vaid ka **kaalutusotsuse tegemise kohustus**. Haldusorgan peab seega kaalutusõigust andva normi alusel otsust tehes järgima kõiki kaalutusnõudeid, eelkõige selgitama välja olulised asjaolud ja põhjendatud huvid ning neid kaaluma, samuti otsust motiveerima. Vastasel juhul on tegemist olulise diskretsiooniveaga, mis võib tuua kaasa otsuse tühistamise. Diskretsiooni (täies mahus) kasutamise kohustust on korduvalt rõhutanud ka Riigikohus.

KOHUS

Planeerimismenetluses RKHK 6. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-62-02, p 18: „Diskretsioonireeglite rikkumine võib seisneda ka diskretsiooni mittekasutamises. Tegemist on olukorraga, kus diskretsiooni teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on otsustamisel võimalik kasutada. /.../ Seejuures ei tule kohalikul omavalitsusel otsustada mitte ainult detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise küsimus, vaid ka valiku tegemine võimalike lahenduste vahel.“

Teistes valdkondades vt nt RKHK 11. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-52-02, p 11; RKHK 16. jaanuari 2008. a otsust nr 3-3-1-81-07, p 20.

3.3. Kaalutusõiguse eesmärk

Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas selle eesmärgiga, milleks võib olla nt erinevate huvide tasakaalustamine või välisõhu hea kvaliteedi säilitamine. Kuna kaalutusõiguse eesmärki reeglina seaduses otsesõnu välja ei tooda, on vaja see ise välja selgitada.

Kaalutusõiguse eesmärgi tuvastamisel on esmalt kasulik vaadata vastava **seaduse** kui terviku **eesmärke**:

NÄIDE

THS § 1 lg 1: Käesoleva seaduse eesmärk on saavutada keskkonna kui terviku kaitse kõrge tase, minimeerides saasteainete heite õhku, vette ja pinnasesse ning jäätmetekke, et vältida ebasoodsat mõju keskkonnale.

VeeS § 1 lg 1: Veeseaduse ülesanne on sise- ja piiriveekogude ning põhjavee puhtuse ja veekogudes ökoloogilise tasakaalu tagamine.

Seaduse kui terviku eesmärgid on reeglina sõnastatud abstraktselt. Seetõttu ei pruugi need igal juhul anda selget vastust sellele, millisel eesmärgil jättis seadusandja haldusorganile just konkreetses üksikküsimuses (nt keskkonnanõu muutmiseks) kaalutusõiguse. Täiendavalt võib sellisel juhul olla abi:

- » seaduseelnõu seletuskirjadest (NB! kontrollida tuleks, ega eelnõud pärast seletuskirja koostamist ei muudetud);
- » seaduseelnõu aruteluga seotud materjalidest (Riigikogu stenogrammid jm);
- » kohtupraktikast;
- » arengukavadest ja neis püstitatud eesmärkidest.

Kuna kaalutusõiguse eesmärk sõltub seadusandja (eeldatavast) tahtest, mitte konkreetse juhtumi asjaoludest, ei ole seda vaja igal üksikjuhtumil uuesti tuvastama asuda.

Samas on kaalutusõiguse eesmärki oluline siiski kaalutlemisel meeles pidada ning hinnata, kas asjaolusid ja huve on väärtustatud kooskõlas kaalutusõiguse eesmärgiga ning ega valitud lahendus sellega vastuollu ei lähe. Vastasel juhul annab see aluse lõpliku otsuse tühistamiseks kohtu poolt.

3.4. Õiguse üldpõhimõtted

Kaalutusõiguse teostamisel tuleb lisaks volituse piiridele ning kaalutusõiguse eesmärgile järgida ka õiguse üldpõhimõtteid. Vastavad põhimõtted tulenevad põhiseadusest ning kujutavad endast olulisi suuniseid sellele, milline peaks halduse tegevus olema.

Kaalutusõiguse teostamisel peab alati järgima **proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse** põhimõtteid. Samas ei ole need ainsad õiguse üldpõhimõtted, mis võivad kaalutusõiguse teostamisel olulised olla. Konkreetset üksikjuhtumil võib oluline olla ka näiteks inimväärikuse, sotsiaalliigi või õigusriigi põhimõte.

PROPORTSIONAALSUS

Eesti põhiseaduse § 11 kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Kuigi põhiseadus ei kasuta otsesõnu „proportsionaalsuse“ mõistet, tuleneb proportsionaalsuse põhimõte just sellest sättest ning sellele tuginevast Riigikohtu praktikast.

Proportsionaalsuse põhimõte tähendab lihtsamalt öeldes, et **valitud lahendused peavad olema seatud eesmärgi suhtes mõistlikud**. Kui eesmärgiks on surmata sääsk, ei ole mõistlik kasutada selleks revolvrit.

Lahenduse proportsionaalsus sõltub sellest, milline on eesmärk, mida soovitakse selle abil saavutada. See tõttu saab haldusorgan proportsionaalsust kontrollima asuda alles selle järel, kui ta on enda jaoks selgeks teinud, millist eesmärki ta mingi meetmega saavutada soovib.

Oluline on seejuures mitte hinnata ainult otsuse põhisisu (loa/keelu) proportsionaalsust, vaid ka selle üksikute kõrvaltingimuste proportsionaalsust. Erinevatel otsuse tahkudel võivad seejuures olla erinevad eesmärgid, millest proportsionaalsuse hindamisel lähtuda.

NÄIDE

Katlamaja rajamiseks välisõhu saasteloa andmise otsuse kui terviku tegemisel võib olla (ühiks) eesmärgiks mingi piirkonna varustamine soojaga; saasteainete filtrite paigaldamise üle otsustamisel aga lähiümbruse elanike tervise kaitse.

Riigikohtu praktika kohaselt on proportsionaalne see lahendus, mis on soovitud eesmärgi suhtes **kohane, vajalik ja mõõdukas**.

Proportsionaalsuse element	Sisu	Näide – lubjakivikarjääris kaevandamistegevuse ajaline piiramine ajavahemikuga kell 7.00-19.00
1. Kohasus	Lahendus peab aitama kaasa eesmärgi saavutamisele, olema sellega põhjus-tagajärg seoses.	Tegevuse ajaline piiramine aitab kaasa kohalike elanike tervise ja heaolu kaitsele (väldib müra puhke- ja uneajal).
2. Vajalikkus	Lahendusele puuduvad sama tõhusad, isikute õigusi vähem riivavad alternatiivid. Seejuures tuleb arvestada adressaadi ja kolmandate isikute õigustega, samuti halduskoormusega.	Kaevandamistegevuse ajaline piiramine on vajalik, kui müraprobleemi ei ole muul viisil võimalik tõhusalt lahendada (nt katendivalli rajamisega karjääri servale).

3. Mõõdukus

Isikutele kaasnevad koormavad tagajärjed on eesmärki arvestades põhjendatud. Mida olulisemad tagajärjed, seda kaalukam peab olema eesmärk

Tööde ajaline piiramine on mõõdukas, kui mõju isikute tervisele ja heaolule on kaalukam, kui arendajale tööaja piiramisest tulenevad ebamugavused ja/või majanduslik kahju.

Proportsionaalsuse põhimõtte olulisust keskkonna- ja planeerimisasjades on rõhutanud ka Riigikohus. Planeeringumenetluses haldusaktide (planeeringu algatamisest keeldumine, planeeringu kehtestamine) andmisel peab kohalik omavalitsus kaaluma kaasnevate õiguste riivete proportsionaalsust. Sama kehtib ehituslubade puhul.

KOHUS

RKPJK 16. jaanuari 2007. a otsus nr 3-4-1-9-06, p 32: "Kuivõrd planeeringu algatamisest keeldumisel antav haldusakt on kaalutusõiguse alusel antav haldusakt, peab kohalik omavalitsusüksus igal konkreetsel juhul detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riivid on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele."

Ka ehitusluba andes või sellest keeldudes peab kohalik omavalitsusüksus juhinduma seaduses sätestatud kaalutusruumist ning selle raames põhjalikult hindama kõigi asjassepuutuvate isikute huve ja õigusi ning silmas pidama, et otsusest tulenevad põhiõiguste (omandiõiguse, liikumisvabaduse, ettevõtlusvabaduse jm asjassepuutuvate põhiõiguste) piirangud oleksid proportsionaalsed ning kooskõlas ühetaolise kohtlemise põhimõttega."

Proportsionaalsed ei pea olema ainult lõplikud otsused (haldusaktid), vaid ka menetluses tehtavad üksikud toimingud, nt planeeringumenetluse peatamine.

KOHUS

RKHK 14. jaanuari 2009. a otsus nr 3-3-1-62-08, p 13: "Planeerimisseadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul detailplaneeringu menetlus tuleb läbi viia. Samuti ei ole õigusaktides üheselt piiratud tähtaega, milleks haldusmenetlust võib peatada. Peatamine on õiguspärane senikaua, kui selleks on olemas objektiivsed ja mõjuvad põhjused ning peatamine on proportsionaalne võrreldes taotletava eesmärgiga."

VÕRDNE KOHTLEMINE

Võrdse kohtlemise põhimõtte ei tähenda, et kõiki isikuid peaks kohtlema võrdselt. Põhimõtte sisuks on pigem, et **võrdseid tuleb kohelda võrdselt ning erinevaid erinevalt**. Seejuures tuleb võrdselt kohelda isikuid ja juhtumeid, mille puhul on kõik olulised asjaolud ühetaolised. Võrdse kohtlemise põhimõtte ei kohaldu juhtudel, kus vaid mõned olulistest asjaoludest on analoogsed.

NÄIDE

Võrdse kohtlemise põhimõtte ei puutu asjasse juhul, kui kaks arendajat soovivad samasse linnaosasse rajada sarnase suurusega korterelamuid, ent üks kavandatav arendus asub endise tööstushoone kasutuseeta krundil, teine seevastu avalikkuse poolt kasutataval haljasalal. Samuti ei ole võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks see, kui koheldakse erinevalt kaht kõrvuti kruntidel asuvat tööstuskäitist juhul, kui nende tegevusest tekkivate heidete kogus ja koostis on erinevad.

KOHUS

RKHK 18. oktoobri 2004. a otsus nr 3-3-1-37-04, p 12: „Kuivõrd kassaatorile kuuluvad tootmishooned on ainukesed, mis asuvad otse jõekaldal ja kesklinnas elamurajooni keskel ning teised ettevõtted asuvad teise tsooni piirkonnas, ei ole tegemist ühtede ja samade oludega ja nende ettevõtete erinev kohtlemine ei kujuta endast võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist."

Võrreldavate oluliste asjaolude valik peab olema ratsionaalselt põhjendatud. Vastasel juhul on tegemist alusetu diskrimineerimisega. PS § 12 loetleb rea asjaolusid, millest lähtuvalt ei tohiks inimesi erinevalt kohelda, nt rahvus, keel, sugu, päritolu, ent tegemist ei ole ammendava loeteluga.

KOHUS

RKHK 12. detsembri 2006. a otsus nr 3-3-1-65-06, p 25: „Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral. Võrdse kohtlemise rikkumisega on tegemist siis, kui ühesuguseid asjaolusid käsitletakse ilma nähtavate mõistlike põhjendusteta erinevalt.”

Võrdse kohtlemise põhimõtte ei välista varasema halduspraktika muutmist ning sellest tulenevat ühetaoliste juhtumite erinevat kohtlemist. Tegemist peab aga olema üldise halduspraktika muutmisega, mis peab samuti olema ratsionaalselt põhjendatud.

Võrdse kohtlemise printsiipi ei kohaldata ka juhul, kui varasem halduspraktika on olnud õigusvastane. Isikutel ei ole õigust nõuda, et haldusorgan kordaks nende kasuks varem sarnases olukorras tehtud viga.

KOHUS

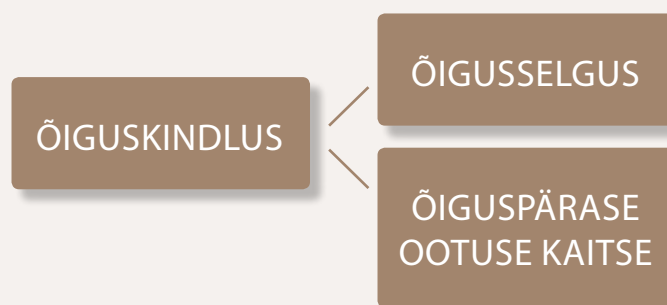
RKHK 6. detsembri 2004. a otsus nr 3-3-1-53-04, p 13: „Ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist ei saa nõuda ka toetudes võrdse kohtlemise põhimõttele. Riigikohtu halduskollegium on 6. mai 2004. a otsuses asjas nr 3-3-1-19-04 leidnud, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega pole tegemist, kui haldusorgan ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul.”

NÄIDE

Arendaja ei saa nõuda, et talle antaks õigusnormidega vastuolus olev vee erikasutusluba kaitsealuse jõe paisutamiseks, isegi kui sarnase kaitsereežiimiga jõeale on varem analoogse paisu rajamist õigusvastaselt lubatud.

ÕIGUSKINDLUS

Õiguskindlus on proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise kõrval üks olulisemaid põhimõtteid, mis suunab haldusorganite tegevust, sh kaalutlusõiguse kasutamist. Tegemist on katuspõhimõttega, mille alla kuuluvad kaks teineteisest eristatavat nõuet – õigusselgus ja õiguspärase ootuse kaitse.



Õigusselguse põhimõtte tähendab seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged, et normi adressaat oskaks haldusorgani käitumist ette ennustada ning vastavalt sellele valida omapoolne käitumisviis.

Kuigi seda põhimõtet rakendatakse teoorias eelkõige määruste ja seaduste suhtes, on sellel oluline roll ka nt üldplaneeringute kehtestamisel. Kuna üldplaneeringud on aluseks detailplaneeringute koostamisele, peavad ka need järgima õigusselguse põhimõtet.

NÄIDE

Juhul, kui üldplaneeringuga soovitakse kehtestada rajatavatele hoonetele kõrgusepiirangud, tuleks see sätestada kindla nõudena („hoonete maksimaalne kõrgus x korrust/meetrit“). Kui sätestada kõrgusepiirang või muu kitsendus reeglina, oleks hea täpsustada, millistel juhtudel võib erandeid teha (nt „hoonete maksimaalne kõrgus üldjuhul x korrust/meetrit, välja arvatud juhul, kui rajatav hoone järgib naaberkinnistutel väljakujunenud hoonestuse kõrgusjoont“).

Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte tähendab, et kui isikul on tekkinud põhjendatud ootus, et haldusorgan käitub teatud viisil, tuleb seda kaitsta. Kaitsmist väärivad seejuures vaid põhjendatud uskumused, mitte igasugune lootus teatud tulemuse suhtes.

Põhjendatuks saab pidada eelkõige ootust, mis põhineb haldusorgani varasemal käitumisel. Seetõttu tuleb isiku õiguspärasest ootust reeglina arvestada juba kehtestatud haldusaktide muutmise või kehtetuks tunnistamise korral. Õiguspärane ootus võib aga tekkida ka enne haldusakti andmist, juhul kui haldusorgani poolt lubatakse teatud tulemust. Riigikohtu praktika kohaselt peab sellisel juhul haldusorgani antav lubadus olema selge ning andma alust arvata, et seda ei muudeta.

KOHUS

RKHK 27. jaanuari 2010. a otsus nr 3-3-1-79-09, p 15 „Kollegium rõhutab, et õiguspärane ootus saanuks tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul oli alust arvata, et seda ei muudeta.“

NÄIDE

Õiguspärasest ootust ei tekita ametniku mitteametlik esialgne hinnang kavandatava tööstuskäitise lubatavusele enne selle keskkonnamõtjude hindamist. Samuti ei tekita ametniku selgitus selle kohta, et menetletav detailplaneering ei ole üldplaneeringut muutev, arendajale õiguslikult kaitstavat ootust, et planeering esialgu plaanitud kujul kehtestatakse.

