

RIIGIKOHUS
HALDUSKOLLEEGIUM
KOHTUMÄÄRUS

Kohtuasja number	3-3-1-74-08
Määruse kuupäev	22. detsember 2008
Kohtukoosseis	Eesistuja Tõnu Anton, liikmed Indrek Koolmeister ja Harri Salmann
Kohtuasi	Madis Saretoki (Saretok), Vallo Palvadre, Kaido Metsma ja Ants Savesti (Savest) kaebused Viimsi Vallavolikogu 29. aprilli 2008. a määruse nr 7 tühistamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 11. juuli 2008. a määrus haldusasjas nr 3-08-1063
Menetluse alus Riigikohtus	Viimsi Vallavolikogu määruskaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Rahuldada Viimsi Vallavolikogu määruskaebus.

Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 11. juuli 2008. a määrus haldusasjas nr 3-08-1063 ja jätta jõusse Tallinna Halduskohtu 5. juuni 2008. a määrus.

Tagastada kautsjon.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Viimsi Vallavolikogu võttis 29. aprillil 2008 vastu **määruse** nr 7, millega kehtestas Viimsi vallas Lubja küla klindiastangu üldplaneeringu.

2. Viimsi Vallavolikogu liikmed Madis Saretok, Vallo Palvadre, Kaido Metsma ja Ants Savest esitasid 28. mail 2008 Tallinna Halduskohtule ühiselt **kaebused**, milles taotleavad Viimsi Vallavolikogu 29. aprilli 2008. a määruse nr 7 tühistamist. Kaabeõiguse põhjendamiseks viitasid kaebajad planeerimisseaduse (PlanS) § 26 lg-le 1, mis annab igale isikule õiguse planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebajad peavad määrust õigusvastaseks, sest selle vastuvõtmisel rikuti PlanS § 20 lg-tes 1 ja 2 sätestatud menetlusnõudeid. Määrus on sisuliselt motiveerimata. M. Saretokil ei võimaldatud planeeringuga selle avalikul väljapanekul tutvuda. Määruses pole põhjendatud, miks on jäetud arvestamata A. Savesti ja V. Palvadre vastuväidetega planeeringule, ning kuigi määruses on märgitud, et on arvestatud K. Metsma märkusega, ei selgu määrusest, kuidas sellega arvestati.

3. Tallinna Halduskohtu 5. juuni 2008. a määrusega tagastati kaebused halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 11 lg 4 alusel. HKMS § 11 lg 4 kohaselt tagastab halduskohus määrusega kaebuse või protesti, mille lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses, näidates võimaluse korral määruses, kuhu ja kuidas pöörduda. HKMS § 3 lg 1 p 1 järgi kuulub halduskohtu pädevusse avalik-õiguslike vaidluste lahendamine. HKMS § 3 lg 2 kohaselt ei kuulu halduskohtu pädevusse avalik-

õiguslike vaidluste lahendamine, milleks seadus näeb ette teistsuguse menetluskorra. Tallinna Halduskohus põhjendas oma seisukohta järgmiselt:

