



RAHANDUSMINISTEERIUM



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Ruumiloome koolitusprogramm

III moodul

5. koolituspäev RAKENDAMINE - ehitusõigus

6. koolituspäev RAKENDAMINE - ehitus- ja omanikujärelevalve. KOMMUNIKATSIOON JA KOOSTÖÖ.



Haldusmenetlus ja kaalutlusõigus

Angela Kase, advokaadibüroo WALLESS advokaat

13.12.2021

A modern **Baltic** law firm
with a wall-less attitude



Kolm teemat, millest täna põgusa ülevaate tahaks anda:

- 1) Haldusmenetluse olemus;
- 2) Proportsionaalsuse mõiste olemus;
- 3) Kaalutusõiguse olemus.

Täna vaatleme neid teemasid üsna kitsalt planeerimis- ja ehitusõiguse kontekstis ja nurga alt, kuidas haldusmenetlust läbiviiv arhitekt, ehitusnõunik või kooskõlastaja saab panustada sisulise kaalutusotsuse tekkesse.



Haldusmenetlus. Olemus

- **Haldusmenetlus algab** isiku poolt taotluse esitamisega või haldusorgani enda initsiatiivi korral isiku teavitamisest või esimese menetlustoimingu tegemisest. **Haldusmenetlus lõppeb**, kui isik võtab taotluse tagasi, haldusorgan jätab taotluse läbi vaatamata või antakse haldusakt.
- Haldusmenetluse raamiks on haldusmenetluse seadus, mille ülesanne on suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetluse korra loomise teel.
- Oluline raamat: A. Aedmaa jj. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu 2004
(<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf?sequence=2>)

Haldusmenetlus. Alused:

Üldpõhimõte: Haldusotsust langetav ametnik peab arvestama õiguse üldpõhimõtetega – proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindlusega.

Haldusmenetluse põhimõtted: Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2).

Üldpõhimõte ja haldusmenetluse põhimõtted on seotud hea halduse põhimõttega - riik on loodud inimese jaoks, mitte vastupidi.

Kõiki neid põhimõtteid tuleb järgida eelkõige isiku seisukohast lähtuvalt. Teisisõnu haldusmenetlus on esmalt „jah“ menetlus ja alles selle võimatuse korral „ei“ menetlus.



Haldusmenetlus. Proportsionaalsus

HMS § 3 lg 2 sätestab: "Halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes."

Teisisõnu isiku õiguste piiramine on õigustatud vaid siis, kui see on hädavajalik.

Proportsionaalsuse test:

- 1) **sobivus** – haldusotsus peab olema oluline mingi eesmärgi saavutamiseks ja eesmärk olema seaduslik. Meetme ja eesmärgi saavutamise vahel peab olema põhjuslik seos;
- 2) **vajalikkus** – isiku suhtes karme meetmeid ei tohi kasutada, kui eesmärk on võimalik saavutada isiku jaoks leebemate vahenditega;
- 3) **mõõdukus** – isegi kui meede on kohane ja vajalik, ei tohi teda kohaldada, kui kahju või muu koormav tagajärg, mida isikule põhjustatakse, on tunduvalt suurem, kui meetmega saavutatavad positiivsed tulemused.



Haldusmenetlus. Võrdne kohtlemine ja õiguskindlus.

Võrdne kohtlemine: Võrdsuse põhimõte ei nõua, et kõiki isikuid peaks alati kohtlema ühtemoodi, kuid erinev kohtlemine peab olema mõistlikul viisil põhjendatud – ratsionaalne. Ebavõrdne kohtlemine on erinev kohtlemine ilma põhjendatud vajaduseta või asjassepuutumatul alusel.

Õiguskindluse põhimõte nõuab, et asutus oleks oma tegevuses järjekindel ja et kord antud haldusaktidele ja lubadustele saaks ka tulevikus tugineda. Teisisõnu halduse tegevus peab olema isikule võimalikult ettenähtav ja haldusaktide andmine ei tohi kahjustada õiguspärast ootust.