Menetluse algatamine ja läbiviimine või selle käigus isiku poolt kulutuste tegemine ei tekita huvitatud isikule samuti õiguspärasest ootust soovitud haldusakti andmise suhtes.

NÄIDE

Planeeringu või keskkonnanaloo keskkonnamõtjude hindamise läbiviimine ja selle kulude kandmine arendaja poolt ei anna arendajale veel kaitsmist väärivat õiguspärasest ootust selle planeeringu kehtestamise või keskkonnanaloo andmise suhtes.

RKHK 6. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-62-02, p 10: „Isik ei saa õiguspärase ootuse põhimõttele tuginedes eeldada, et planeerimismenetluse eelmised etapid läbinud detailplaneering ka igal juhul kehtestatakse, kuid ta on õigustatud nõudma oma subjektiivsete avalike õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt.“

KOHUS

RKHK 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 42: “Kollegium peab vajalikuks täpsustada, et planeeringu algataja poolt planeeringu ja selle lisadokumentide koostamisele kulutatud summad ei tohi kaalutusotsuse tegemisel takistada muude oluliste aspektide arvessevõtmist. Vastasel juhul oleks kahjustatud demokraatlik otsustusprotsess.“

Juhul, kui haldusorgan on oma käitumisega tekitanud isikus kaitsmist vääriva ootuse, ei anna see siiski alust õigusvastase lõppotsuse tegemiseks. Sellisel juhul võib isikul teatud juhtudel tekkida õigus õiguspärase ootuse rikkumisest tekkinud kulude ja kahjude hüvitamisele.

3.5. Keskkonnaõiguse üldpõhimõtted

Lisaks põhiseadusest tulenevatele õiguse üldpõhimõtetele tuleb keskkonnaasjades kaalutusotsuseid tehes arvestada ka keskkonnaõiguse üldpõhimõtetega. Keskkonnaõiguse üldpõhimõtetest on üksikotsuste tegemisel kõige suurem praktiline tähendus kolmel põhimõttel:

- » **ettevaatuspõhimõte**
- » **vältimispõhimõte**
- » **„saastaja maksab“ põhimõte**

Need ei ole küll ainsad keskkonnaõiguse üldpõhimõtted, mis on Eestis sätestatud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses, ent ülejäänud põhimõtted omavad suuremat tähendust pigem seadusandja jaoks.

ETTEVAATUSPÕHIMÕTE

Ettevaatuspõhimõtte kohaselt on **negatiivset mõju leevendavate meetmete võtmine õigustatud ka siis, kui sellise mõju tekkimine ei ole täiesti kindel**. Kui esineb võimalus, et arendusprojektiga kaasnevad negatiivsed mõjud, tuleks neid püüda võimalikult suures ulatuses vähendada.

Praktikas rakendatakse ettevaatuspõhimõtet eelkõige seeläbi, et uuritakse ja hinnatakse arendusprojektide mõjusid, seda kas KMH/KSH menetluses või eraldiseisvate uuringute abil (vt ka ptk 3.6 „Olulised asjaolud“).

Keskkonnavalaste kaalutusotsuse tegemisel tuleks seega esmalt välja selgitada kõik võimalikud mõjud ning arvestada otsuse tegemisel ka selliste mõjudega, mille ilmumine on ekspertide hinnangul küll võimalik, ent ei ole lõplikult tõendatud.

NÄIDE

Kaevandamisloa andmisel tuleks seada kõrvaltingimusi väljapumbatava vee puhastamiseks ka juhul, kui ekspertide hinnangul võib selle juhtimine lähedalasuvasse veekogusse potentsiaalselt kahjustada sealset kalastikku, ent negatiivset mõju ei ole teise analoogse juhtumi puudumise tõttu võimalik lõplikult tõestada.

VÄLTIMISPÕHIMÕTE

Vältimispõhimõtte tähendab, et **teadaolevalt looduskeskkonda ja inimesi oluliselt kahjustavaid tegevusi ei tohi üldjuhul lubada**. Sellel eesmärgil on keskkonnavalastes õigusnormides seatud mitmeid keskkonna kvaliteedi piirväärtusi, mille ületamine ei ole lubatud. Samas võib teatud juhtudel olla õigustatud ka õigusnormides kehtestatud piirväärtustest madalamate mõjude keelamine.

Keskkonnavalase kaalutusotsuse tegemisel tuleks seega alati välistada lahendused, mille puhul kaasneb teadaolevalt oluline negatiivne mõju, eriti kui see ületab õigusnormidega kehtestatud väärtusi.

NÄIDE

Kui kavandatava tehase tekitatava müra prognoosimiseks koostatud müra modelleerimine näitab, et lähedal asuval elamualal ületatakse kehtestatud müra normtasemeid, ei saa tegevust kas kavandatud kujul lubada või tuleb seada täiendavad tingimused, mis tagavad mürataseme jäämise alla lubatud piiri (nt müratõkete rajamine). Kui elamualal elab ka nt palju lapsi, võib meetmete rakendamine olla õigustatud ka juhul, kui prognoositav mürataseme on normidega kooskõlas, ent lubatavale piirile lähedane (vt selle kohta p 5.4 „Keskkonnavalaste“).

„SAASTAJA MAK SAB“ PÕHIMÕTE

„Saastaja maksab“ põhimõtte puudutab keskkonnale tekitatud kahju ja selle vältimise kulutuste jagamist. Põhimõtte kohaselt ei **peaks kasutama avalikke ressursse eraisikute poolt keskkonnale tekitatud negatiivsete mõjutuste kõrvaldamiseks või vältimiseks**.

Keskkonnavalastes kaalutusotsustes tähendab see eelkõige seda, et keskkonnakaitseliste meetmete eest peaks tasuma negatiivsete mõjude tekitaja ehk arendaja.

NÄIDE

Eeltoodud näites mainitud müratõkete rajamise eest peaks kindlasti maksma isik, kes kavandab müra tekitava kaitse püstitamist. Samuti peaks erinevate täiendavate keskkonnavõrgude (nt mürataseme või veekvaliteedi seire) eest tasuma isik, kes negatiivseid mõjutusi põhjustab.

3.6. Olulised asjaolud

Kaalutusõiguse alusel parima lahenduse leidmisel on võtmetähtsusega konkreetse juhtumiga seotud asjaolude väljaselgitamine. Praktikas ei ole sageli võimalik välja selgitada või prognoosida kõiki erinevate lahendustega seotud aspekte. Seetõttu kohustavad kaalutusreeglid haldusorganeid arvestama vaid olulisi asjaolusid.

MIS ON OLULISED ASJAOLUD?

Olulised on kõik asjaolud, mis võiksid mõjutada lõpliku otsuse sisu, sh ka planeeringute ja keskkonnalubade kõrvaltingimusi (keskkonnanõudeid). Olulised asjaolud ei ole seejuures seotud ainult olemasoleva olukorraga. Vähemalt sama oluliseks on ühe või teise lahenduse tagajärgede (mõjude) prognoosimine.

NÄIDE

Kaevandamislubade puhul on oluline, kas kaevandamisega rikutud maa-ala on võimalik mõistlike kulutustega taas kasutamiskõlblikuks korrastada, kuna vastasel juhul tuleks loa andmisest vastavalt MaaPS § 34 lg 1 p-le 13 keelduda.

Detailplaneeringute puhul on mh oluline, milline mõju on kavandataval tegevusel ümbritsevale keskkonnale ja kuidas on seda võimalik leevendada, kuna vastavalt PlanS § 8 lg 2 p-le 8 on üheks detailplaneeringu ülesandeks kavandatava tegevuse elluviimiseks keskkonningimuste seadmine.

Teisalt on olulised vaid need asjaolud, millel on olemas kaalutusõiguse eesmärgiga kooskõlas olev ning ratsionaalne seos kaalutusotsusega. Meelevaldsete asjaolude arvestamine kaalutusotsuse tegemisel on Riigikohtu praktika kohaselt oluline diskretsiooniviga, mis võib tuua kaasa otsuse tühistamise.

KOHUS

RKHK 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 40: "Iseäranis on diskretsiooniveega tegu juhtudel, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest kaalutlustest või jätnud mõne olulise aspekti tähelepanuta."

NÄIDE

Suurlauda kompleksloa menetluses ei ole asjassepuutuvaks kaalutluseks see, kas ja kuidas ettevõtte oma töötajaid kohtleb või kas ja kui palju on ettevõtte varem kohaliku elu toetuseks annetusi teinud.

KES PEAB OLULISED ASJAOLUD VÄLJA SELGITAMA?

Haldusmenetluses vastutab lõpliku otsuse õiguspärasuse eest haldusorgan. Seetõttu kohustab HMS § 6 haldusorganit olulisi asjaolusid välja selgitama. Uurimispõhimõtte olulisust planeerimisasjades on rõhutanud ka Riigikohus.

KOHUS

RKHK 10. oktoobri 2002. a otsus nr 3-3-1-42-02, p 17: "Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, sealhulgas detailplaneeringu vastuvõtmise küsimuse lahendamiseks, peab kohalik omavalitsus planeeringu koostajat ja vajadusel ka teisi puudutatud isikuid kaasates koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Sellise teabe kogumine võib muuhulgas seisneda ka ekspertiiside tellimises."

Uurimispõhimõtte ei tähenda samas, et ametnik peaks kaalutusotsuse tegemisel kõik olulised asjaolud üksi ja iseseisvalt välja uurima. Haldusorganil on õigus nõuda menetlusosalistelt ja muudelt isikutelt oluliste asjaoludega seotud andmete ja tõendite esitamist ning menetlusosalistel on kohustus esitada tähtsust oma-vaid tõendeid ja asjaolusid (HMS § 38 lg 1 ja 3).

SEADUS

HMS § 38 lg 1: Haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud.

HMS § 38 lg 3: Menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata.

Seega peaks haldusorgan vastavalt olukorrale nõudma kas täiendavate andmete esitamist kellegi teise poolt või hankima need ise (kasutades vajadusel ekspertide abi).

NÄIDE

Keskkonnaamet võib kohustada välisõhu saasteloa taotlejat esitama kõiki täpsustavaid andmeid planeeritava tehnoloogia kohta, mis on tegevuse lubatavuse seisukohalt olulised. Uue hotelli detailplaneeringu menetlemisel on aga KOVil õigus küsida arendajalt, mitu külastajat kavandatav hotell mahutaks, kuna viimasest sõltuvad otseselt hotelliga kaasnevad häiringud.

KUI PALJU TULEB ASJAOLUDE VÄLJASELGITAMISEKS VAEVA NÄHA?

Oluliste asjaolude väljaselgitamise kohustus ei ole absoluutne ja piiramatu, vaid ka siin tuleks Riigikohtu praktika kohaselt arvestada proportsionaalsusega.

KOHUS

RKHK 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 26: „Kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, nt keskkonnale või vallaelanike elukvaliteedile, tuleb püüda see kahtlus kõrvaldada. Kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb diskretsiooniotsuse tegemisel arvestada võimaliku väärotsustuse tõenäosust ja selle tagajärgi.“

Eelkõige tuleks hinnata, kuivõrd oluline on ühe või teise asjaolu väljaselgitamine sisuliselt õiguspärase otsuse tegemiseks ning kas see õigustab nende väljaselgitamisega kaasnevaid kulutusi või halduskoormust. Kui asjaolusid ei ole võimalik proportsionaalsete kulutustega välja selgitada, tuleb kaalutusotsuse tegemisel arvestada ka võimaliku valeotsusega kaasnevaid tagajärgi.

NÄIDE

Detailplaneeringu elluviimisega kaasneva liikluskoormuse kasvu ja selle poolt tekitatava müra modelleerimine võib olla proportsionaalne kaubanduskeskust või tootmiskompleksi planeerides. Samasuguse uuringu läbiviimine mõne üksiku individuaalelamu puhul ei pruugi proportsionaalne olla.

Keskonnalubade ja planeeringute puhul on kavandatava tegevuse mõjusid võimalik põhjalikult hinnata keskkonnamõtjude hindamise (KMH või KSH) raames. Kohtupraktika kohaselt tuleb **planeeringute keskkonnamõtjud aga välja selgitada ka juhul, kui KSH läbiviimine ei ole kohustuslik.**

KOHUS

RKHK 19. aprilli 2007. a otsus nr 3-3-1-12-07, p 14: „Õiguspärase kaalutusotsuse langetamiseks tuli seega, hoolimata formaalse keskkonnamõtju hindamise menetluse läbiviimise kohustuse puudumisest, planeeringu koostamise käigus koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõtjutuste kohta. Oluline ei olnud aga see, kuidas ning millises vormis teave keskkonnamõtjude kohta välja selgitati.“

Kui haldusorganil endal keskkonnamõtjude väljaselgitamiseks teadmised või oskused puuduvad, on tal võimalik **tellida või läbi viia eraldiseisvaid uuringuid või ekspertiise.** Kuigi vastavasisuline Riigikohtu praktika puudutab vaid planeeringuid, peaks eeltoodud põhimõtte analoogia korras kehtima ka keskkonnalubade mõtjude hindamise osas. Sel juhul peab jälgima, et ei ületataks loa andmise tähtaega (vt selles osas ka juhiste ptk 5.4 „Keskkonnaload“).

3.7. Põhjendatud huvid

HMS § 4 lg 2 kohustab haldusorganit kaalutlusotsuse tegemisel lisaks oluliste asjaolude arvestamisele kaaluma üksikjuhtumil esinevaid põhjendatud huviseid.

ÕIGUSED JA HUVID

„Huvi“ on laiem mõiste kui „õigus“. Erinevate õiguste (nt omandiõiguse, õigus pereelu puutumatusel) kaitset võib pidada küll nende õiguste kandjate huviks, samas võib esineda ka huviseid, mis ei ole õigustena kaitstavad.

NÄIDE

Isikutel on õigus tervise kaitsele, mida aitavad mh tagada välisõhu saastatuse tasemele ja müratasemele kehtestatud normid. Samas võivad isikud olla põhjendatult huvitatud normidest oluliselt vaiksemast keskkonnast või puhtamast välisõhust (nt kui kortermajas elab palju lapsi, kavandatava katlamaja lähedal elavatel inimestel on äge astma). Samuti võib isikutel olla huviseid, mis ei ole eraldiseisvate õigustena kaitstavad, nt huvi teatud piirkonna puhkuseks, marjakorjamiseks või tervisespordiks kasutamise vastu.

HUVIDE PÕHJENDATUS

Põhjendatud on huviseid, mida toetavad konkreetsed argumendid. Keskkonna- ja planeeringuasjades ei saa vastav argumentatsioon olla alati ratsionaalselt ja objektiivselt põhjendatud, kuna nt „miljööväärtsus“ või „esteetiline maastik“ huvi objektina on teatud määral subjektiivne. See ei tähenda, et tegemist ei ole põhjendatud huviga.

NÄIDE

Kui Tartu uue Kaubamaja rajamise planeeringus olnuks selgemalt ära määratletud tingimused hoone rajamisel kasutatavatele materjalidele, sobivusele senise linnamiljööga jne, saanuks selle raames kaaluda ka erinevaid huve – uus ja huvitav arhitektuur versus sobivus miljööga. Kumbki neist ei ole ratsionaalselt väga selgelt argumenteeritav, ometi on tegemist põhjendatud huviga.

KUIDAS HUVE JA ASJAOLUSID VÄLJA SELGITADA?

Tõhus viis huviseid ja asjaolude väljaselgitamiseks on isikute kaasamine ja ärakuulamine. Seetõttu on oluline huvitatud isikuid tõhusalt teavitada ning luua neile soodne võimalus oma arvamust avaldada.

Keskkonna- ja planeerimisasjades on võimalike huvitatud isikute ring väga lai. Avalikest väljapanekutest ning aruteludest tuleks seepärast teavitada moel, mis tagab info jõudmise võimalikult paljude inimesteni ning kasutada lihtsalt arusaadavat väljendusviisi. Avalike väljapanekute pikkuse ning avaliku arutelu aja määramisel tuleks samuti esikohale seada huvitatud isikute vajadused, pikendades vajadusel väljapanekute tähtaegu ning korraldades arutelud isikutele sobival ajal.

