



KOHTUMÄÄRUS

Kohus	Tallinna Ringkonnakohtus
Kohtukoosseis	Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Oliver Kask ja Kaire Pikamäe
Määruse tegemise aeg ja koht	9. mai 2018, Tallinn
Haldusasja number	3-18-530
Haldusasi	Mart Hiobi kaebus nõuetega tühistada riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkiri nr 1.1-4/40 Pärnu maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine, riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkiri nr 1.1-4/41 Harju maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine ja riigihalduse ministri 14.02.2018 käskkiri nr 1.1-4/43 Rapla maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine
Menetlusosalised	Kaebaja – Mart Hiob Eeldatav vastustaja – Rahandusministeerium, volitatud esindajad v.adv Martin Triipan ja adv Kaisa Laidvee
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 28. märtsi 2018. a määrus
Menetluse alus ringkonnakohtus	Mart Hiobi määruskaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada Mart Hiobi määruskaebus.**
- 2. Tühistada Tallinna Halduskohtu 28. märtsi 2018. a määrus haldusasjas nr 3-18-530 ja saata asi menetlusse võtmise otsustamiseks ja esialgse õiguskaitse taotluse lahendamiseks Tallinna Halduskohtule.**
- 3. Tagastada Mart Hiobi määruskaebuse esitamisel tasutud riigilõiv 30 (kolmkümmend) eurot ja kanda see Mart Hiobi AS LHV Pank arvelduskontole nr EE117700771001049409.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale võib esitada määruskaebuse Riigikohtule 15 päeva jooksul määruse kättetoimetamisest arvates (HKMS § 121 lg 4, § 235 lg-d 1 ja 3). Esialgset õiguskaitset puudutavas osas ei saa määruse peale edasi kaevata (HKMS § 252 lg 7).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigihalduse minister kehtestas **13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/40** Pärnu maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“, **13.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/41** Harju maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ ja **14.02.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/43** Rapla maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“.

2. Mart Hiob esitas 14.03.2018 Tallinna Halduskohtus **kaebuse** riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/40, 13.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/41 ja 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 (kaebuses ekslikult nr 1.1-4/42) tühistamiseks. Kaebaja väitel on viidatud käskkirjad vastuolus kuni 30.06.2015 kehtinud planeerimisseaduse (PlanS v.r) § 2 lg-ga 2 ja § 7 lg-ga 3. Samuti esineb vastuolu kehtiva planeerimisseaduse (PlanS) § 71 lg-ga 3 ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 1 lg-ga 1. Kaebus on esitatud avaliku huvi kaitseks. Avaliku kahju saajaks on Harjumaa, Raplamaa ja Pärnumaa elanikud, sest maakonnaplaneeringutega ei ole tagatud maakondade arendamine terviklike põhimõtete alusel ja vastavalt kehtivatele seadustele.

Koos kaebusega esitas M. Hiob **esialgse õiguskaitse taotluse** vaidlustatud käskkirjade kehtivuse peatamiseks. Taotluse kohaselt on esialgse õiguskaitse kohaldamine vajalik avalike vahendite säästmiseks ning võimaliku planeeringute kehtestamise kohtu poolt ebaseaduslikuks tunnistamisel avaliku kahju minimeerimiseks.

3. Tallinna Halduskohus tagastas **28.03.2018 määrusega** halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lg 2 p 1 alusel kaebuse läbivaatamatult (resolutsiooni p 1) ja jättis esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata (resolutsiooni p 2).