- 1) suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe (sh planeeringumaterjalide tutvumiseks) taotlemisel ja selle mittevõimaldamisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, tegemist on omavalitsuse sisesuhtega (vt ka Riigikohtu 4. novembri 2004. a otsus haldusajal nr 3-3-1-55-04). Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse. Seega, arvestades asjaolu, et M. Saretok on Viimsi Vallavolikogu liige ning kaebusest nähtuvalt on ta üldplaneeringu vaidlustanud vaid põhjusel, et vallavolikogu ei taganud talle võimalust planeeringumaterjalidega tutvumiseks, tuleb kaebus talle HKMS § 11 lg 4 alusel tagastada;
- 2) ka V. Palvadre, K. Metsma ja A. Savest on Viimsi Vallavolikogu liikmed, kes on vaidlustanud üldplaneeringu kehtestamise määruse põhjendusel, et on rikutud menetlusnorme. Kaebajad ei ole ühegi üldplaneeringuga hõlmatud kinnistu omanikud, vaid on esitanud planeeringule vastuväiteid vallaelanike ehk avalikes huvides. Kohaliku omavalitsuse kollegiaalse organi liikmel puudub õigus vaidlustada halduskohtus üldplaneeringu kehtestamise otsust, mis teda isiklikult ei puuduta ja mille hääletamiselt ta end kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 17 lg 5 alusel taandanud ei ole. Taanduseks ei saa lugeda volikogu liikme kohustuste mittetäitmist ehk istungilt puudumist. Vallavolikogu liikme erimeelsused kohalikule omavalitsusele seadusega pandud ülesannete kohase täitmise üle tuleb lahendada KOKS-s sätestatud alustel. Kuigi PlanS § 26 lg 1 lubab populaarkaebuste esitamist, ei saa pidada seaduse mõttega kooskõlas olevaks olukorda, kus planeeringu kehtestamise otsust võimaldatakse kohtus üldhuvi alusel vaidlustada ka planeeringu kehtestaja koosseisus oleval isikul. KOKS § 17 lg 2 kohaselt juhindub volikogu liige seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest. Neid huve saab volikogu liige kaitsta hääletamise teel volikogu pädevuses olevate küsimuste otsustamisel. Erinevate huvigruppide esindatuse volikogus määravad valimised. Volikogu üksikute liikmete huvidele mittevastavate otsuste ümbervaatamisega sekkuks kohus kohaliku omavalitsuse kui valla demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigusesse, võimesse ja kohustusse seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu vastavalt valimistulemustega määratud huvigruppide esindatusele;
- 3) HKMS ei võimalda isikute esindatust üheaegselt nii kaebaja kui ka vastustaja poolel. Kaebajad on kohtus formaalselt esindatud ka vastustaja poolel - seega saab käesolevat vaidlust pidada haldusorgani sisesuhetest tekkinud vaidluseks, mille lahendamiseks näeb seadus ette teistsuguse menetluskorra. Viimsi valla põhimääruse § 27 lg 1 p 1 kohaselt saab volikogu liige, kes leiab, et tema õigust asja otsustamisel on rikutud, algatada volikogu ees vaidlusaluse otsuse muutmise või kehtetuks tunnistamise otsuse menetluse. KOKS § 46 lg 1 sätestab umbusalduse avaldamise algatamise võimaluse volikogu esimehele.

4. Määruskaebustes palusid M. Saretok, V. Palvadre, K. Metsma ja A. Savest halduskohtu määruse tühistada ja saata asja tagasi halduskohtule menetluse jätkamiseks. Kaebajad leidsid, et halduskohus

on kohaldanud PlanS § 26 lg-t 1 ebaõigesti ja põhjendamatult kitsendavalt. Kohtu seisukoht, et kaebajad on käesolevas menetluses kohtus ka vastustaja poolel, on väär. Kaebajad ei ole üheski volikogu komisjonis, mis tegelikkuses otsustavad volikogu esindamisega ja planeeringutega seotud probleemaaikat. Ükski seadus ei näe ette, et volikogu liige peaks PlanS § 26 lg-s 1 toodud kaebeõiguse kasutamiseks end küsimuse arutamisest taandama.

5. Tallinna Ringkonnakohtu 11. juuli 2008. a määrusega rahuldati määruskaebused ning tühistati Tallinna Halduskohtu määrus. Ringkonnakohus põhjendas määrust järgmiselt:

1) põhimõtteliselt on õige halduskohtu seisukoht, et suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete vahel seoses volikogu tööga on volikogu kui haldusorgani sisesuhted ning nende lahendamine ei kuulu halduskohtu pädevusse. Eeltoodu ei tähenda siiski, et kohaliku omavalitsuse sisesuheteks on ka õigussuhted, mille poolteks on volikogu liige kui füüsiline isik ja volikogu kui haldusorgan. Kui volikogu liige osaleb füüsilise isikuna planeerimismenetluses PlanS § 20 alusel, ei ole sellisel juhul tekkivad suhted kohaliku omavalitsuse sisesuhted, vaid sellised avalik-õiguslikud suhted, millest tekkinud vaidluste lahendamine on HKMS § 3 lg 1 p 1 kohaselt halduskohtu pädevuses;

2) pole kahtlust, et volikogu liikme staatus ei välista isiku HKMS § 7 lg-st 1 tulenevat õigust pöörduda halduskohtusse kaebusega sama volikogu sellise haldusakti või toiminguga peale, mis riivab isiku subjektiivseid õigusi. Isiku staatus volikogu liikmena ei välista ringkonnakohtu arvates ka tema õigust pöörduda kohtusse kaebeõiguse erisätte alusel, mis annab õiguse haldusakti vaidlustamiseks igaühele, kes leiab, et see on õigusvastane. Halduskohtu seisukoht, et volikogu liikme huvidele mittevastava planeerimisotsuse ümbervaatamisega sekkuks kohus kohaliku omavalitsuse kui valla demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigusesse kohalikku elu seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida, ei põhjenda PlanS § 26 lg-s 1 sätestatud õiguse piiramist halduskohtu näidatud viisil. Halduse kaalutlusotsuste kohtulik kontroll on piiratud, kohus ei hinda ümber kaalutlusotsuste poliitilist otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, kas kaalutlusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, kas ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning kas ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga (Riigikohtu 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 38).