Kaasamine ja ärakuulamine on küll tõhus, ent mitte ainuvõimalik viis huviseid väljaselgitamiseks. Kaalutlusotsuse tegija ülesandeks on kaaluda ka huve, mida ükski isik või organisatsioon selgelt ei väljenda.

NÄIDE

Võib juhtuda, et linna või valla keskväljakut ja selle lähiala puudutava planeeringu koostamisel osalevad aktiivselt pensioniealised ja üksikud tööalised inimesed. Samas ei anna enda huviseid märku nt koolieelikute vanemad või koolinoored. Kuna ka nemad on kujundatava avaliku ruumi kasutajateks, on oluline mõelda, millised võiksid olla nende vajadused ja huviseid seoses planeeringuga, ning neid vastavalt arvesse võtta.

AVALIK HUVI

Lisaks üksikisikute huvisele tuleb otsustajal kaaluda ka avalikku huvi. „Avalik huvi“ kujutab endast määratlemata õigusmõistet, mida ei ole võimalik täpselt ja üheselt defineerida.

Samas on avalikku huvi võimalik kirjeldada läbi selle eesmärgi. Avalik huvi on seotud avalike hüvedega. Need on hüved, millest on huvitatud kas kogukonna liikmed tervikuna või suur osa neist. Seejuures võib kogukond tähendada nii konkreetse küla või asumi, kohaliku omavalitsuse, teatud regiooni või kogu riigi elanikke. Avaliku hüve täiendavaks tunnuseks on selle jagamatus, st seda ei ole võimalik üksikute isikute vahel „laiali jaotada“.

NÄIDE

Avalikeks hüvedeks on puhas põhjavesi või välisõhk, kuna neist on küll huvitatud kogu kogukond, ent neid ei ole võimalik eraisikute vahel ära jagada. Sama kehtib ka avalikult kasutatava ruumi - mänguväljakute, parkide, teede jne - ning avalike teenuste (ühistransport, sportimisvõimalused, haridus jms) kohta.

Avaliku huvi sisu üksikjuhtumitel on määratlenud ka Riigikohus, leides, et ka keskkond on üldiseks (avalikuks) huviks.

KOHUS

RKHK 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 41: „Riigikohus ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks **keskkonna kui üldise õigushüve** kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata.“

3.8. Kuidas asjaolusid ja huve kaaluda?

Keskkonna- ja planeerimisasjadele on iseloomulik erinevate, vastandlike asjaolude ja huvide esinemine. Ühelt poolt soovib arendaja teostada oma õigusi ning edendada kas tootmist, luua uusi elukohti, puhkevõimalusi vms. Teisalt võivad tegevusega kaasneda näiteks negatiivsed keskkonnamõjud või võivad kohalikud olla huvitatud olemasoleva olukorra säilitamisest või selle ümberkujundamisest sootuks teisel viisil.

KAALUTLUSNÕUETE TEOSTAMINE

VOLITUSE PIIRID

Kas seadusest tuleneb volitus ja pädevus sellise otsustuse tegemiseks?

HUVIDE JA ASJAOLUDE VÄLJASELGITAMINE

KASU JA KAHJU

Määratlemisel abiks:
- kaalutusõiguse eesmärk
- keskkonnaõiguse põhimõtted
- arengukavad jne

VÖRDNE KOHTLEMINE

ÕIGUSKINDLUS

PROPORTSIONAALSUS

Keda otsus võib puudutada?

Millised on olulised mõjud?

Millist kasu ja kellele kavandatud lahendus kaasa toob,

millist kahju millistele huvidele/õigustele tekitab?

Millistel tingimustel oleks võimalik tekkivat kahju leevendada?

Kui olulise kaaluga on iga väljaselgitatud asjaolu/huvi?

Kas plaanitud lahendusega muudetakse väljakujunenud praktikat?

Kas see oleks õigustatud, sest asjaolud on erinevad?

Kas kellelgi on alust oodata,

et olemasolev olukord jääks kehtima, või et taotletud haldusakt kehtestataks?

Kas kavandatud lahendus on mingi

legitiimse eesmärgi saavutamiseks vajalik?

Kas leidub alternatiive, mis oleksid sama tõhusad?

Kas saadav kasu kaalub üles tekitatava kahju?

Sellises olukorras on paratamatu, et otsustaja peab asjaolusid ja huvisid kaaluma ning osasid neist vähemalt teatud määral eelistama.

Kaalutusotsuse eesmärgiks on leida sobivaim lahendus ainulaadsel ja kordumatul üksikjuhtumil. Seetõttu ei ole asjassepuutuvaid kaalutlusi võimalik seada universaalsesse „paremusjärjestusse“. Esimene huvide kaalumise reegel on seega, et **ühelgi kaalutlusel ei tohi olla otsustaja jaoks alati või ettemääratult suuremat kaalu kui teistel.**

NÄIDE

*Uute töökohtade loomine suure tööpuudusega maapiirkonnas võib tunduda igal juhul kaaluka huvi-
na. Samas tuleks aga üksikjuhtumil hinnata, kui palju ja milliseid töökohti kavandatava arendustege-
vusega loodaks ning kuidas need vastavad kohalike hõiveta inimeste oskustele ja vajadustele.*

Seega tuleb kaalumisel erinevaid asjaolusid ja huve väärtustada konkreetsest olukorrast lähtuvalt, seda on rõhutanud ka Riigikohus.

KOHUS

*RKHK 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 41: „Vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad
positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlusele ilmnevad riigis tervikuna ka siis, kui kompleksi ei ehitata
Pärsti valda, vaid kuhugi mujale. Riigikohus ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks
peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks
on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata.“*

NÄIDE

*Linnasüdames asuvale haljasalale uute korterelamute rajamiseks koostatava detailplaneeringu puhul
peaks kaaluma, kas sellega seotud õigused (nt omandiõiguse vaba teostamine, ettevõtlusvabadus)
ja sellest tulenevad hüved (nt uute elamispindade loomine, valglinnastumise vähendamine) on just
sellel üksikjuhul kaalukamad kui olukorra säilitamisest saadavad hüved (nt puhkevõimaluste, madala
liikluskoormuse säilitamine).*

Huvide ja asjaolude õigeks väärtustamiseks on mitmeid meetodeid. Riigikohus on ühe võimaliku viisina välja toonud erinevate lahendustega kaasnevate kahjude võrdlemise. Otsustaja võib seejuures arvestada nii varalise kui mittevaralise kahjuga ning seda võib teha ka ligikaudselt.

KOHUS

*RKHK 26. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-64-02, p 19-20. Riigikohus leidis antud asjas, et ebaseadusliku
juurdeehituse lammutamisel tuleks kahjuna arvestada vaid juurdeehituse ehitamise ja lammutamise
kulused (mitte aga tulu, mida loodeti juurdeehitise arvelt saada). Lammutamata jätmise korral võib
naabri kahjuks seevastu lugeda tema kinnistu või ehitise väärtuse vähenemise, kasutusvõimaluste
piiramise, samuti mittevaralise kahjuna eraellu sekkumise või muu isikliku õiguse kahjustamise.*

Riigikohus on samas lahendis toonitanud, et ainult kahjude võrdlemine ei pruugi olla piisav meetod, eriti avaliku ja erahuvi põrkumisel. Seega peab haldusorgan vajadusel lisaks erinevate lahenduste tulude ja kulude analüüsimisele tegema ka väärtusotsustusi. Erinevate abstraktsete väärtuste omavahelisel kaalumisel tuleks ametnikul lähtuda mitte oma isiklikest veendumustest, vaid püüda hinnata nende olulisust ühiskonnas laiemalt.

Asjaolude ja huvide väärtustamisel tuleks seejuures mõõdupuuna kasutada kaalutusõiguse eesmärki (vt ptk 3.3 „Kaalutusõiguse eesmärk“), kaalumisel aga võtta arvesse õiguse üldpõhimõtteid ja keskkonnaõiguse põhimõtteid.

KOHUS

*RKHK 26. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-64-02, p 13: Ettekirjutuse tegemisest keeldumise kui
diskretsiooniotsuse õiguspärasuse määrab eelkõige ära see, kas asutus on kaalumisel arvestanud vaid
asjakohaseid aspekte, kas on arvestatud kõiki asjasse puutuvaid aspekte ning kas lammutamise
poolt ja vasturääkivaid argumente on väärtustatud õigesti ja kooskõlas diskretsioonivolituse
eesmärgiga.“*

Uue tööstushoone planeerimisel seni kasutamata maa-alale tuleks kaaluda kõiki asjaolusid (eelkõige tulevase mõjusid keskkonnale ja lähiümbruses elavatele inimestele) ning huvisid (nt lähiümbruskonnas elavate isikute huvi kasutada ala puhkamiseks).

Huvide ja asjaolude väärtustamisel tuleb meeles pidada PlanS eesmärke, mh erinevate huvide jätkusuutlikul viisil tasakaalustamist.

Kui omavalitsusse on rajatud ka teisi sarnaseid tööstushooneid, tuleks selgeks teha, kas mõne varasema olukorraga võrreldes on kõik olulised asjaolud sarnased ning seejärel hinnata, kas ka valitud lahendus on sarnane. Kui tegemist on analoogse olukorraga, ent valitud lahendus on teistsugune, tuleb hinnata, kas selline teguviis on objektiivselt põhjendatud (st tegu oleks halduspraktika püsiva muutmisega).

Võimalikke lahendusi võrreldes tuleks hinnata, milline neist on valitud eesmärgi (nt piirkonna majandusarengu hoogustamine) suhtes proportsionaalseim. Seejuures tuleb arvestada, kui suures ulatuses mõjutaks üks või teine lahendus arendaja ja teiste huvitatud õigusi ning valida lahendus, mille puhul erinevate õiguste riive on väiksem.

4. KAALUTLUSOTSUSE MOTIVEERIMINE

4.1. Motiveerimiskohustus

Kirjalik haldusakt on õiguspärane vaid juhul, kui see on põhjendatud ehk motiveeritud. Otsuses tuleb selgitada, milliseid erinevaid lahendusvariante ning asjaolusid ja huve kaaludes just sellise lõpptulemuseni (näiteks planeeringulahenduseni, ehitusloa või keskkonnaloa andmise ja selles kõrvaltingimuste kehtestamiseni jmt) jõuti.

Haldusakti põhjendamise kohustus tuleneb HMS §-st 56:

SEADUS

HMS § 56. Haldusakti põhjendamine

(1) Kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.

(2) Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.

(3) Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

(4) Haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata.

Haldusakti põhjendamine on oluline mitmel eesmärgil:

- 1) et haldusakti **adressaat saaks aru**, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti – sh kas tema õigusi kitsendati seaduslikult;
- 2) **haldusorgani enesekontrolli** eesmärgil – see kinnitab ka haldusorgani enda jaoks, et ollakse jõutud õigele otsusele;
- 3) et isik saaks haldusakti andmist vajadusel **argumenteeritult vaidlustada** (ilma põhjendusi teadmata on seda keeruline teha);
- 4) et kohus saaks teostada **kohtulikku kontrolli** – kuna kaalutusotsuste puhul saab kohus kontrollida üksnes seda, kas haldusorgan järgis menetlusnorme ja kas arutluskäik otsuse tegemisel oli mõistlik, on vaja, et need oleksid otsuses selgelt välja toodud.

Lühidalt on põhjendamine vajalik selleks, et nii haldusorgan ise, iga menetlusosaline, menetlusväline isik kui ka kohus saaks vajadusel veenduda, kas kaalutlusõiguse nõudeid on õigesti kohaldatud.

Eriti oluline on otsuste põhjendamine, sh kaalutluste väljatoomine ulatusliku kaalutlusruumi korral. Kuna võimalike lahenduste hulk, milleni haldusorgan oleks saanud otsuse tegemisel jõuda, on väga suur, ei ole ilma põhjenduste esitamisetähtsuse võimalik veenduda, kas lõpuks jõuti õige tulemuseni. Haldusakti kontrollitavus on selle õiguspärasuse oluliseks eelduseks.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-42-02: "Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt."

Keskkonnaotsuste tegemisel puudutatakse üldjuhul alati kolmandate isikute õigusi ning tehakse valikuid suure hulga erinevate lahendusvariantide vahel, mistõttu nende otsuste tegemisel on kaalutlusruum suur ning motiveerimiskohustus muude haldusaktidega võrreldes iseäranis oluline.

4.2. Motivatsiooni sisu ja maht

SISU JA ÜLESEHITUS

Üldjuhul struktureeritakse kaalutlusotsusteks olevate haldusaktide sisu keskkonnaasjades järgmiselt:

- 1) **õiguslik alus** ehk viide õigusnormi(de)le, mille alusel otsus on tehtud;
- 2) **faktiline alus** ehk juhtumi eluliste ja menetluslike asjaolude kirjeldus;
- 3) **kaalutlused**, millest lähtuti;
- 4) **resolutiivosa** ehk otsuse sisu (nt: kehtestada planeering, anda kaevandamisluba jne)
- 5) **vaidlustamisviide**.¹

Väga lihtsas haldusaktis, milles kaalutluste esitamine ei ole olnud vajalik, näeb see välja näiteks nii:

TARTU LINNAVOLIKOGU OTSUS

Tartu 11.04.2013 nr 463

Herne tn 64 detailplaneeringu kehtestamine

F

Tartu Linnavolikogu algatas Herne tn 64 krundi detailplaneeringu koostamise 19.01.2012 otsusega nr 319 eesmärgiga kaaluda ehitusõiguse määramise võimalust krundile üksikelamu ehitamiseks.

Planeeringu koostamisest huvitatud isik on Inga Tõnisson, planeeringu koostaja on OÜ Artes Terrae.

Planeeritav krunt pindalaga 1044 m² paikneb Supilinna miljööväärtusega hoonestusalal Herne ja Kauna tänava nurgal. Krunt on hoonestamata.

¹ Loomulikult tuleb järgida ka muid haldusakti vormistamise nõudeid, nt märkida otsuses selle andnud haldusorgan, otsuse tegemise kuupäev jne.

K

Kuna planeeringuga kavandatav hoone maht võimaldab ka korterelamu rajamist krundile, siis asus linn seisukohale, et planeeringuga tuleb ette näha ehitise kasutamise sihtotstarbena lisaks üksikelamule ka korterelamu funktsiooni. Ajalooliselt on Herne tn 64 krundil samuti olnud korterelamu. Planeering on kooskõlas Tartu linna üldplaneeringuga väikeelamute maa juhtfunktsiooniga alal lubatud korruselisuse põhimõttega.

Planeeringuga on lubatud krundile ehitada kolmekorruseline (2+katusekorrus) hoone. Suurimaks lubatud korterite arvuks on määratud neli. Põhihoone suurimaks lubatud ehitusaluseks pindalaks on määratud 130 m². Põhihoonele võib külge ehitada garaaži/abihoone, mis peab olema Herne tänava poolest krundipiirist vähemalt 6 meetrise tagasiastega. Lisaks on lubatud krundile ehitada veel üks eraldiseisev abihoone. Hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala krundil on 210 m².

Hoone katuseharja suurim lubatud kõrgus (44,30 m) on määratud üle Herne tänava asuva korterelamu katuseharja kõrguse järgi. Katusekaldeks on määratud 30-45 kraadi. Hoone kohustuslik ehitusjoon on määratud Herne tänava äärde. Põhihoone asukoha määramisel on arvestatud üle tänava asuva hoone asukohaga.

Krundile on planeeritud üks sõidukite juurdepääs. Üksikelamu puhul on planeeritud juurdepääs Kauna tänava poole, korterelamu puhul Herne tn 62 krundi poole. Planeeringus on markeeritud korterelamu juurdepääsu- ja parkimisala orienteeruv asukoht. Igale korterile on planeeritud üks parkimiskoht. Kui üks juurdepääs on juba rajatud ja tekib vajadus teises asukohas juurdepääsu järele, tuleb esialgne juurdepääs likvideerida.