Kehtivas PlanS-s ei ole maakonnaplaneeringu vaidlustamise võimalust nn populaarkaebusena enam ette nähtud (vrd nt riigi eriplaneeringu vaidlustamine – PlanS § 54, üldplaneeringu vaidlustamine – PlanS § 94, KOV eriplaneeringu vaidlustamine – PlanS § 123, detailplaneeringu vaidlustamine – PlanS § 141), mistõttu tuleb HKMS § 44 lg-s 2 sätestatud piirangut (s.o avaliku huvi kaitseks võib isik kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul) arvestades lähtuda kaebeõiguse osas esmajoones HKMS § 44 lg-st 1, mille kohaselt võib isik pöörduda kaebusega halduskohtusse üksnes oma õiguste kaitseks (Tallinna Ringkonnakohtu 29.08.2016 määrus haldusasjas 3-16-1472). Käesolevale olukorrale analoogses olukorras (maakonnaplaneering algatati PlanS v.r alusel, kuid menetlus viidi lõpuni PlanS kehtivuse ajal) on Tallinna Halduskohus (vt Tallinna Halduskohtu 26.04.2017 otsus haldusasjas 3-15-2320, p 7.1) kaebeõigust eitanud. HKMS § 283 lg 1 kohaselt tehakse kaebuse lubatavus, sealhulgas kaebeõigus, kindlaks kaebuse esitamise ajal kehtinud seadusest lähtudes, st PlanS alusel. Kuna PlanS ei näe maakonnaplaneeringu puhul populaarkaebuse esitamise võimalust ette ning vastavat õigust ei tulene ka EhSRS-st, tuleb asuda seisukohale, et M. Hiobil puudub kaebeõigus riigihalduse ministri käskkirjade vaidlustamiseks.

Põhiseadus (PS) ega rahvusvahelised õigusaktid ei kohusta looma füüsilisele isikule kaebeõigust avalike huvide kaitseks (vt Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud

väljaanne. Neljas parandatud ja täiendatud väljaanne. Kirjastus Juura: 2017; komm. § 15, p 16, lk 216). PS § 15 lg 1 tagab kohtusse pöördumise õiguse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Seadusandjal ei ole põhiseadusest ega teistest õigusaktidest tulenevat kohustust laiendada füüsilise isiku populaarkaebuse esitamise võimalust maakonnaplaneeringule. Maakonnaplaneeringud on kõrge abstraktsuse astmega, need koostatakse eelkõige kohalike omavalitsuste üleste huvide väljendamiseks ning riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamiseks (PlanS § 55 lg 1). PlanS-s on ette nähtud üldsuse osalemise võimalused maakonnaplaneeringu menetlemisel (vt nt PlanS § 62 lg 2, § 67 lg 2). Üldsuse osalemine ei hõlma aga üksikisiku õigust vaidlustada maakonnaplaneeringut avalikes huvides. PlanS ei ole PS-ga vastuolus.

Kuna kaebus kuulub kaebeõiguse puudumise tõttu tagastamisele, tuleb jätta rahuldamata ka esialgse õiguskaitse taotlus. Et Rail Balticu raudteetrassi koridori asukoha määramise otsused on vaidlustatud erinevates menetlustes, nt MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Seltsi kaebuses (haldusasi 3-18-529), samuti Kohila valla kaebuses (haldusasi 3-18-526), ei jää avalikud huvid vaidlusaluste käskkirjade osas eelduslikult kaitseta.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS

4. Mart Hiob palub 11.04.2018 **määruskaebuses** Tallinna Halduskohtu 28.03.2018 määrus tühistada, kaebus läbi vaadata ja kohaldada asjas esialgset õiguskaitset.

EhSRS § 1 lg 1 kohaselt menetletakse enne PlanS jõustumist algatatud planeeringud, sh vaidlusalused Rail Baltic planeeringud lõpuni lähtudes PlanS v.r nõuetest. Joonehitise planeerimiseks algatatud maakonnaplaneeringu näol on PlanS mõistes tegemist riigi eriplaneeringuga, mida on võimalik nn populaarkaebusega vaidlustada. Seetõttu oleks EhSRS-ga tulnud ette näha iga isiku õigus pöörduda kohtusse joonehitise planeerimiseks koostatud maakonnaplaneeringu vaidlustamiseks, mis on algatatud enne PlanS jõustumist ja menetletud lõpuni PlanS v.r järgi. Selle erisuse sätestamata jätmisega rikub EhSRS PS-st tulenevat õigust lünkadeta kohtulikule kaitsele ning võrdsele kohtlemisele.