Kaalutusõigus. Olemus.

Olukorda, kus asutus võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma, nimetatakse kaalutusõiguseks (diskretsiooniks – HMS § 4 lg 1).

Eriti lai kaalutusõigus on kohalikul omavalitsusel planeerimis- ja ehitusküsimustes.

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

Oluline piirang kaalutusõiguse kohaldamisel on aga proportsionaalsuse põhimõte.



Kaalutusõigus. Teekond otsuseni (1).

1. Uurimispõhimõte – Haldusorgan/ametnik peab uurima välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolu. Isik peab ka ise olema hoolas.

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

1. Selgitamiskohustus (abistamiskohustus) – haldusorgan peab olema isikule abiks. Selgitamiskohustuse täitmisel peab juhinduma menetlusosalise eesmärkidest ja soovidest haldusmenetluses.

RKHK 3-3-1-90-04: Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda.

Kaalutlusõigus. Teekond otsuseni (2)?

3. Kaalumine – erinevate huvide ja oluliste asjaolude väljaselgitamine ning nendele kaalu andmine (kaalumine)

Huvid on näiteks: avalik huvi (nt keskkonna kaitse, ettevõtluskeskkonna arendamine), taotleja erahuvi (omandiõigus), naabri erahuvi (piisav päikesevalgus jne).

4. Otsustamine - haldusorgani otsus, milline lahendus on konkreetsel üksikjuhtumil kõige sobivam

RKHK 3-17-2013: Põrkuvaid huve ei tohi kaaluda vaid abstraktselt, vaid arvestada tuleb nende mõjutamise ulatust ja kokkusobitamise võimalusi.

Kaalutusõigus. Haldusakti sisu.

Haldusakti põhjendamine on vajalik esmajoones selleks, et haldusakti õiguspärasus oleks hiljem kohtulikult kontrollitav.

Sellest peab nähtuma:

- õiguslik alus
- tuvastatud faktilised asjaolud, mis viisid otsuse tegemisele ja
- diskretsiooni korral ka kaalutlused, millest asutus juhindus.

Haldusakti andes ei tohi haldusorgan lähtuda üksnes oletustest.

Arhitektid ja ehitusnõunikud – teie roll kaalutusotsuse sisustamisel on väga suur! Kasutage seda julgelt.

Kaalutusõigus. Kaalutusotsuse eripära planeerimis ja ehitusküsimuste.

- 1. Planeerimis- ja ehitusküsimustes on haldusorganil avar kaalutusruum. Keeruliseks teeb kaalumise asjaolu, et sageli tuleb arvestada vasturääkivate huvidega.**
- 2. Kohus ei teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest. See tähendab, et kohus kontrollib eelkõige:**
 - Kaalutusõiguse eesmärgist kinni pidamist;**
 - Kaalutusõiguse piiridest kinni pidamist;**
 - Muude kaalutusreeglite järgimist.**



Kaalutusõigus. Absurdne näide elust:

„Samas on xxx kinnistu omanik esitanud xxx Vallavalitsusele omapoole õigusliku hinnangu: koostanud Advokaadibüroo Walless OÜ advokaat Angela Kase 09.04.2021. Nimetatud õiguslik hinnang kannab märget konfidentsiaalne ja seetõttu seda käesolevas korralduses ei kajastata“.