Planeeringu avalik väljapanek toimus 13.-27.02.2013. Väljapaneku käigus ei esitatud lahenduse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid.

Õ

Võttes aluseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1, § 22 lg 1 p 33, planeerimisseaduse § 10 lg 61 p 6, § 24 lg 3, Tartu linna ehitismääruse § 19 lg 1 ning arvestades Tartu Linnavalikogu 6. oktoobri 2005. a määrusega nr 125 kehtestatud Tartu linna üldplaneeringut, Tartu Linnavalikogu

V

otsustab:

1. Kehtestada Herne tn 64 krundi detailplaneering vastavalt lisale.*
2. Linnavalitsuse linnaplaneerimise ja maakorralduse osakonnal korraldada detailplaneeringu kehtestamise teate ilmumine ajalehes Postimees ja Tartu linna koduleheküljel ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates.
3. Otsus jõustub viiendal päeval pärast vastuvõtmist.
4. Käesoleva otsuse vaidlustamiseks on igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada detailplaneeringu kehtestamisest, pöörduda Tartu Halduskohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.

* lisa linnaplaneerimise ja maakorralduse osakonnas

Mihhail Lotman

Esimees

Keerulisemates otsustes hõlmavad kaalutlused sageli mitmeid lehekülgi, kuna selgitada tuleb kõiki olulisi asjaolusid ning nende kaalumist.

NB! Juhiste lisast leiad näite mahukama põhjendusega haldusaktist, milles on ära näidatud, milline osa haldusaktist milliseid põhjendusi hõlmab

Selleks, et veenduda kõigi kaalutlusnõuete täitmisel, on mõistlik struktureerida haldusakt vastavalt peatükis 3 kirjeldatud kaalutlusnõuetele:

- kõigepealt tuua välja olulised väljaselgitatud asjaolud ja huvid;
- seejärel esitada argumendid, millega kaaluti otsuse tegemisel erinevaid huve ja asjaolusid, viidates vajadusel kaalutlusõiguse eesmärgile või antud asjas olulistele õiguse üldpõhimõtetele (nt võrdne kohtlemine, õiguskindlus, proportsionaalsus – vt ka p 3.8).

Kui otsuses (nt planeering, keskkonnaluba) sätestatakse **kõrvaltingimusi või keskkonnatingimusi**, tuleb esitada kaalutlused ka nende valiku kohta. Haldusorgan peab selgitama, miks just selline tingimus on proportsionaalne ning täidab eesmärgi kõige paremini.

Kui otsuse tegemisel tuginetakse sättele, mis sisaldab **määratlemata õigusmõistet** (nt avalik huvi, sotsiaalobjekt), siis tuleb haldusakti põhjenduses ära tuua ka see, kuidas ning millest lähtuvalt on otsuse tegija seda mõistet sisustanud (määratlemata õigusmõiste kohta vt lähemalt ptk 2.3).

MAHT

Ühene üldreegel, kui pikk peaks haldusakti motivatsioon olema, puudub. See sõltub konkreetsest üksiku juhtumist, asjaolude keerukusest ja kaalutlusruumi ulatusest ning ka sellest, kui pikk ja põhjalik oli menetlus (ja millised probleemid selle kestel tekkisid).

Praktikas loobutakse motiveerimiskohustusest mõnikord põhjendusega, et selgitamine läheks liiga pikaks ja seetõttu ei ole seda otstarbekas teha. Ametniku ajaressurss on piiratud ja seega võib mõnikord tunduda, et põhjenduste lahtikirjutamine on mõttetu. **Kui aga otsuses ei ole üldse põhjendusi esitatud, ei ole see kontrollitav** ei haldusorgani enda ega teiste isikute, sh haldusakti adressaadi, kohtu jt jaoks.

Seega tuleks igal juhul esitada haldusaktis selgitus selle vastuvõtmise asjaolude ja kaalumise kohta. Lihtsate haldusaktide puhul (nt ehitusloa andmine ühe elamu püstitamiseks, kui sellega ei mõjutata märkimisväärselt teisi isikuid) piisab üsna lühikesest selgitusest.

Mida keerulisem on olukord, mille kohta haldusakt antakse ning mida suuremat hulka isikuid see puudutab või mida enam kasvõi ühe isiku õigusi riivab, seda enam tuleb otsust põhjendada.

Juhtum/ asjaolud	Ehitusloa andmine ühe elamu püstitamiseks olemasolevasse elumupiirkonda tiheasustusalal	Valla osaüldplaneeringu kehtestamine valla territooriumi ühe osa planeerimiseks
Võimalike lahendusvariantide hulk	Piiratud; ehitiste paiknemine krundil, kõrgus jmt on paika pandud detailplaneeringuga	Suur; võimalikke valikuid erinevate alade kasutusotstarvete määramiseks on mitmeid (nt elamuala, haljasala, ühiskondlike hoonete ala – samuti teedevõrgu asukoht jmt)
Plaanitava tegevuse mõju	Ehitise rajamisel ei tohiks olla olulist mõju, kuna ehitamine peab toimuma vastavalt planeeringutele. Mõju võib tuleneda ehituslikest ja arhitektuurilistest lahendustest (nt ventilatsioon, kanalisatsioon, vaated), ent tõenäoliselt puudutab peamiselt naaberkiinnistute omanikke/elanikke	Mõju sõltub plaanitud maakasutuse otstarvetest, ent on igal juhul eelduslikult pikaajaline - ka teatud maa-ala määramine haljasalaks võib kaudselt mõjutada muus piirkonnas tööstustegevuse või elamuarenduse surve suurenemist.

Puudutatud isikute ring	Väike, üldjuhul ainult naaberkinnistute omanikud/elanikud	Eelduslikult suur, kuna kaudselt on mõjutatud kogu KOV territooriumi elanikud (sõltuvalt planeeritavast maakasutusest võib mõjutatud isikute ring olla veelgi suurem).
Otsuse motivatsiooni põhjalikkus	Otsuses võib välja tuua asjaolud, ent kui kellegi huve ei riivata ega puudutata, ei ole vaja kaalutlusi esitada. Kui otsus puudutab naabrite huve (nt on nad huvitatud, kuhu paigaldatakse hoone ventilatsiooniavad), on mõistlik kaalumine otsuses lühidalt välja tuua.	Otsus vajab põhjalikku põhjendamist; menetluse mahukuse (kaaluda tuleks erinevaid lahendusvariante suurel territooriumil) ja keerukuse tõttu ei ole seda ilmselt võimalik üksikasjalikult kirjeldada, ent välja tuleks tuua esitatud seisukohtade põhisisu, peamised asjassepuutuvad huvid ning asjaolud ja peamised kaalutlused.

Mahust veelgi olulisem on see, et põhjendused oleksid asjakohased ja sisukad. Üksnes pikk põhjendus, iseäranis kui see ei sisalda asja lahendamise seisukohalt olulist informatsiooni, ei tähenda, et motivatsioon oleks piisav, või et otsus oleks õigesti langetatud.

LEVINUMAD VEAD

Haldusakti andmisel võidakse jätta **otsus põhjendamata** argumendiga, et põhjendused tulenevad juba muust dokumendist (nt planeeringu seletuskiri, KMH või KSH aruanne). See ei ole asjakohane argument, kuna menetluse käigus koostatud muud dokumendid ei anna üldjuhul ülevaadet haldusakti menetlusest ega selle käigus kaalutud huvidest.

Riigikohtu praktika kohaselt võib mahuka motivatsiooni korral küll viidata muule dokumendile, millest põhjendused tulenevad, ent sel juhul peavad haldusaktis endas olema **põhimotiivid** välja toodud ning viide muule dokumendile peab olema niivõrd täpne, et võimaldab isikul mõista, **milline osa dokumendist** kujutab endast haldusakti põhjendust.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-28-04, p 17: „Kui motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes muus dokumendis, peavad haldusaktis olema välja toodud põhimotiivid. Viide muule dokumendile peab olema niivõrd täpne, et võimaldab isikul mõista, milline osa dokumendist kujutab endast haldusakti põhjendust.“

RKHKo 3-3-1-13-11, p 9: „Kollegium on varasemas praktikas rõhutanud, et kaalutusotsuse motiivide esitamine kohtumenetluse käigus ei ole piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat motiveerimise kohustust. Põhjenduste hilisem esitamine ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti (vt nt 12. novembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-57-07).“

Sama otsuse p 10: „Diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (vt nt 14. oktoobri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-54-03).“

3-3-1-47-12, p 15: „Kollegium on korduvalt rõhutanud põhjendamise olulisust planeeringute kehtestamisel, kuna tegemist on ulatusliku kaalutlusruumiga otsustega. Haldusakti põhjendus peab kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt. Ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid. Kui tehakse viide mõnele teisele dokumendile, peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest (vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsuseid kohtuasjades nr 3-3-1-87-08, p 18, 3-3-1-39-07, p 10, ja neis viidatud varasemad lahendid).“

Teiseks levinud eksimuseks on **motivatsiooni ülekoormamine menetluslike sammude kirjeldamisega**, mis ei ole lõpptulemuse seisukohalt alati kuigi olulised. Oluline on see, et oleks aru saada, millistest argumentidest lähtuvalt on otsus konkreetse lahenduse kasuks tehtud.

4.3. Menetlustoimingute motiveerimise kohustus

Ehkki HMS näeb ette üksnes haldusakti motiveerimise kohustuse, on teatud juhtudel vajalik ja nõutav ka menetlustoimingute motiveerimine. Teatud menetlustoimingutel on nii oluline tähendus, et need võivad **mõjutada menetlusosaliste õigusi**. Kuna sellised menetlustoimingud on erandkorras ka lõpphaldusaktist eraldiseisvalt vaidlustatavad, on vajalik nende kirjalik vormistamine ja põhjendamine analoogselt haldusaktidele, et võimaldada isikutele nende õiguste kaitset.

RKHKo 3-3-1-62-08, p 10: „Kuigi planeerimismenetluse peatamise otsusele kui menetlustoimingule ei saa otseselt laiendada HMS §-s 56 sätestatud nõudeid haldusaktide motiveerimisele, ei tähenda see siiski, et menetlustoiminguid ei peaks üldse põhjendama. Motiveerimise nõue on haldusmenetluse üldine nõue, mis peab tagama PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse (vt ka RKHK 7. novembri 1997. a määrus nr 3-3-1-30-97).“

Olulisteks menetlustoiminguteks võivad olla näiteks planeeringu algatamine, planeerimismenetluse või loamenetluse peatamine, keskkonnamõju hindamise menetluses tehtavad otsused (KMH algatamine, KMH programmi heakskiit, KMH aruande heakskiit jm) jmt. Vt täpsemalt ptk 5.1 „Planeeringud“ ning 5.4 „Keskkonnalaad“.

Keskkonnaasjades on menetlustoimingute õiguspärasel tegemisel suurem tähtsus kui tavapäraistes haldusmenetlustes. Keskkonnaasjades on haldusorganil otsustamiseks tavaliselt ulatuslik kaalutusõigus ning seetõttu saab haldusakti sisulise õiguspärasuse ja keskkonnavalaste põhimõtete täitmise tagada üksnes akti andmisel eelnev õiguspärane, tõhus ja õiglane menetlus.

RKHKo 3-3-1-86-06 p 24: „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. Võimalik on üksnes eeldada vastuvõetud otsuse õiguspärasust, kui otsustamisele on eelnenud seaduses ettenähtud korras läbiviidud ja haldusmenetluse põhimõtetele vastav haldusmenetlus.“

Mõnikord on menetlustoimingu kirjalik vormistamine ja põhjendamine juba seaduses nõudena sätestatud. Näiteks KeHJS § 11 lg 8 p 3 kohaselt tuleb KMH algatamise või algatamata jätmise otsuses esitada ka selle põhjendused.

Menetlustoimingute vormistamisel ei ole kohustuslik vaidlustamisviite lisamine, kuna neid ei saa üldjuhul põhihaldusaktist eraldiseisvalt vaidlustada.

4.4. Motiveerimata jätmise tagajärjed

Kas motivatsiooni puudumine muudab haldusakti alati automaatselt õigusvastaseks? Üldreeglina on haldusakti vorminõuete täitmine haldusakti õiguspärasuse eelduseks (HMS § 54). Et mitte anda vorminõuetele liiga suurt tähendust, tuleneb HMS §-st 58 erireegel: haldusakti saab üksnes vorminõuetele mittevastavuse tõttu kehtetuks tunnistada ainult juhul, kui nõuete rikkumine võis mõjutada asja otsustamist.

Samas tuleb ka selle reegli puhul arvestada, et keskkonnaasjades on menetlusreeglite järgimisel tavapärasest suurem täendus. Samuti on motiveerimiskohustus seda suurem, mida ulatuslikum on kaalutlusruum. Seetõttu on näiteks motivatsiooni puudumine planeeringu kehtestamise otsuses toonud kohtupraktikas üldjuhul kaasa planeeringu kehtetuks tunnistamise.

5. KAALUTLUSOTSUSTE TEGEMISE ERISUSED ERINEVATE KESKKONNAOTSUSTE PUHUL

Kuna keskkonnaasjades tehtavad otsused on erineva iseloomuga, on igale otsuseliigile iseloomulikud teatud erisused kaalutlusnõuete järgimisel. Erinevat laadi otsuste tegemisel on haldusorganil erinev kaalutlusruumi ulatus, sellest sõltub ka motiveerimiskohustuse ulatus ning menetlustoimingute olulisus.

Selles peatükis on antud ülevaade teatud otsuseliikidest, mille osas tulenevad õigusaktidest või on kohtupraktikas selgelt välja kujunenud teatud erinõuded:

- planeeringud
- projekteerimistingimused
- ehitusload
- keskkonnaload
- KMH/KSH algatamise otsustamine
- kooskõlastused ja nõusolekud teise haldusorgani läbiviidavas menetluses.

5.1. Planeeringud

KAALUTLUSRUUMI ULATUS JA VOLITUSE PIIRID

Planeerimisotsuse tegemisel on otsustajale antud suur kaalutlusruum eelkõige tulenevalt selliste otsuste iseloomust. Ühe maa-ala või veeala jaoks kasutustingimuste, piirangute jmt määramine hõlmab endas teoreetiliselt lugematul hulgal **erinevaid lahendusvariante**, mille vahel valiku tegemine sõltub paljudest asjaoludest. Näiteks võib täisehitamata haljasalale tulevikus planeerida puhkeala, ühiskondlikud hooned või hoopis tööstuspiirkonna – sõltuvalt sellest, millised on KOV vajadused, kui palju on KOV-s haljasalaid ja tööstusalaid, kui lähedal asuvad elamualad jmt.

KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

Kaalutlusõiguse eesmärgina võib planeeringute puhul käsitleda eelkõige PlanS § 1 lõigetest 2 ja 3 tulenevaid eesmärke:



(2) Käesoleva seaduse eesmärk on tagada **võimalikult paljude ühiskonnaliikmete** vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused **säästva ja tasakaalustatud** ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks.

(3) Ruumiline planeerimine (edaspidi planeerimine) käesoleva seaduse tähenduses on demokraatlik, **erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv**, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis **tasakaalustatult** arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.

HUVID JA ASJAOLUD, NENDE KAALUMINE

Planeerimismenetluse käigus tuleb sarnaselt muude kaalutusotsustega selgitada välja erinevad huvid ja asjaolud.

Isikute ring, kelle konkreetseid huve ja õigusi tuleb kaaluda, sõltub planeeringu ulatusest ja üldistusastmest. Näiteks üleriigiline planeering on üldist laadi strateegiline dokument, mis ei määra siduvalt kindlaks ühtki konkreetset tingimust ega puuduta seega otseselt ühegi isiku õigusi, ehkki kaudselt mõjutab kõiki.