Halduskohus on jätnud arvestamata, et vaidlusaluste planeeringute puhul ei ole tegemist tavapärase maakonnaplaneeringutega, vaid PlanS v.r § 29¹ kohaselt mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku määramiseks koostatud maakonnaplaneeringuga. Tõele ei vasta halduskohtu väide, et Rail Baltic planeeringud on kõrge abstraktsuse astmega ja seetõttu ei peaks üksikisikul olema õigust neid avalikes huvides vaidlustada. Vaidlusaluste planeeringute puhul ei koostata järgmist, madalama tasandi planeeringut, vaid planeeringute kehtestamisele järgneb koheselt projekteerimine. Ka PlanS seletuskirjas on öeldud, et eriplaneeringud on populaarkaebuse korras vaidlustatavad just seetõttu, et nad on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks. Maakonnaplaneeringu kehtestamise vaidlustamise õigusele viitab ka EhSRS § 11 lg 5, kus on välja toodud vaidlustamisest keeldumise juhud, mis vaidlusaluseid Rail Balticu planeeringuid ei puuduta. Selle sättega tunnistatakse vaikimisi populaarkaebuse esitamise võimalikkust maakonnaplaneeringute puhul.

Halduskohus andis määruses eksitava viite, justkui saaks teised vaidlusaluste planeeringute kehtestamise vaidlustajad rakendada populaarkaebuse esitamise võimalust ehk esitada kaebuse avalikes huvides. MTÜ ARB ja MTÜ Eesti Looduskaitse Selts on keskkonnaorganisatsioonid, kelle kaebeõigus tuleneb Århusi konventsioonist ning on piiratud üksnes keskkonnaküsimustega. Seega ei ole õige kohtu väide, et vaidlusaluste planeeringute osas on avalikud huvid kohtulikult kaitstud. Kohila valla kaebeõigus põhineb asjaolul, et

Rapla maakonnaplaneeringu „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ kehtestamine puudutab Kohila valla subjektiivseid õigusi.

Esialgse õiguskaitse kohaldamine on vajalik avalike vahendite säästmiseks ning avaliku kahju minimeerimiseks.

5. Rahandusministeerium palub 20.04.2018 **kirjalikus vastuses** jätta määruskaebus rahuldamata.

Kaebajal puudub kaebeõigus maakonnaplaneeringute vaidlustamiseks. Kaebeõiguse olemasolu tuleb määratleda kaebuse esitamise aja järgi (HKMS § 1 lg 4). Kaebuse esitamise ajal ei sisaldunud PlanS-s sätet, mis näeks sõnaselgelt ette maakonnaplaneeringu suhtes populaarkaebuse esitamise õiguse, mistõttu tuleb HKMS § 44 lg-s 2 sätestatud piirangut arvestades lähtuda kaebeõiguse osas esmajoones HKMS § 44 lg-st 1, mille kohaselt võib isik pöörduda halduskohtusse üksnes oma õiguste kaitseks. Sarnaseid seisukohti populaarkaebuse kaebeõiguse osas on halduskohus väljendanud ka haldusajades nr 3-18-551 ja nr 3-15-2322. Ka nendes kohtuasjades käsitletud maakonnaplaneeringute kohta on erisätted, mille kohaselt ei ole ehitiste ehitamiseks enam täiendavalt vajalik kehtiva PlanS kohaste planeeringute kehtestamine (EhSRS § 14 lg 1).