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

6. Riigikohtule esitatud **määruskaebuses** palub Viimsi Vallavolikogu tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 11. juuli 2008. a määruse haldusajajas nr 3-08-1063 ja jätta jõusse Tallinna Halduskohtu 5. juuni 2008. a määruse või teha asjas ise uue määruse. Määruskaebuse esitaja hinnangul ei ole volikogu liikme puhul tegemist iga suvalise isikuga vastavalt PlanS § 26 lg-le 1. Kõik kaebajad on Viimsi Vallavolikogu liikmed, kes samas ei pidanud vajalikuks osaleda kohaliku omavalitsuse poolt korraldatud üldplaneeringu avaliku väljapaneku järgsetel aruteludel ega isegi mitte volikogu istungil, kus vaidlustatud määrus vastu võeti. Volikogu liikmetel on õigusaktidest

tulenev õigus ja kohustus tegutseda nii, et volikogu poolt vastuvõetavad haldusaktid vastaksid igakülgsele õigusaktide nõuetele ning vallaelanike vajadustele ja huvidele. Planeeringute menetlemisel ja kehtestamisel ei tohiks lasta kujuneda praktilist, mil juhul, kui volikogu liikmel on näiteks mingid põhjendatud vastuväited menetletava planeeringu sisu, vormi või menetluse käigu osas, ei esita ta neid planeeringu menetlemise käigus, vaid laseb volikogul planeeringu kehtestada ja pöördub seejärel kaebusega kohtusse. Käesoleval juhul ei ole peale kaebajate keegi vaidlustanud üldplaneeringut vaidlustanud, kusjuures kaebajatel üldplaneeringuga hõlmatud maa-alal maaüksused puuduvad ja vaidlustatud määrusega ei ole rikutud nende õigusi ega piiratud nende vabadusi.

Lisaks märgib Viimsi Vallavolikogu, et Tallinna Ringkonnakohus on oluliselt rikkunud kohtumenetluse seaduse sätteid. Määruskaebuse esitaja on seisukohal, et kaebuse esitajate kaebus tulnuks HKMS § 11 lg 1 alusel jätta käiguta, kuna see ei vasta HKMS § 10 lg 7 nõuetele, mille kohaselt esitab iga isik kohtule individuaalse kaebuse.

7. Madis Saretok, Vallo Palvadre, Kaido Metsma ja Ants Savest vaidlevad kirjalikus vastuses määruskaebusele vastu ning paluvad jätta määruskaebuse rahuldamata. Kaebajad juhivad tähelepanu asjaolule, et nad ei olnud kaebuse esitamise aja seisuga ühegi volikogu komisjoni liikmed, vaatamata nende sellekohasele soovile - seega puudus neil võimalus osaleda sisulises otsustamismenetluses volikogus.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

8. Madis Saretoki etteheited Viimsi Vallavolikogule on menetluslikud: ta soovis avalikul väljapanekul oleva planeeringuga tutvuda, kuid talle ei võimaldatud seda tema poolt soovitud ajal. PlanS § 18 lg 8 sätestab, et planeeringu avaliku väljapaneku ajal peab maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul olema tagatud huvitatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses. Halduskohus viitas selles osas õigesti Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-55-04, mille p 14 kohaselt suhted, mis tekivad kohaliku omavalitsuse volikogu liikme ja kohaliku omavalitsuse organi vahel teabe taotlemisel, ei ole oma iseloomult haldusõiguslikud, vaid tegemist on omavalitsuse sisesuhetega. Sellistest suhetest tekkivate vaidluste lahendamiseks ei ole kehtiva õiguse alusel võimalik kasutada haldusõiguslikke õiguskaitsevahendeid, sh võimalust pöörduda kaebusega halduskohtusse.