Üldplaneeringute puhul, mis hõlmavad kogu KOV territooriumi, on puudutatud isikute hulk tõenäoliselt eriti suur ning erinevate lahendusvariantide kaalumise nende mahu tõttu keeruline. Suuremates linnades (Tallinn, Tartu) on üldplaneeringud seetõttu koostatud üldjuhul linnaosade kaupa.

Väga üldises plaanis tuleb üldplaneeringu koostamisel jälgida, milliseid huve võivad erinevad kaalutavad lahendusvariandid puudutada/piirata, ning seejärel kaaluda, kuidas saavutada lahendused, mis võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huve arvestavad. Mõned näited:

Teema	Võimalikud mõjud	Võimalikud huvid ja asjaolud, mida tuleb kaaluda
Liikluslahendused	Liikluskoormus, müra, ohutus, välisõhu saaste, ummikud	Erinevate vahenditega liiklejate mugavus ja vajadus jõuda võimalikult kiiresti sihtpunkti: <ul style="list-style-type: none"> - autoga liiklejad - jalakäijad - ratturid Elukeskkonna kvaliteet üldisemalt – välisõhu puhtus, müratase Erinevate liikluslahendustega seotud kulud – uute teede rajamine ja seniste korrashoid ja hooldus
Uued elamualad	Liikluskoormuse kasv, kanalisatsiooni jm infrastruktuuride väljaehitamise vajadus, veetarve, võimalik roheala kadumine ümbruskonnas juba elavate inimeste seisukohalt	Piirkonnas elavate inimeste huvi elukeskkonna kvaliteedi säilitamise või tõstmise vastu Tulevaste elanike huvi uute elamispiindade vastu Potentsiaalne KOV maksutulu kasv uute elanike lisandumise tõttu (või langus, kui elukvaliteedi halvenemise tõttu senised elanikud piirkonnast ära kolivad) Uue infrastruktuuri rajamise ja hooldamise kulu

Info kogumisel erinevate planeeringulahenduste mõjude ning nendest puudutatud huvide kohta on abiks keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH). Vältida tuleks siiski olukorda, kus KSH ekspert hakkab ise erinevaid huve kaaluma. KSH eesmärgiks on anda infot huvide kaalumiseks, ent kaalumiskohustus ise (sh erinevatele huvidele kaalu andmine ja otsustamine, millised huvid on olulisemad) jääb lõppotsuse tegemisel KOV kanda.

Detailplaneeringute puhul on huvitatud isikute ring üldjuhul väiksem, ent kuna planeering ise on täpsem, siis väljaselgitamist vajavaid asjaolusid ning kaalumist vajavaid huve ei pruugi olla sugugi vähe. Mida olulisema mõjuga on detailplaneering, seda suurem võib olla puudutatud isikute ring.

Praktikas nähtub detailplaneeringute kehtestamise otsustest, et planeerimismenetluses ei ole mõeldud kõigi isikute huvide peale, keda otsus võib puudutada. Alati peaks kaaluma naaberkinnistuomanike huve (kui otsus võib neid mõjutada), kasvõi planeeringu realiseerimisel elluviidava ehitustegevuse mõjude tõttu.

PLANEERIMISOTSUSTE MOTIVEERIMINE

Planeeringu kehtestamise otsuses tuleb esitada motivatsioon nagu muudiski haldusaktides. Mida laiem oli kaalutlusruum, seda põhjalikumalt tuleb esitada lõppotsuseni viinud kaalutlused. Vastasel korral ei ole võimalik kontrollida, kas lõpptulemuseni jõuti õigesti ning kas otsus on õiguspärane.

NÄIDE

Õiguspäraseks ei saa lugeda planeeringu kehtestamise otsust, milles kaalutlused puuduvad ning esitatud on üksnes õiguslik alus ja resolutsioon:

OTSUS

25. november 2010 nr [REDACTED]

Detailplaneeringu kehtestamine

Võttes aluseks "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse" paragrahvi 22 lõike 1 punkti 33 ja "Planeerimisseaduse" paragrahvi 24 lõike 3, [REDACTED] Vallavolikogu otsustab:

1. Kehtestada [REDACTED] valla üldplaneeringut muutev detailplaneering [REDACTED] vallas [REDACTED] külas asuva [REDACTED] maaiüksusele (katastritunnus [REDACTED], pindala 31,34 ha). Planeeringuga nähakse ette praeguse maatulundusmaa maakasutussihotstarbe muutmine väike-elumumaaks, transpordi-, tootmis- ja ärimaaks (büroohoonete, kaubanduse ja teeninduse maaks). Planeeringuga toimub [REDACTED] kinnistu kruntimine vastavalt maakasutuslikule sihtotstarbele. Kruntidele määratakse ehitusõigus, planeeritakse juurdepääsuteed, parkimine ja liiklus, määratakse kommunikatsioonide asukohad ja haljastuse ning heakorrastamise põhimõtted.

2. Käesolevat otsust on võimalik vaidlustada vaide esitamisega „Haldusmenetluse seaduse“ paragrahvide 74 - 76 alusel või Tallinna Halduskohtus „Halduskohtumenetluse seadustiku“ paragrahvides 9, 9¹ ja 10 sätestatud korras.

3. Otsus jõustub teatavastegemisest.

[REDACTED]
Volikogu esimees

Planeeringu kehtestamisel tuleb põhjendada valikuid, millega otsustati ühe või teise lahendusvariandi ka-
suks, erinevate mõjude ja huvide seisukohalt.

NÄIDE

Tartu linna Herne tn 64 detailplaneeringu kehtestamise otsuses on lahendusi põhjendatud järgmiselt:

Kuna planeeringuga kavandatud hoone maht võimaldab ka korterelamu rajamist krundile, siis asus linn seisukohale, et planeeringuga tuleb ette näha ehitise kasutamise sihtotstarbena lisaks üksikelamule ka korterelamu funktsiooni. Ajalooliselt on Herne tn 64 krundil samuti olnud korterelamu. Planeering on kooskõlas Tartu linna üldplaneeringuga väikeelamute maa juhtfunktsiooniga alal lubatud korruselisuse põhimõttega.

Hoone katuseharja suurim lubatud kõrgus (44,30 m) on määratud üle Herne tänava asuva korterelamu katuseharja kõrguse järgi. Katusekaldeks on määratud 30-45 kraadi. Hoone kohustuslik ehitusjoon on määratud Herne tänava äärde. Põhihoone asukoha määramisel on arvestatud üle tänava asuva hoone asukohaga.

Planeeringu menetluses koostatakse tavaliselt hulgaliselt muid dokumente, milles samuti võib sisalduda info erinevate lahendusvariantide kaalumise ja huvi kohta. **Viitamine teistele dokumentidele ei asenda siiski planeeringu motivatsiooni** (vt selle kohta selgitust ka ptk-s 4.2).

Dokument	Miks dokument ei kujuta endast planeeringu motivatsiooni	Millisel juhul saaks dokumendile kui planeeringu põhjendustele viidata
Planeeringu seletuskiri	Seletuskiri selgitab pigem planeeringulahenduse sisu, mitte protsessi, kuidas selleni jõuti, ega põhjuseid just selle lahenduse valikuks	Planeeringu seletuskirjale saab viidata, kui planeeringu kehtestamise otsuses ei soovita põhjalikult kirjeldada lahendusi, milleni on jõutud (sel juhul tuleb konkreetsete lahenduste osas viidata planeeringu seletuskirja konkreetsetele punktidele või lehekülgedele)
KSH aruanne	KSH aruanne annab infot planeeringu mõjude ning väljaselgitatud huvide kohta, ent ei saa kajastada huvide kaalumist planeeringu kehtestaja poolt	KSH aruandele saab viidata, kui viidatakse infole, mida huvide kaalumisel kasutati (sel juhul tuleb viidata KSH aruande konkreetsetele punktidele või lehekülgedele)
Teiste asutuste kooskõlastused	Kui haldusorgan tugineb planeeringu kehtestamisel üksnes teiste asutuste kooskõlastustele, ei täida ta oma kohustusi otsuse tegemisel	Teiste asutuste kooskõlastustele saab viidata kui argumentidele, mis olid otsuse tegemise aluseks
Planeeringu kehtestamise otsuse seletuskiri	Planeeringu kehtestamise otsuse seletuskirjale ei saa viidata, kui sellele ei ole viidatud otsuses endas ja/või kui see ei ole otsusega võrdväärset viisil teatavaks tehtud ja avalikult kättesaadav	Võib sisaldada planeeringu kehtestamise põhjendusi, sh kaalutlusi, kui otsuse seletuskirjale on otsuses viidatud ning see on otsusele lahutamatu lisa ja sellega koos avalikult kättesaadav

MENETLUSTOIMINGUTE KAALUMINE JA PÕHJENDAMINE

Planeerimismenetluses tuleb ka **menetlustoimingute teostamisel** teha valikuid ning teatud juhtudel neid ka põhjendada. Seejuures tuleb valikute tegemisel lähtuda PlanS eesmärgist tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestavad tingimused. Selle kõrval tuleb aga arvesse võtta ka muid põhimõtteid ja huve, sh hea halduse põhimõtet ning ettevõtja huvi kiire menetluse läbiviimiseks.

Kaalumiskohustus tekib kindlasti järgmiste menetlustoimingute puhul:

- planeeringu algatamine;
- KSH algatamine (v. a kui KSH kohustuslikkus tulenes seadusest, vt p 5.5);
- avalike väljapanekute/arutelude korraldamine, kestus, koht;
- planeeringu vastuvõtmine ja avalikule väljapanekule suunamine;
- menetluse peatamine (vajadusel).

Oluline on põhjendada kirjalikult vähemalt järgmisi menetlustoiminguid:

- planeeringu algatamine või algatamata jätmine;
- KSH algatamine või algatamata jätmine;
- planeeringu vastuvõtmine ja avalikule väljapanekule suunamine;
- planeerimismenetluse peatamine.

5.2. Projekteerimistingimused

KAALUTLUSRUUM JA KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

Detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel on ehitusprojekti aluseks projekteerimistingimused (EhS § 19 lg 1 p 2). Seaduse sõnastuses kaalutlusruum küll ei väljendu, ent see tuleneb projekteerimistingimuste iseloomust, mis on väljendatud EhS § 19 lõikes 3. Seni vaid üldplaneeringuga määratletud maa-kasutustingimused ja ehituslikud küsimused konkretiseeritakse projekteerimistingimustes kindla ehitise püstitamise tingimusteks, mistõttu on KOV-l nende tingimuste üle otsustamisel **ulatuslik kaalutlusruum**.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-28-06, p 9: "Projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel teostab kohalik omavalitsus vaieldamatult ulatuslikku diskretsiooni. Seni vaid üldplaneeringus (kui see on olemas) sisaldunud üldiselt reguleeritud ehituslikud küsimused konkretiseeritakse projekteerimistingimustega kindla ehitise püstitamise tingimusteks. Seega on projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel haldusorganil ulatuslik diskretsiooniruum ning oluline on sellise otsuse motiveerimine. Vajalik on nende projekteerimistingimuste motiveerimine, millega ehitusõigust üldplaneeringu või muu õigusaktiga võrreldes kitsendatakse. Isikul on õigus teada, mis põhjustel selline kõrvalekaldumine üldistest tingimustest tema kahjuks tehakse."

Kaalutlemise lähtekohana ei saa kasutada ehitusseaduse eesmärki, kuna EhS-s ei ole sellist eesmärki kehtestatud. EhS §-s 3 sätestatud nõuetest ehitistele nähtub, et seadusest tulenevate reeglite eesmärgiks on ehitamise **ohutuse tagamine**. Seda võib käsitleda ka kaalutlusõiguse eesmärgina.

Ohutust tuleks sel juhul käsitleda laiemas tähenduses kui pelgalt tehniline ohutus – **ehitisel peab olema võimalikult väike keskkonnamõju**, st mõju inimeste tervisele ja heaolule, varale, kultuuripärandile ja keskkonnale.

HUVIDE JA ASJAOLUDE VÄLJASELGITAMINE JA KAALUMINE

EhS-s ei ole ette nähtud projekteerimistingimuste andmist avatud menetluses. Ometi võib ette tulla olukordi, mil projekteerimistingimused puudutavad sedavõrd olulise mõjuga objekti, et ehitise püstitamine või kasutamine võib puudutada teiste isikute õigusi.

KOV peab projekteerimistingimuste andmisel analoogselt muude haldusaktide andmisega välja selgitama kõik olulised huvid ja asjaolud, **vajadusel viies läbi HMS § 46 lg 1 alusel läbi avatud menetluse**.

Kui tegemist on olulise keskkonnamõjuga tegevusega, on võimalik erinevad huvid ja asjaolud välja selgitada KMH menetluses.²

MOTIVEERIMINE

Ulatusliku kaalutlusruumi tõttu vajavad projekteerimistingimused ka **põhjalikku motiveerimist**, olenevata sellest, milline on projekteerimistingimuste väljastamise vorm. Kui vormis ei ole võimalik põhjendusi esitada, tuleks need esitada projekteerimistingimuste väljastamise otsuses.

Ilma põhjendusteta antud projekteerimistingimused võidakse kohtu poolt üksnes motiveerimatusse tõttu tühistada.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-28-06 p 10-11: "Kollegium on rõhutanud, et haldusakti motivatsioon peab koosnema õiguslikust ja faktilisest motivatsioonist, mis oleksid omavahel loogiliselt seotud (vt näiteks Riigikohtu halduskollegiumi 19. märtsi 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-13-02). Käesoleval juhul on vaidlustatud haldusaktis viidatud üksnes mõnele sättele, mis reguleerivad peaaesjalikult linnavalitsuse pädevust projekteerimistingimuste väljastamisel ja projekteerimistingimuste väljaandmise menetlust. Selline õiguslik motivatsioon on ebapiisav. (---) Kollegium leiab, et käesoleval juhul on projekteerimistingimuste motiveerimatus niivõrd ilmne, et puudub vajadus saata asi uueks arutamiseks tagasi Tartu Ringkonnakohtule."

5.3. Ehitusload

KAALUTLUSRUUM JA KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

Ehituslubade andmisel on **kaalutlusruum piiratud**, kuna huvide tasakaalustamine peaks olema lahendatud juba detailplaneeringu või projekteerimistingimuste menetluses. EHS § 23 lõikes 1 kaalutlusruum ei väljendu: *Ehitusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus.*

Teatud kaalutlusruum on sellest hoolimata olemas, kuna ehitusloas määratakse ka kõrvaltingimusi, samuti tuleb ehitusloa andmisel otsustada, kas taotluse ja projekti kohaselt on ehitis nõuetekohane. EHS § 24 lõikes 1 on sätestatud ehitusloa väljastamisest keeldumise alused, mille hulgas on keskkonnamõju seisukohalt olulisemad:

- p 2: ehitusprojekti ei ole arvestatud ehitisele kehtestatavaid nõudeid
- p 9: (---) keskkonnamõju on hinnatud, kuid keskkonnamõju hindamise aruande kohaselt kaasneks tegevusega oluline keskkonnamõju, mida ei ole võimalik vältida ega leevendada.

Seega tuleb ehitusloa andmisel kaaluda nii ehitamise ja ehitise kasutamise keskkonnamõjusid kui naabrite õigusi ja huve.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-64-02 p 16, 3-3-1-42-03, p 30: "Ehitusloa andmine on diskretsiooniotsus, mille langetamisel tuleb muuhulgas arvestada naabri õigusi ja huve."

Millise eesmärgiga on haldusorganile ehitusloa andmise otsustamisel kaalutlusruum antud? Millest saab haldusorgan ehitusloa andmise otsustamisel erinevate huvide kaalumisel lähtuda? Ehitusseaduse üldsätetes ei ole seaduse eesmärki välja toodud, ent EHS §-s 3 sätestatud nõuetest ehitistele nähtub, et seadusest tulenevate reeglite eesmärgiks on **ehitamise ohutuse tagamine**.