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

6. Halduskohus on iseenesest õigesti leidnud, et olukorras, kus maakonnaplaneering algatati PlanS v.r alusel, kuid menetlus viidi lõpuni PlanS kehtivuse ajal, ei saa võimaliku kohtumenetluse ja kaebeõiguse osas juhinduda PlanS v.r regulatsioonist. Kaebeõigusele tuleb reeglina anda hinnang kaebuse esitamise hetke seisuga (vt Riigikohtu 16.11.2011 otsus nr 3-3-1-65-11, p 15; 14.02.2011 otsus nr 3-3-1-76-10, p-d 16 ja 17; 28.05.2014 otsus nr 3-3-1-8-14, p 12). EhSRS § 1 lg 1 kohaselt menetletakse enne EhSRS jõustumist (s.o kuni 30.06.2015) algatatud planeeringud lõpuni, lähtudes seni kehtinud PlanS nõuetest. Kuna PlanS ei määratle praegu kehtivas ega ka varem kehtinud redaktsioonis selgelt planeerimismenetluse lõppemist, siis on PlanS § 1 lg-st 3 ja PlanS v.r § 1 lg-st 6 tulenevalt asjakohane juhinduda haldusmenetluse seaduse (HMS) § 43 lg 1 p-st 1, mille kohaselt lõpeb haldusakti andmise menetlus haldusakti teatavakstegemisega. Seega tuleb planeerimismenetluse lõpuks lugeda planeeringu kehtestamise otsuse teatavakstegemine ning puudub alus väita, et EhSRS § 1 lg 1 hõlmaks ka kehtestatud planeeringu vaidlustamise, mistõttu tuleks selles osas lähtuda kehtivast PlanS-st. Eeltoodule viitavad ka EhSRS eelnõu (Riigikogu XII koosseisu 572 SE) seletuskirjas § 1 kohta antud selgitused (vt Tallinna Ringkonnakohtu 27.04.2018 määrus nr 3-18-529, p 9).

7. Samas on Tallinna Ringkonnakohus 27.04.2018 määruses nr 3-18-529 (p 9) möönnud, et EhSRS § 1 lg 1 alusel lõpuni menetletava maakonnaplaneeringu avalikes huvides vaidlustamise võimaluse piiramine on pigem tahtmatu lünk õiguses ja mitte seadusandja teadlik valik. Seda toetab asjaolu, et PlanS eelnõu (Riigikohtu XII koosseisu 571 SE) seletuskirjast nähtuvalt on soovitud iseenesest säilitada populaarkaebuse esitamise võimalus nende planeeringute osas, mis on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise aluseks (mh riigi eriplaneering), ning avalikes huvides kaebuse esitamise õiguse säilitamist ei peetud vajalikuks neil juhtudel, kus planeeringu näol on tegemist üksnes riigi, maakonna või regiooni huve väljendava dokumendiga (s.o üleriigiline planeering ja maakonnaplaneering). PlanS v.r § 29¹ lg 1 p 2, lg 2 ja lg 6 nägid ette, et raudtee kui joonehitise trassi koridori asukoht määratakse maakonnaplaneeringuga ning sellisel juhul toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel, mida võimaldab ka EhSRS § 13 lg 3. Seega toimub raudtee ehitustingimuste seadmine vaidlusaluste maakonnaplaneeringute alusel. Kehtiva PlanS § 27

lg-te 1, 2, 9 ja 10 järgi tuleks sarnase raudtee rajamiseks (sh selle sobivaima asukoha leidmiseks) koostada maakonnaplaneeringute asemel riigi eriplaneering, mis oleks samuti raudtee ehitusprojekti koostamise aluseks, ning mille kehtestamise otsuse peale oleks PlanS §-st 54 tulenevalt igäihel õigus pöörduda halduskohtusse muu hulgas avalikes huvides. EhSRS § 13 lg 2 kohaselt käsitatakse mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringut riigi eriplaneeringuna PlanS tähenduses (vt ka 572 SE seletuskirja eelnõu § 13 kohta). Tallinna Ringkonnakohus oli 27.04.2018 määruses nr 3-18-529 seisukohal, et kuigi EhSRS § 13 lg 2 puudutab esmajoones varem kehtestatud planeeringute edasise kehtivuse küsimust, laieneb see iseenesest ka nende joonehitise trassi asukohavaliku planeeringutele, mis menetletakse EhSRS § 1 lg 1 alusel lõpuni kuni 30.06.2015 kehtinud PlanS järgi.