Olulised keelud haldusmenetluses:

- 1. Otsus saab tugineda ainult asjasse puutuvatele kaalutlustele ja põhjendustele. Lubamatud, asjakohatud või sobimatud kaalutlused viivad tühistatavate suvaotsusteni;**
- 2. Õigusselgus ja õiguskindlus peab olema tagatud;**
- 3. Haldusakti andes ei tohi haldusorgan lähtuda üksnes oletustest;**
- 4. Haldusorgani vastuolulise käitumise keeld – haldusorgan ei tohi olla isikule suunatud tegevustes sõnamurdlik. Teisisõnu haldusorgani vastuolulise käitumise keeld viitab halduse seotusele isiku usaldusega haldusorgani varasema tegevuse vastu.**



Näiteid praktikast:

1. „Antud lahendus, kus enamus krundist moodustab maa-alune hoonestus ei saa pidada inimkeskseks või inimvääraseks planeeringu lahenduseks“;
2. „Uuringud kinnitavad, et elanikud eelistavad madalamat, kuni 4-korruselist hoonestust“;
3. „Miinimumini viidud korruste kõrgused ei pruugi olla kõige atraktiivsem kinnisvara, mida Tallinna elanikud soovivad soetada – üldtuntud asjaolu on, et kinnisvaraostjad eelistavad avaraid, kõrge(ma)te lagedega ning avatud planeeringuga kortereid“;
4. „Kehtiva üldplaneeringu kohase transpordivõrgustiku ulatuslik ja olemuslik muutmine, millega kaasneb olemasoleva raudtee likvideerimine, saab toimuda üksnes läbi üldplaneeringumenetluse“;
5. „Detailplaneeringu lahendus on vastuolus avaliku huviga“;
6. „Detailplaneeringu lahendus ei arvesta ehitamise üldist mõistlikkust“;
7. „Detailplaneeringu lahendus on vastuolus üldplaneeringuga“.



Kasulikud kohtu seisukohad:

1. Detailplaneering on kohaliku omavalitsuse, mitte arendaja või kinnistuomaniku tegevuskava (3-17-1909, p 19);
2. Planeeringu taotlejal puudub õigus planeeringulahendust dikteerida (RKHKo nr 3-3-1-23-16, p 17);
3. Naabrite huvidega peab küll arvestama, ent tuleb ka silmas pidada, et erakinnistu teenib primaarsena siiski eraomaniku, mitte avalikku huvi (RKHKo nr 3-18-1901, p 17);
4. Kaebajad ei saa tõrjuda linnaruumi tavapäraselt kuuluvaid ehitisi (kaubanduskeskused, teised elamud) väitega, et need võib ehitada ka kuskile mujale (RingKo nr 3-10-2805, p 14);
5. Miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimine iseenesest ei ole subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused (RKHKo nr 3-3-1-29-10, p 22).

Jäta meelde kaalutlusega seotud põhjenduse sõnastamiseks üks reegel!

Kui jõuda mingi kaalutluseni, siis sellele peab järgnema põhjendus ehk lisa mõttes alati „....., selle pärast, et“

Näiteks:

1. Detailplaneeringu lahendus on vastuolus avaliku huviga, selle pärast, et detailplaneeringu lahenduse realiseerumine toob koostatud liiklusuuringu alusel kaasa liikluskoormuse kasvu üle lubatud normi.
2. Detailplaneeringu lahendus on kooskõlas avaliku huviga, sest detailplaneeringu realiseerumise tulemusena ehitatakse xxx tänav välja nõuetekohaselt, sealhulgas ehitatakse välja kõnnitee.
3. Ehitusluba rikub kaebaja subjektiivseid õigusi, kuna ehitusloa realiseerimine toob kaasa kaebaja eluruumides loomuliku valguse vähenemise alla lubatud piiri.
4. Ehitusluba ei riku kaebaja subjektiivseid õigusi, kuna ehitusloa realiseerimisel tekkiv ehitusaegne mõju (müra) on lühiajaline ning lühiajaline mõju ei ole kaebaja subjektiivseid õigusi ebaproportsionaalselt kahjustav. Seda tuleb taluda.



www.walless.com

Estonia

Liivalaia str. 45, 10145, Tallinn
Kaluri str. 2, 51004, Tartu

Latvia

Sporta str. 11,
1013, Riga

Lithuania

Upės str. 23,
08128 Vilnius