² KeHJS sätete põhjal ei saa küll kindlalt väita, kas projekteerimistingimustele tuleb läbi viia KMH või KSH (tegemist ei ole tegevusloa, ent mitte ka planeeringuga); senises halduspraktikas on enam kasutatud KMH läbiviimist.

Ohutust tuleks selles kontekstis mõista laias tähenduses – ehitamine ei tohiks analoogselt muude tegevustega tuua kaasa liigset keskkonnamõju – ei liigset mõju looduskeskkonnale, aga ka inimeste tervisele, heaolule ja varale.

HUVIDE JA ASJAOLUDE VÄLJASELGITAMINE JA KAALUMINE

Ehitusloa andmisel tuleb kaaluda nii naabrite huve kui keskkonnakaitselisi ning avalikku ruumi puudutavaid huve. Riigikohtu praktika kohaselt on **huvikonfliktide lahendamine** üheks ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärgiks.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-23-06, p 15: „Ehitusloa kehtetuks tunnistamise menetlus peab tagama menetluse adressaadile võimaluse menetlusõiguste kasutamiseks. See eeldab, et haldusorgan informeeriks adressaati tema suhtes alustatud menetlusest ja selle eesmärgist, samuti looks võimaluse olla ära kuulatud. Käesoleval juhul seda tehtud ei ole. Eelnimetatud rikkumine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata otsuse sisule antavast hinnangust toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.“

Naabrite huve võivad riivata näiteks ehitusaegsed mõjud (müra, tolm, liikluskoormus) kui ehitusjärgsed mõjud (nt päevavalguse vähenemine uue hoone rajamise tõttu, privaatsuse vähenemine, suurem liikluskoormus piirkonnas jmt). Ehitusjärgsete mõjude arvestamisel tuleb arvestada ka piirkonnaga. Kui tegemist on tiheasustusala, tuleb ka naabritel taluda suuremaid mõjusid.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-42-03, p 25: Piirkondades, nt linnakeskustes, kus ehitised paiknevad valdavalt lähestikku, võib uute hoonete ehitamisel lugeda piisavaks ka valgustust, mida iseloomustab varasemast normatiivist väiksem insolatsioonikestus. Kui isik valib elukohaks linnakeskuse või muu kõrge ja tiheda hoonestusega piirkonna, siis peab ta põhimõtteliselt leppima väiksema loomuliku valguse hulgaga ja sellisele elukeskkonnale vastava vaatega.“

MOTIVEERIMINE

Ehitusload kehtestatakse üldjuhul vastava vormi alusel. See ei tähenda, et neid ei peaks motiveerima, isegi kui vormis vastav osa puudub. Loa andmiseks tuleb koostada eraldi dokumendina ka selle andmise otsus, milles on võimalik põhjendused välja tuua.

Mida suuremat hulka huve otsus puudutab või mida sügavamalt ehitusloa andmine kellegi huve riivab, seda põhjalikum peab olema motivatsioon.

5.4. Keskkonnaload

KAALUTLUSRUUM JA KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

Keskkonnalubade andmisel on haldusorganil ühest küljest keskkonnaotsustele iseloomulikult **ulatuslik kaalutlusruum**. Üldjuhul ei ole keskkonnaasjades täpselt sarnaseid olukordi, mistõttu iga otsuse tegemisel tuleb arvestada, milline võib olla plaanitava tegevuse mõju just kavandatava asukoha keskkonnale.

Teisalt on lubade andmisel kaalutlusruum **piiratum kui planeeringute puhul**. Planeeringute puhul on KOV-del suur iseotsustusõigus ja võimalus erinevate maa-alade kasutuspiiranguid ning enda arengusuundi määrata. Keskkonnalubade puhul on ressursikasutuse (nt metsaraie, kaevandamine, veekasutus) suunad üldjuhul juba kõrgema tasandi kavadega (nt arengukavad, metsamajandamiskavad, veemajanduskavad) ära määratud ning luba on üksnes vahendiks, mille kaudu kontrollitakse, et ressursikasutusel konkreetses asukohas ei oleks ülemäärast keskkonnamõju.

Seetõttu on loodusressursi kasutamise eri valdkondi reguleerivates seadustes (maapõueseadus, veeseadus) sätestatud **ammendav loetelu juhtudest, mil võib loa andmisest keelduda**. Kui keeldumiseks alus puudub, tuleb haldusorganil luba välja anda. Ning teisalt – kui loa andmisest keeldumise alus esineb (nt KOV ei ole olnud nõus kaevandamisloa andmisega ning nõusolekut ei anna ka Vabariigi Valitsus), puudub kaalutusõigus täielikult ja haldusorganil tuleb loa andmisest keelduda.

Osad keeldumise alused sisaldavad aga nii laiu **määratlemata õigusmõisteid**, et nende sisustamine eeldab haldusorganilt siiski suurel määral kaalutusõiguse teostamist.

NÄIDE

Kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseks on maapõueseaduse kohaselt asjaolu, et kaevandamine on vastuolus riiklike huvidega (MaaPS § 34 lg 1 p 14). Riiklik huvi on määratlemata õigusmõiste, mis tuleb otsustajal endal sisustada. Kui eeldada, et riiklikuks huviks on näiteks maavara säästlik kasutamine (tulenevalt PS §-st 5), siis annaks see säte võimaluse keelduda kaevandamisloa andmisest näiteks juhul, kui kaevandatavat maavara on kavas kasutada ebaotstarbekalt (nt Eestis kasutamiseks vajalik maavara on plaanis eksportida välismaale).

Oluliseks loa andmisest keeldumise aluseks kõigi keskkonnalubade puhul on olukord, kui kavandatava tegevusega kaasneb **oluline keskkonnamõju** ning seda ei ole võimalik vältida ega leevendada (MaaPS § 34 lg 1 p 19, VeeS § 9 lg 10). Olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul tuleb lisaks eriseadustes sätestatud alustele arvestada KeHJS § 24 lõikest 3 tulenevat üldreeglit, mille kohaselt tegevusluba ei anta, kui arendajal ei ole võimalik täita keskkonnamõju hindamise tulemuste alusel määratud keskkonnanõudeid. Keskkonnanõuete määramisel omakorda peab loa andja KeHJS § 22 lõike 7 kohaselt lähtuma eesmärgist vältida või minimeerida kavandatavast tegevusest tulenevat eeldatavat keskkonnamõju. Mis on konkreetsel juhul oluline keskkonnamõju ning mida tähendab selle vältimine või minimeerimine, on igal üksikjuhul otsustaja sisustada (lähtudes mõistagi ka olulise keskkonnamõju definitsioonist KeHJS §-s 5).

Kaalutusruumi piire võivad kitsendada ka **muud eriseadustest tulenevad nõuded**, näiteks looduskaitseadusest tulenevad täiendavad piirangud või keelud kaitseala vööndites teatud tegevuste elluviimiseks.

Lisaks otsustusdiskretsioonile (kas luba anda) on loa andjal ulatuslik **valikudiskretsioon** selles osas, millistel tingimustel luba anda.

Kaalutusõiguse eesmärk tuleneb eriseadusest, mis loa andmist reguleerib. Näiteks MaaPS § 1 lõike 1 kohaselt sätestab see seadus maapõue uurimise, kaitsmise ja kasutamise korra ning põhimõtted eesmärgiga tagada maapõue majanduslikult otstarbekas ja keskkonnasäästlik kasutamine.

KeÜS jõustumise järel on olulised ka KeÜS §-s 1 sätestatud eesmärgid, mis kohalduvad kogu keskkonnaala-sele normistikule:

SEADUS

KeÜS § 1. Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eesmärk on tagada:

- 1) keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;*
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;*
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;*
- 4) keskkonna hea seisund;*
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.*

HUVIDE JA ASJAOLUDE KAALUMINE

Keskkonnalubade andmise otsustamisel võivad kaalumist vajavateks huvideks olla näiteks:

- 1) ettevõtja huvi taotletud tegevust ellu viia, nt maavara kaevandada;
- 2) kavandatud tegevusest mõjutatud üksikisikute huvid;
- 3) tegevuse mõjude tõttu puudutatud avalik huvi – nt keskkonnakaitseline huvi, või ka positiivne mõju uute töökohtade tekkimise, uute teede rajamise vmt tegevuse läbi;
- 4) kohaliku omavalitsuse huvi keskkonnakasutusest eelarvesse tasu laekumiseks;
- 5) riigi huvi loodusressursi otstarbekaks ja säästvaks kasutamiseks.

Keskkonnalubade andmise otsustamisel on erinevate huvide väljaselgitamise võimalused piiratud haldusorgani pädevusega. Kohalikke olusid tunneb kõige paremini kohalik omavalitsus, kes saab ka anda hinnangu, millised kohaliku eluga seotud huvid keskkonnanõu andmisel kaalumist vajavad.³ Seetõttu on riigiasutused kohustatud teatud juhtudel (kaevandamislubade, vee erikasutuslubade) andmisel **küsima KOV seisukohta**.

Huvid ja asjaolud selgitatakse välja loamenetluses. Seetõttu on oluline viia menetlus läbi **võimalikult avatult**.

Olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul on info väljaselgitamisel abiks **KMH läbiviimine**. Analoogselt planeeringutega ei saa mõju hindamist läbi viiv ekspert KMH raames siiski erinevaid huve kaaluda, vaid peab andma loa andjale infot erinevate huvide ja asjaolude, sh negatiivse keskkonnamõju võimalike leevendusmeetmete kohta. Kaalumiskohustus jääb loa andjale endale.

Olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul tuleks tegevusloa **kõrvaltingimustega** ehk KMH põhjal määratavate keskkonnanõuetega **keskkonnamõju vähendada nii palju kui võimalik**, mitte üksnes nii palju, et tegevus jääks normide piiresse. See tuleneb KeHJS § 2 lg 1 p-s 2 sätestatud eesmärgist ning § 22 lõikes 7 sätestatud keskkonnanõuete definitsioonist.

Kuna keskkonnamõju mõiste hõlmab ka **mõju inimeste heaolule** (KeHJS §-d 4 ja 5), ei piisa loa andmisel sellest, kui on välditud otsene oht inimeste tervisele või varale. Kaaluda tuleb ka seda, millist mõju võib kavandatav tegevus avaldada inimeste heaolule, ning kavandada meetmeid, mis sellist negatiivset mõju võimalikult suures ulatuses vähendaksid (arvestades loomulikult ka proportsionaalsuse põhimõttega).

MOTIVEERIMINE

Keskkonnalubade andmiseks on üldjuhul kehtestatud vormid, milles motivatsiooni esitamiseks ei ole märkimisväärselt ruumi jäetud. Sellest hoolimata kehtivad keskkonnanõuete HMS §-st 56 tulenevad haldusakti motiveerimise nõuded ning otsuses tuleb esitada kaalutlused nii loa andmise kui selle kõrvaltingimuste/keskkonnanõuete kehtestamise kohta.

Praktikas vormistatakse loa andmise otsus üldjuhul loast eraldi dokumendina, milles esitatakse ka kaalutlused.

5.5. KMH/KSH algatamine

KAALUTLUSRUUM JA KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

KMH/KSH algatamise otsused võib kaalutlusruumi arvestades jagada kaheks:

- 1) kaalutlusruumita otsused;
- 2) otsused, mille tegemisel on kaalutlusruum.

³ Nt RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10, p 17

Esimesse rühma kuuluvad tegevuslubade puhul eelduslikult olulise keskkonnamõjuga tegevused, mis on loetletud KeHJS § 6 lõikes 1, või planeerimisdokumendid, mis on aluseks kas nende tegevuste kavandamisele või mis on üleriigiline, maakonna- või üldplaneering.

KMH/KSH algatamise kaalumisel on abiks Vabariigi Valitsuse määrus⁴, milles on loetletud võimalikud tegevusvaldkonnad ja –mahud, mille puhul tuleb KMH/KSH algatamist kindlasti kaaluda, nt maismaale rohkem kui 5 tuulikuga ja üle 7,5 MW koguvõimsusega tuuleelektrijaama rajamine.

Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast **tuleb KMH/KSH algatamist kaaluda siiski ka muude või väiksema mahuga tegevuste puhul**.⁵ Määruses nr 224 antud künniste eesmärgiks ei ole välistada hindamise kaalumise alt *a priori* künniste piirist väiksema mahuga tegevused, vaid üksnes hõlbustada kindlaksmääramist, kas konkreetse tegevuse mõju tuleb hinnata. Viimaste puhul tuleb igal üksikjuhul vaadata, kas nende mõju on kindlasti väheoluline, arvestades kavandatava tegevuse asukohta, muid piirkonnas elluviidavaid tegevusi jne.

Täpsemad kriteeriumid, mida hindamisel tuleb arvestada, on sätestatud KeHJS § 6 lõikes 3. Lühidalt hõlmavad need:

- tegevuse ala ja selle keskkonningimusi;
- tegevuse iseloomu;
- tegevusega kaasnevaid tagajärgi;
- tegevusega kaasnevate avariiolekordade esinemise võimalikkust;
- võimalikku mõju Natura 2000 võrgustiku alale või mõnele muule kaitstavale loodusobjektile.

KSH algatamisel tuleb arvestada ka KeHJS § 33 lõigetes 3-5 sätestatud kriteeriume (nt mil määral planeerimisdokument paneb tingimusi lõplikult paika, millised on seosed teiste strateegiliste dokumentidega jm).

KMH/KSH kaalumise ei tähenda alati, et KMH/KSH tuleks kindlasti algatada. Kaalumise eesmärgiks ongi analüüsida ja läbi mõelda, mida taotletav tegevus endaga kaasa toob ning kas seetõttu vajab selle mõju põhjalikumat uurimist, vajadusel viies läbi põhjalikuma eelhindangu. Eelhindangute tegemiseks on välja töötatud erinevaid juhiseid.⁶

Kui kavandatav tegevus puutub kas oma asukoha või mõju tõttu kokku **Natura 2000 võrgustiku alaga**, on KMH/KSH algatamisel kaalutlusruum piiratud. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt tuleb mõju hindamine sellisel juhul algatada kõigil juhtudel, mil negatiivne mõju Natura 2000 võrgustiku alale **ei ole välistatud**.⁷ Seega ei piisa sellistel juhtudel KMH/KSH algatamata jätmise otsuse põhjendamiseks üksnes hinnangust, et mõju on tõenäoliselt väheoluline.

KMH/KSH algatamise otsustamisel lähtekohaks olev **kaalutlusõiguse eesmärk** on väljendatud KeHJS §-s 2, kus on esitatud KMH ja KSH eesmärgid. Sellele lisaks on oluline vaadata ka EL KMH ja KSH direktiivides väljendatud eesmärgid, kuna Eesti õigusnormid peavad tagama EL tasandil kokku lepitud nõuete täitmise. KMH direktiivi⁸ preambula mitmes punktis (p 16-21) rõhutatakse, et KMH üheks eesmärgiks on **üldsuse kaasamine**, sama ütleb sisuliselt ka KSH direktiivi⁹ preambula (p 17-18). See tähendab, et KMH/KSH algatamise otsustamisel tuleb mh kaaluda, kas mõju hindamise algatamata jätmisel saab avalikkus otsusetegemises tõhusalt kaasa rääkida.

⁴ Vabariigi Valitsuse 29.08.05 määrus nr 224 "Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu": <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052012012>

⁵ Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-244/12

⁶ Nt Peterson, K. Keskkonnamõju hindamine. Juhised menetluse läbiviimiseks tegevusloa tasandil. Keskkonnaministeerium, 2007 (http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=409509/KMH_juhend_180407.pdf) ning Keskkonnamõju strateegilise hindamise juhend, http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1104421/KSH_juhend_kodulehele.pdf

⁷ Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-127/02, nn Waddenzee kaasus: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-127/02&td=ALL>

⁸ EL direktiiv 2011/92/EL

⁹ EL direktiiv 2001/42/EÜ

NÄIDE

Kui mõju selgitatakse välja mitte KMH tulemusena, vaid mürauuringuga, puudub avalikkusel võimalus juba uuringu koostamise protsessis omapoolset seisukohta ja infot esitada, mistõttu uuringu tegemiseks ei pruugi olla piisavalt andmeid või see võib olla kallutatud.