8. Ringkonnakohtu hinnangul on EhSRS § 13 lg 2 ja PlanS § 54 koostoimes avalikes huvides kaebuse esitamise õiguse tunnustamine võimalik. Vaidlustatud riigihalduse ministri 13.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/40 p-st 5, 13.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/41 p-st 5 ja 14.02.2018 käskkirja nr 1.1-4/43 p-st 5 (esitatud haldusasjas nr 3-18-529) tuleneb, et kehtestatud Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringud on joonehitise trassi asukohavaliku planeeringud PlanS v.r § 29¹ tähenduses. Sellele, et vastustaja on maakonnaplaneeringute vaidlustamise võimalust ka ise samamoodi sisustanud, viitab käskkirjades sisalduv vaidlustamisviide („Käskkirja vaidlustamiseks on igal isikul, kes leiab, et korraldus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või korraldusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, õigus 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, esitada kaebus Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.“). Kuigi ülalviidatud sätete koosmõjus tõlgendamisest on kaebeõiguse tuletamine populaarkaebuse esitamiseks praegusel juhul võimalik, eeldab HKMS § 44 lg 2 samas populaarkaebuse esitamise õiguse seaduses selgelt sätestamist (vt Riigikohtu 10.04.2001 määrus nr 3-3-1-16-01, p 5).

9. HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel kaebuse tagastamine on võimalik vaid juhul, kui kaebeõiguse puudumine on selge ilma kahtlusteta (nt Riigikohtu 08.06.2016 määrus nr 3-3-1-12-16, p 8; 25.11.2015 määrus nr 3-3-1-52-15, p 10). Samuti on kohtupraktikas leitud, et õigusliku olukorra keerukuse või ebaselguse korral tuleks eelistada kaebuse menetlusse võtmist ja asja sisulist läbivaatamist (nt Riigikohtu 11.10.2012 määrus nr 3-3-1-35-12, p 12). Ringkonnakohus on seisukohal, et eeltoodut arvestades tuleb kaebeõiguse küsimuse ebaselguse tõttu praegusel juhul eelistada kaebuse menetlusse võtmist ja kaebeõigusele asja sisulise läbivaatamise käigus hinnangu andmist.

10. Halduskohus jättis kaebaja esialgse õiguskaitse taotluse vaidlustatud käskkirjade kehtivuse peatamiseks rahuldamata seetõttu, et kaebus kuulub kaebeõiguse puudumise tõttu tagastamisele. Ringkonnakohus selgitab, et kaebuse menetlusse võtmise otsustamisel tuleb halduskohtul ühtlasi lahendada esialgse õiguskaitse taotlus sisuliselt. Ringkonnakohtu hinnangul ei ole esitatud taotlus niivõrd kiireloomuline, et vajalik oleks ringkonnakohtu kohene sekkumine ja esialgse õiguskaitse taotluse osas ise seisukoha võtmine, seda enam, et halduskohus on kaebuse tagastanud kohe, vastustajalt esialgse õiguskaitse kohta arvamust küsimata.

11. Eelneva põhjal rahuldab ringkonnakohus M. Hiobi määruskaebuse ja tühistab halduskohtu 28.03.2018 määruse ning saadab asja menetlusse võtmise otsustamiseks tagasi Tallinna Halduskohtule.

12. Mart Hiob on määruskaebuse esitamisel tasunud riigilõivu 30 eurot. Riigilõivuseaduse § 22 lg 1 p 9 kohaselt on alates 01.01.2018 haldusasjas määruskaebuse esitamine riigilõivuvaba.

Ringkonnakohus tagastab tasutud riigilõivu Mart Hiobi AS LHV Pank arvelduskontole nr EE117700771001049409 (HKMS § 104 lg 8).

(allkirjastatud digitaalselt)