9. Madis Saretok on Viimsi Vallavolikogu liige, kes soovis tutvuda planeeringumaterjalidega. KOKS § 26 lg 1 alusel on volikogu liikmel õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmed, mille väljastamine on seadusega keelatud. Kolleegium on seisukohal, et KOKS § 26 lg 1 hõlmab ka neid andmeid, mis on planeeringu avalikul väljapanekul. Seega ei ole volikogu liikme näol tegemist tavapärase huvitatud isikuga PlanS § 18 lg 8 tähenduses, sest tema suhteid vallavolikoguga reguleerivad muud õigusaktid.

Kolleegium leiab, et Madis Saretoki kaebuse tagastamine halduskohtu poolt HKMS § 11 lg 4 alusel oli õiguspärane.

10. Vallo Palvadre, Kaido Metsma ja Ants Savesti kaebuste sisu on sarnane - nad kõik leiavad, et seisukohtadega, mis nad planeerimismenetluses esitasid, ei ole planeeringus arvestatud ega ka põhjendatud arvestamata jätmist. Lisaks tuginevad nad planeeringu kehtestamise sisuliste põhjenduste puudumisele. Kaebajad on seisukohal, et kuivõrd nad ei olnud kaebuse esitamise aja seisuga volikogu ühegi komisjoni liikmed, puudus neil võimalus osaleda sisulises otsustamismenetluses volikogus.

11. Kaebajad ei ole ise ühegi üldplaneeringuga hõlmatud kinnistu omanikud, vaid nad on esitanud planeeringule vastuväiteid vallaelanike ehk avalikes huvides. KOKS § 17 lg 2 sätestab, et volikogu liige juhindub seadusest, valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest. Halduskohus märkis õigesti, et nimetatud huvivid saab volikogu liige kaitsta hääletamise teel volikogus.

12. Kohus ei sekku vastupidiselt halduskohtu poolt väidetule planeeringu kehtestamise otsuse õiguspärasust kontrollides kohaliku omavalitsuse õigusesse seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu - selles osas nõustub kolleegium ringkonnakohtu põhjendustega. Samas ei saa pidada õigeks olukorda, kus volikogu liige pöördub volikogu otsuse vaidlustamiseks, millega ta nõus ei ole, kohtusse - seda ka juhul, kui seadus näeb ette võimaluse populaarkaebuse esitamiseks. Kohaliku omavalitsuse volikogu liige ei ole iga suvaline isik PlanS § 26 lg 1 tähenduses. Ta on asja otsustanud organi liige, seega samuti asja otsustajate hulgas. Tal on laiemad võimalused otsustusprotsessi sekkuda kui üldsuse esindajatel. Volikogu liige võib volikogu otsuse vaidlustada üksnes juhul, kui see rikub tema subjektiivseid õigusi.

13. Kaebajad väidavad, et neil ei võimaldata osaleda volikogu komisjonide töös ning seega puudus neil võimalus osaleda sisulises otsustamismenetluses volikogus. 21. novembril 2008 esitatud seisukohas viitavad kaebajad ka sellele, et rikutud on volikogu liikmete õigust võtta osa otsustamismenetlusest volikogus.

On tõsi, et KOKS § 47 lg 1 3. lause sätestab iga volikogu liikme õiguse kuuluda vähemalt ühte komisjoni, mille eesmärk on tagada volikogu liikmele võimalus oma mandaadi realiseerimiseks. Viimsi valla põhimääruse § 23 lg 3 2. lause sätestab, et volikogu komisjoni koosseis kinnitatakse komisjoni esimehe ettepanekul vallavolikogu poolthäälteenamusega avalikul hääletamisel. Selline otsuse ei ole suunatud väljapoole, vaid see on haldusesisene akt, mis reguleerib volikogu kui kollegiaalorgani sisesuhteid.

Seega on kaebajate väide volikogu komisjonide töös osalemise mittevõimaldamisest asjassepuutumatu.

14. Lähtudes eeltoodud põhjendustest rahuldab Riigikohus Viimsi Vallavolikogu määruskaebuse, tühistab Tallinna Ringkonnakohtu 11. juuli 2008. a määruse kohtuasjas nr 3-08-1063 ning jätab jõusse Tallinna Halduskohtu 5. juuni 2008. a määruse.

15. Viimsi Vallavolikogu tasus määruskaebuse esitamisel kassatsioonikautsjoni 400 krooni. HKMS § 90 lg 2 alusel tuleb määruskaebuse esitamisel tasutud kautsjon tagastada.

Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Harri Salmann