HUVIDE JA ASJAOLUDE KAALUMINE

KMH/KSH algatamise otsustamisel on erinevate asjaolude ja huvide kaalumise **sama oluline nagu muude kaalutusotsuste puhul**, ehkki tegemist ei ole haldusaktiga. Otsustamise aluseks olevad kriteeriumid on küll juba seaduses sätestatud (KeHJS § 6 lg 3), mistõttu on kaalutusruum nendega piiratud. Hinnang kriteeriumides kasutatud mõistete nagu „vastupanuvõime, pöördumus, ulatus“ olulisusele sõltub aga erinevatest asjaoludest.

NÄIDE

Eriliste loodusväärtusteta ala vastupanuvõimet ostukeskusega kaasnevatele mõjudele võib lugeda suuremaks ohustatud liigi elupaigaks oleva ala vastupanuvõimest. Seetõttu oleks esimesel juhul hinnang vastupanuvõime olulisusele ning sellest tulenev vajadus KMH algatamiseks väiksem.

Mida väiksem on kavandatava tegevuse või kava eeldatav keskkonnamõju, seda enam tuleks KMH/KSH algatamist kaaludes arvestada ka sellega, et menetluse läbiviimine on arendaja jaoks kulukas ja koormav, ning mõjude väljaselgitamiseks võib leiduda teisi viise (nt mürauuringud, eksperthinnangud). Sel juhul tuleb aga kaaluda, kas:

- 1) teisel viisil mõjude väljaselgitamisel on avalikkusel võimalik menetluses osaleda (arvestades kaalutusõiguse eesmärki), ning
- 2) kas avalikkuse kaasamine on konkreetses asjas huvide ja asjaolude väljaselgitamiseks oluline.

Natura 2000 võrgustiku alasid puudutavate tegevuste puhul sellist huvide kaalumist seejuures toimuda ei saa, kuna neil juhtudel on kaalutusruum piiratud (vt selgitust eespool).

KMH/KSH algatamata jätmise põhjenduseks **ei saa olla argument, et kavandatav tegevus peab jääma normide piiresse** (ja seega ei saagi sel mõju olla). Praktikas väidetakse KMH/KSH eelhinnangutes näiteks sageli, et kuna müra peab jääma normide piiresse, siis ei saagi kavandatava tegevuse müra kedagi mõjutada. Seni, kuni ei ole selgitatud, kuidas tegevuse müra tekib ja kui kaugele see võib ulatuda, on selline väide alusetu. Sama puudutab muid samalaadseid mõjusid.

MOTIVEERIMINE

Ehkki KMH/KSH algatamise üle tehtav otsus ei ole haldusakt, on seaduses sätestatud selle **kirjaliku põhjendamise kohustus**, otsuse sisunõuded tulenevad KeHJS § 11 lõikest 8.

Motivatsiooni põhjalikkus sõltub analoogselt muud laadi otsustega asjaolude keerukusest. Oluline on tuua otsuses välja **selgelt eristatavad hinnangud** kõigi KeHJS § 6 lõikes 3 esitatud kriteeriumide kohta – milline on kavandatava tegevuse eelduslik mõju, kui ulatuslik see võib olla, kas selle tagajärjed on pöördumatud jne.

Praktikas on KMH/KSH algatamise või algatamata jätmise otsuste motiveerimisel näiteks probleemiks, et otsus tugineb eraldi dokumendina koostatud **eelhinnangul**, ent eelhinnangu dokument ei ole kättesaadav. Samuti ei esitata otsustes piisavalt **infot kavandatava tegevuse kohta** – mõnigi kord ei ole otsustest võimalik aru saada, mida ja millises mahus plaanitakse teha. Selliste vigadega otsused ei ole piisavalt motiveeritud.

5.6. Kooskõlastused ja nõusolekud

Kooskõlastusi ja nõusolekuid teise haldusorgani poolt läbiviidavas menetluses annavad nii KOV-d kui riigiasutused nagu Keskkonnaamet ja Keskkonnaministeerium. Praktikast esinevad sageli näiteks järgmised juhtumid:¹⁰

- 1) KOV poolt nõusoleku andmise otsustamine maavara kaevandamise lubade menetluses;
- 2) kaitseala valitseja poolt nõusoleku andmise otsustamine planeeringute kehtestamiseks ja ehituslubade andmiseks;
- 3) planeeringu kooskõlastamine Keskkonnaameti, teiste KOV-de vm asutuste poolt.

KAALUTLUSRUUM JA KAALUTLUSÕIGUSE EESMÄRK

Nõusolekute ja kooskõlastuste andmise otsustamine **ei kujuta endast haldusakti** loa andmiseks või planeeringu kehtestamiseks. Selliste otsustuste eesmärk on anda loa andmist või planeeringu kehtestamist otsustavale teisele haldusorganile infot, mis viimasel oma pädevuse piiride tõttu puudub.

Kooskõlastused ja nõusolekud võivad olla **siduvad**, st nende andmata jätmisel ei saa luba anda või planeeringut kehtestada, või ka **mittesiduvad**.

Kooskõlastus/nõusolek	Siduvus
KOV nõusolek kaevandamisloa menetluses	Osaliselt siduv – kui KOV nõusolekut ei anna, tuleb kaevandamisloa andmisest keelduda (MaaPS § 34 lg 1 p 16). Kaevandamisloa saab siiski anda juhul, kui loa andmiseks annab nõusoleku Vabariigi Valitsus (MaaPS § 34 lg 2).
Kaitseala valitseja nõusolek projekteerimistingimuste, ehitusloa andmiseks või planeeringu kehtestamiseks	Siduv – ilma kaitseala valitseja nõusolekuta ei saa ehitusluba ega projekteerimistingimusi anda ega planeeringut kehtestada (LKS § 14 lg 1)
Planeeringu kooskõlastamine teise haldusorgani poolt	Üldjuhul ei ole siduv – kui Keskkonnaamet on määratud planeeringu kooskõlastajaks, kuid ei kooskõlasta, võib planeeringu kehtestada, ent otsust tuleb põhjendada. Kui planeering jäeti kooskõlastamata põhjusel, et see on vastuolus mõne õigusaktiga, siis on see siduv. Selle järel ei saa planeeringut kehtestada, vaid seda tuleb korrigeerida ja uuesti kooskõlastamiseks esitada (Riigikohtu praktika, 3-3-1-1-10, p 12). Siduva kooskõlastuse muud erandjuhtumid võivad tuleneda planeerimisetaoluse erisätetest vm seadustest – nt avalikku veekogusse ehitise rajamiseks on Tehnilise Järelevalve Ameti luba kohustuslik (PlanS § 16.1)

Kuigi kooskõlastused ja nõusolekud peavad aitama teisel haldusorganil otsust teha, on ka nende **sisuks kaalutlemine otsuse lubatavuse teemal**. Selleks, et näiteks KOV saaks otsustada, kas kaevandamisloa andmine on kohalike huvidega kooskõlas, tuleb kaaluda erinevaid huve ja asjaolusid.

¹⁰ Käesolevas peatükis käsitletakse ainult neid kooskõlastusi ja nõusolekuid, mis antakse teise haldusakti menetluses (nt KKA poolt planeeringu kooskõlastamine – lõplikuks haldusaktiks on planeering, mille kehtestab hoopis KOV). Õiguskord tunneb ka selliseid nõusolekuid, mis on iseseisvad haldusaktid (nt LKS § 29 lg 4 alusel antav nõusolek loodusreservaadis viibimiseks).

Kooskõlastuse või nõusoleku võib anda ka tingimuslikult, sel juhul vajab kaalutlemist tingimuste esitamise ja nende sisu. Tingimusliku kooskõlastuse puhul peab tingimus olema täidetud enne haldusakti andmist, vastasel korral ei saa kooskõlastust antuks lugeda. Asjas antud tingimuslik kooskõlastus on menetlustoiming, mis oma toimelt on sarnane kooskõlastuse andmisest keeldumisega.

KOHUS

RKHKo 3-3-1-1-10p 12: "Vaidlusalune tingimuslik kooskõlastus tähendab sisuliselt seda, et kooskõlastust andev haldusorgan ei nõustu planeeringuga sellisel kujul, nagu see on kooskõlastamiseks esitatud. Erinevus kooskõlastusest keeldumisest seisneb üksnes selles, et vastav haldusorgan n-ö kirjeldab lisaks heakskiidu mitteandmisele ka alternatiivset planeeringut, millele ta oleks nõus andma kooskõlastuse."

Kooskõlastuse või nõusoleku andja **kaalumiskohustus ei ole samaväärne lõppotsuse tegijaga**. Esiteks ei ole kooskõlastuse või nõusoleku andjal tavaliselt sellisel hulgal infot oluliste asjaolude ja huvide kohta, et ta saaks neid sama põhjalikkusega kaaluda. Teiseks ei ole kooskõlastaja teatud huvidele ka pädev hinnangut andma (nt kas riigi huvi maavara kaevandamiseks kaalub üles kohaliku huvi mingi paiga looduskeskkonna säilitamise vastu).

Mida siduvam on kooskõlastus, seda olulisem on siiski ka kooskõlastaja poolt oma seisukohtade selgitamine ning keeldumise korral selle proportsionaalsuse hindamine, niipalju kui see on tema pädevusest tulenevalt võimalik.

6. KOHTUPRAKTIKA

Käesolevas jaos on esitatud tähtsaimad Riigikohtu lahendid, mis käsitlevad kaalutlusõiguse teostamist.

Lahendite täistekstid on kättesaadavad Riigikogu kodulehel <http://www.riigikohus.ee/>, rubriigis "Lahendid", kus on lahendeid võimalik otsida asja numbril alusel.

Kaalutlusnõue	Kohtu-lahendi nr	Tähtsamad kohtu seisukohad
Volituse piiridega arvestamine	<u>3-4-1-9-06</u>	Ka ehitusluba andes või sellest keeldudes peab kohalik omavalitsusüksus juhinduma seaduses sätestatud kaalutlusruumist ning selle raames põhjalikult hindama kõigi asjassepuutuvate isikute huve ja õigusi ning silmas pidama, et otsusest tulenevad põhiõiguste (omandiõiguse, liikumisvabaduse, ettevõtlusvabaduse jm asjassepuutuvate põhiõiguste) piirangud oleksid proportsionaalsed ning kooskõlas ühetaolise kohtlemise põhimõttega.
Volituse kasutamine	<u>3-3-1-62-02</u>	Diskretsioonireeglite rikkumine võib seisneda ka diskretsiooni mittekasutamises. Tegemist on olukorraga, kus diskretsiooni teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on otsustamisel võimalik kasutada. /.../ Seejuures ei tule kohalikul omavalitsusel otsustada mitte ainult detailplaneeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise küsimus, vaid ka valiku tegemine võimalike lahenduste vahel
Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine	<u>3-3-1-62-08</u>	...planeeringumenetluse peatamine on õiguspärane vaid senikaua, kui peatamine on proportsionaalne võrreldes taotletava eesmärgiga
Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine	<u>3-4-1-9-06</u>	Kuivõrd planeeringu algatamisest keeldumisel antav haldusakt on kaalutlusõiguse alusel antav haldusakt, peab kohalik omavalitsusüksus igal konkreetsel juhul detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.
Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine	<u>3-3-1-38-03</u>	Kauplemisloa andmise või mitteandmise otsustamisel peab haldusorgan arvestama, et see oleks proportsionaalne tarbijate huvide ja muude avalike huvide (näiteks keskkonnakaitse, piirkonna elanike juurdepääs teenusele jms) kaitsmise eesmärgiga.
Võrdse kohtlemise põhimõtte	<u>3-4-1-9-06</u>	Kuivõrd planeeringu algatamisest keeldumisel antav haldusakt on kaalutlusõiguse alusel antav haldusakt, peab kohalik omavalitsusüksus igal konkreetsel juhul detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.

Võrdse kohtlemise põhimõte	3-3-1-37-04	Nii halduskohtus kui ka ringkonnakohtus on leidnud tõendamist, et kaebuse esitajale kuuluva krundi sihtotstarbe osas ei ole rikutud õiguspärasuse, täpsemini võrdse kohtlemise põhimõtet. Kuivõrd kassaatorile kuuluvad tootmishooned on ainukesed, mis asuvad otse jõekaldal ja kesklinnas elamurajooni keskel ning teised ettevõtted asuvad teise tsooni piirkonnas, ei ole tegemist ühtede ja samade oludega ja nende ettevõtete erinev kohtlemine ei kujuta endast võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.
Võrdse kohtlemise põhimõte	3-3-1-65-06	Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel. Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral. Võrdse kohtlemise rikkumisega on tegemist siis, kui ühesuguseid asjaolusid käsitletakse ilma nähtavate mõistlike põhjendusteta erinevalt. Võrdse kohtlemise põhimõtet pole rikutud, kui haldusorgani kaalutusotsus rajanes kohtumenetluses tuvastamist leidnud asjaoludest tulenevatel asjakohastel kaalutlustel.
Võrdse kohtlemise põhimõte	3-3-1-53-04	Ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist ei saa nõuda ka toetudes võrdse kohtlemise põhimõttele. Riigikohtu halduskolleegium on 6. mai 2004. a otsuses asjas nr 3-3-1-19-04 leidnud, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega pole tegemist, kui haldusorgan ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul.
Võrdse kohtlemise põhimõte	3-3-1-52-02	Kui õiguslik regulatsioon ja faktilised asjaolud on uue, isikule negatiivse otsuse tegemisel samad kui eelmise, isikule positiivse otsustuse tegemisel, siis on uus otsus käsitatav diskretsiooniõiguse kuritarvitamisena. Isikut ei saa elamisloa andmise otsustamisel ühesuguste asjaolude puhul erinevatel ajahetkedel kohelda erinevalt.
Õiguspärase ootuse kaitse	3-3-1-53-04	Lisaks märgib Riigikohtu halduskolleegium, et kuigi haldusorgan võib oma püsiva praktikaga anda aluse õiguspärase ootuse tekkimiseks, ei saa usalduse kaitset kohaldada eesmärgil jätkata ebaõiget halduspraktikat.
Õiguspärase ootuse kaitse	3-3-1-79-09	Kolleegium rõhutab, et õiguspärane ootus saanuks tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul oli alust arvata, et seda ei muudeta.
Õiguspärase ootuse kaitse	3-3-1-54-03	Kolleegium peab vajalikuks täpsustada, et planeeringu algataja poolt planeeringu ja selle lisadokumentide koostamise kulutatud summad ei tohi kaalutusotsuse tegemisel takistada muude oluliste aspektide arvessevõtmist. Vastasel juhul oleks kahjustatud demokraatlik otsustusprotsess
Õiguspärase ootuse kaitse	3-3-1-62-02	Isik ei saa õiguspärase ootuse põhimõttele tuginedes eeldada, et planeerimismenetluse eelmised etapid läbinud detailplaneering ka igal juhul kehtestatakse, kuid ta on õigustatud nõudma oma subjektiivsete avalike õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt
Asjaolude ja huvide väljaselgitamine	3-3-1-54-03	Iseäranis on diskretsiooniveega tegu juhtudel, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest kaalutlustest või jätnud mõne olulise aspekti tähelepanuta
Asjaolude ja huvide väljaselgitamine	3-3-1-42-02	Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, sealhulgas detailplaneeringu vastuvõtmise küsimuse lahendamiseks, peab kohalik omavalitsus planeeringu koostajat ja vajadusel ka teisi puudutatud isikuid kaasates koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Sellise teabe kogumine võib muuhulgas seisneda ka ekspertiiside tellimises.

Asjaolude ja huvide väljaselgitamine	3-3-1-54-03	Kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, nt keskkonnale või vallaelanike elukvaliteedile, tuleb püüda see kahtlus kõrvaldada. Kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb diskretsiooniotsuse tegemisel arvestada võimaliku väärtsustuse tõenäosust ja selle tagajärgi.
Asjaolude ja huvide väljaselgitamine	3-3-1-12-07	Õiguspärase kaalutusotsuse langetamiseks tuli seega, hoolimata formaalse keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimise kohustuse puudumisest, planeeringu koostamise käigus koguda piisavalt infot planeeringuga kavandatava tegevuse elluviimisega kaasnevate keskkonnamõtutuste kohta. Oluline ei olnud aga see, kuidas ning millises vormis teave keskkonnamõtude kohta välja selgitati
Huvide kaalumine	3-3-1-54-03	HMS § 4 lg-st 2 ja §-st 6 ei tulene, et kaalutusõiguse teostamisel peaks mõjutusi hindama igal juhul rahalises vääringus ja täpselt. Eeldatavat positiivset mõju võivad kinnitada eksperdi hinnang, muud tõendid, haldusorgani teostatud majanduslik analüüs või senine praktiline kogemus. Samuti peab õige diskretsiooniotsuse tegemiseks olema võimalik selle mõju suurust hinnata ja kirjeldada vähemalt ligikaudselt. Riigikohus ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata.
Huvide kaalumine	3-3-1-79-09	Nimetatud tegevuses on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum. Kaalutlemisel peab kohalik omavalitsus arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve.
Huvide kaalumine	3-3-1-39-07	Detailplaneeringu menetlemisel ja kehtestamisel diskretsiooniõiguse kasutamine eeldab seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjassepuutuvad väited ja seisukohad. Kui menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad jäetakse arvestamata, siis tuleb seda põhjendada.
Huvide kaalumine	3-3-1-64-02	Ühest küljest tuleks käesoleval juhul ja sarnastes olukordades püüelda lahenduse poole, mille tulemusena omaniku ja naabri kogukahju oleks minimaalne ning õigusvastaselt käitunud omanik hüvitaks tekitatud kahju naabrile. Teisalt oleks õiglane ka arvestada seda, et antud huvikonflikti löi õigusvastaselt käitunud omanik, mitte aga naaber, ning et õigusvastaselt käitudes võib omanik olla saanud ka lubamatut kasu. Kaalumisele kuuluva kahjuna saab üldjuhul käsitada vaid juurdeehituse teostamiseks tehtud kulutusi, mis muutuvad kasutuks pärast likvideerimist, samuti juurdeehituse likvideerimiseks vajalikke kulutusi, mitte aga näiteks kogu tulu, mida omanik lootis saada õigusvastaselt ümber ehitatud hoone võõrandamisest. Naabril tekkinud kahjuks võib aga olla näiteks tema kinnistu või ehitise väärtuse vähenemine ja kasutusvõimaluste piiramine. Kohus võib naabri kahjule liita juurde ka mittevaralise kahju, kui ta tuvastab lisaks varalisele kahjule ka näiteks eraellu sekkumise või muu isikliku õiguse kahjustamise ebaseadusliku juurdeehituse tagajärjel. Diskretsiooniotsuse kontrollimisel võib kohus kahjusid kaaluda ka ligikaudselt.

Huvide kaalumine	<u>3-3-1-64-02</u>	Ettekirjutuse tegemisest keeldumise kui diskretsiooniotsuse õiguspärasuse määrab eelkõige ära see, kas asutus on kaalumisel arvestanud vaid asjakohaseid aspekte, kas on arvestatud kõiki asjasse puutuvaid aspekte ning kas lammutamise poolt ja vastu rääkivaid argumente on väärtustatud õigesti ja kooskõlas diskretsioonivolituse eesmärgiga .
Huvide kaalumine	<u>3-3-1-38-03</u>	Kauplemisloa andmise otsustaja peab kaaluma nii loa taotleja kui ka avalikke ja kolmandate isikute põhjendatud huve ning arvestama taotlusega seotud olulisi asjaolusid. Kauplemisloa andmise või mitteandmise otsustamisel peab haldusorgan arvestama, et see oleks proportsionaalne tarbijate huvide ja muude avalike huvide (näiteks keskkonnakaitse, piirkonna elanike juurdepääs teenusele jms) kaitsmise eesmärgiga. Samuti tuleb arvestada kauplemisloa võimalikku mõju kolmandatele isikutele.
Lubatavad kaalutlused	<u>3-3-1-54-03</u>	Iseäranis on diskretsiooniveega tegu juhtudel, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest kaalutlustest või jätnud mõne olulise aspekti tähelepanuta
Otsuse motiveerimine	<u>3-3-1-42-02</u>	Kohalik omavalitsus, teostades planeerimisdiskretsiooni, peab kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise poolt esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.
Otsuse motiveerimine	<u>3-3-1-37-04</u>	Kohalik omavalitsus peab planeerimisdiskretsiooni teostades kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb tal piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Riigikohus on seda varem rõhutanud (Riigikohtu halduskollegiumi 10. oktoobri 2002. aasta otsus asjas nr 3-3-1-42-02, RT III 2002, 25, 284). Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.
Otsuse motiveerimine	<u>3-3-1-28-04</u>	Kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Kui mõne sekundaarse põhjenduse kordamise asemel tehakse motivatsioonis viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.
Otsuse motiveerimine	<u>3-3-1-47-12</u>	Tulenevalt järjepidevast kohtupraktikast peavad ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, olema haldusaktis ära toodud vähemalt põhimotiivid. Viite korral teistele dokumentidele peab olema arusaadav, milline nendes dokumentides sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendustest.

Otsuse motiveerimine	<u>3-3-1-54-03</u>	<p>Kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Kui mõne sekundaarse põhjenduse kordamise asemel tehakse motivatsioonis viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.</p> <p>Volikogu oleks pidanud vaidlustatud otsuses esitama vähemalt kokkuvõtliku analüüsi kompleksi rajamisega kaasnevate positiivsete ja negatiivsete mõjude kohta.</p>
Otsuse motiveerimine	<u>3-3-1-28-06</u>	<p>Kolleegium on rõhutanud, et haldusakti motivatsioon peab koosnema õiguslikust ja faktilisest motivatsioonist, mis oleksid omavahel loogiliselt seotud (vt näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 19. märtsi 2002. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-13-02). Käesoleval juhul on vaidlustatud haldusaktis viidatud üksnes mõnele sättele, mis reguleerivad peaaesjalikult linnavalitsuse pädevust projekteerimistingimuste väljastamisel ja projekteerimistingimuste väljaandmise menetlust. Selline õiguslik motivatsioon on ebapiisav.</p>
Menetlus- toimingute motiveerimine	<u>3-3-1-62-08</u>	<p>Kuivõrd Tarvastu Vallavolikogu 2. novembri 2006. a otsus nr 88 Posti 52A detailplaneeringu peatamise kohta on menetlustoiming, mitte haldusakt, ei saa sellele otseselt laiendada HMS §-s 56 sätestatud nõudeid haldusaktide motiveerimisele. 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 (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 7. novembri 1997. a määrus asjas nr 3-3-1-30-97). Kuna ülalkirjeldatud tingimustel on menetlustoimingud halduskohtus vaidlustatavad ka iseseisvalt, tuleb ka neid isikute õiguste kaitse võimaldamiseks vajalikul määral põhjendada.</p>

LISA 1.

Näide detailplaneeringu algatamata jätmise otsusest

SAKU VALLAVOLIKOGU

OTSUS

Detailplaneeringu algatamisest keeldumine

Saku 19. september 2013 nr 68

Õ

Otsus antakse planeerimiseaduse § 10 lõike 1, haldusmenetluse seaduse § 75, halduskohtumenetluse seadustiku § 40 ja § 46 ning Saku Vallavolikogu 14. mai 2009. a määruse nr 5 „Saku valla ehitusmäärus“ § 3 punktide 1 ja 3 alusel.

F

Mati Luik esitas detailplaneeringu algatamise avalduse Saku valla Kasemetsa küla Vana-Lepiku (katastritunnus 71801:006:0151) kinnistu osas. Detailplaneeringu eesmärgiks on Vana-Lepiku kinnistu kruntideks jaotamine ning ehitusõiguse määramine 21 üksikelamu ehitamiseks. Vana-Lepiku kinnistu suurus on 4,41 ha ning sihtotstarve on maatulundusmaa 100%. Kinnistu on hoonestamata.

Saku valla üldplaneeringu (edaspidi üldplaneering) ning Saku aleviku ja lähiala üldplaneeringu kohaselt ei ole Vana-Lepiku kinnistule kavandatud pere- ja ridaelamumaa juhtotstarvet. Kinnistu asub hajaasustusega alal ning maakasutuse juhtotstarve on puhke- ja virgestusmaa hajaasustuses.

Üldplaneeringu seletuskirja punkt 15.2 sätestab, et detailplaneeringuid koostatakse vastavuses üldplaneeringu lahendusega. **Vana-Lepiku kinnistu detailplaneeringu koostamise eesmärk ei ole vastavuses üldplaneeringu lahendusega.**

Üldplaneeringu eesmärk on valla territooriumi arengu põhisuundade ja tingimuste määramine, aluste ettevalmistamine detailplaneerimise kohustusega aladel ja juhtudel detailplaneeringute koostamiseks ning detailplaneeringu kohustuseta aladel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks. Üldplaneeringus on ruumilise arengu põhimõtete kujundamisel ning maa- ja veealade üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramisel olulisel kohal majanduslikud, keskkonnakaitselised ja sotsiaalsed kaalutlused (sotsiaalse infrastruktuuri asutuste teenuste kättesaadavus – lasteaed, kool, arstiabi, kaubanduslik ja kultuuriline teenindamine, sportimisvõimalused, ühistranspordi kättesaadavus, perspektiivsed ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni lahendused jms). Üldplaneeringu seletuskirja punktis 2.1 on valla ruumilise arengu üheks põhimõtteks vallaelanike arvu reguleerimine uute tiheasustusalade etapiviisilise kavandamise kaudu (seotuna valla majanduslike võimalustega avaliku infrastruktuuri rajamiseks, uuselanike sujuvaks kohaliku kogukonda sulandumiseks jm).

*Oluline asjaolu:
tegemist on üldpla-
neeringut muutva
detailplaneeringuga*

K

Saku Vallavolikogu leiab, et üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamine on vastuolus valla ruumilise arengu põhimõtetega.

Üldplaneeringu seletuskirja punkt 15.2 sätestab, et üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamise eelduseks on piisava avaliku huvi olemasolu. Avaliku huvi määratlemisel lähtutakse eelkõige vallaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestatakse valla arengu iseärasusi. Üldplaneeringu ning Saku aleviku ja lähiala üldplaneeringuga on Saku alevikus ja lähiümbruses piisavalt kavandatud pere- ja ridaelamumaid. Kehtestatud detailplaneeringud on osaliselt realiseerimata (ellu viimata) ning on võimalik algatada täiendavalt detailplaneeringuid pere- ja ridaelamute rajamiseks. Seega puudub vajadus uute tiheasustusalade moodustamiseks pere- ja ridaelamute kavandamise eesmärgil.

Saku Vallavolikogu leiab, et avalik huvi üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamiseks puudub. Saku Vallavolikogu on seisukohal, et maaomanik või arendaja peab maakasutust kavandades arvestama üldplaneeringuga. Seda seisukohta toetab ka Riigikohtu halduskolleegium otsuse 3-3-1-87-08 punktis 22, kus ta on asunud seisukohale, et ka eraõiguslikust isikust maaomanik või arendaja peab maa kasutamist kavandades arvestama kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjusega muuta ei saa.

Kaalutus: avaliku huvi mõiste sisustamine; järeldus: avalik huvi üldplaneeringu muutmiseks antud juhul puudub. Seda toetab ka järgmine punkt

F

Vana-Lepiku kinnistu asub hajaasustusalal ning maakasutuse juhtotstarve on puhke- ja virgestusmaa hajaasustuses. Kinnistule on võimalik üldplaneeringu kohaselt ilma detailplaneeringut koostamata ehitada üksiklamu ja abihooned. Ehitusõiguse saamiseks hajaasustusega alal peab moodustatava uue katastriüksuse suurus olema vähemalt 2 ha, laius vähemalt 40 m ning katastriüksusele peab olema tagatud juurdepääs. Üldplaneeringus juhtotstarbega „puhke- ja virgestusmaa hajaasustuses“ määratletud alal asuvalle katastriüksusele võib lisaks ühele üksiklamule ja selle juurde kuuluvatele abihoonetele ehitada puhkuse, spordi, turismi ja muu vaba aja veetmisega seotud hooneid ja rajatisi.

Üldplaneeringu seletuskirja punkt 2.16 sätestab, et üldplaneeringu muutmiseks põhjendatud vajaduse äratundmisel on Saku Vallavolikogul planeerimismenetlusele omaselt lai kaalutusruum. Valla arengu põhisuundade ja tingimuste määramine on Saku Vallavolikogu otsustuspädevuses ning nõuetekohase menetluse läbiviimisel on vallavolikogu õigustatud varemtehtud otsuseid muutma. Üldplaneeringu muutmise võib toimuda nii uue üldplaneeringu kehtestamisega kui vajadusel ka detailplaneeringus sisalduva muudatusettepanekuga (nt maa-ala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste määramine, uue tiheasustusala määramine või olemasoleva laiendamine, põhiliste tehnovõrkude trasside ja tehnorajatiste asukoha määramine jms). Seejuures tuleb täita piisava tõhususega planeerimisest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel, erinevate seisukohtade arvessevõtmise võimalikkuse kaalumisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel.

K

Antud juhul on isiku erahuvi vastuolus avaliku huviga, mille väljenduseks on üldplaneering. Saku valla elanike ja Saku vallas asuvate juriidiliste isikute ning teiste Saku valla arengust huvitatud isikute ühine avalik huvi, mis väljendub üldplaneeringu lahenduses kaalub üles ühe isiku **erahuvi**.

Riigikohtu halduskolleegium põhjendab otsuse 3-3-1-37-04 punktis 14, et üldjuhul koostatakse detailplaneering siiski selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimist ning otsuse 3-3-1-12-07 punktis 11 põhjendab, et kuivõrd detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Seetõttu peaks detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise jääma erandlikuks **võimaluseks**.

Kaalutlus: erinevate huvide kaalumise järel, et kuna üldplaneeringu muutmiseks on ainult erahuvi, ent muutmata jätmiseks avalik huvi, kaalub avalik huvi erahuvi üles

Lisakaalutlus: Eelmise lõigu järel, toetab Riigikohtu praktika

F

Saku Vallavalitsus saatis 9. augustil 2013. a detailplaneeringu algatamisest huvitatud isikule tutvumiseks volikogu otsuse eelnõu ning teavitas teda, et vastavalt haldusmenetluse seaduse § 40 lõigetele 1 ja 2 on tal õigus enne otsuse vastuvõtmist esitada arvamusi ja vastuväiteid selle kohta. Arvamused ja vastuväited paluti esitada hiljemalt 25. augustiks 2013.

Detailplaneeringust huvitatud isik neid ei esitanud.

Asjaolu põhjal, et isik ei esitanud seisukohti, võib järeldada, et tema erahuvi ei olnud ülekaalukas (ehkki KOV ei ole seda otsuses välja toonud).

R

1. Keelduda Saku valla üldplaneeringut muutvat detailplaneeringu algatamisest Saku vallas Kasemetsa külas asuval Vana-Lepiku (katastritunnus 71801:006:0151) kinnistul.

V

2. Otsuse peale on õigus esitada vaie Saku Vallavolikogule haldusmenetluse seaduses ettenähtud tähtajal või kaebus Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud tähtajal käesoleva otsuse teatavakstegemisest arvates.

3. OTSUS JÕUSTUB TEATAVAKSTEGEMISEST.

Marianne Rande
Vallavolikogu esimees

F - FAKTILISED ASJAOLUD
K - KAALUTLUSED
Õ - ÕIGUSLIK ALUS
R - RESOLUTSIOON
V - VAIDLUSTAMISVIIDE