



Õiguskantsler

Jevgeni Ossinovski  
Tallinna Linnavolikogu  
infopunkt@tallinnlv.ee

Meie 07.11.2022 nr 6-4/221502/2205813

## Loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise menetlus

Austatud linnavolikogu esimees

Õiguskantsleril paluti kontrollida Tallinna Linnavolikogu 28. mai 2009. aasta määruse nr 18 „[Loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise menetlus](#)“ (edaspidi määrus nr 18) kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene oli mures, et määruse nr 18 § 6 lõike 1 järgi võetakse loodusobjekt kaitse alla määrusega, mitte otsusega, ning arvas, et seetõttu pole tal võimalik osaleda loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses ega vaidlustada kaitse alla võtmist või sellega kaasnevaid piiranguid halduskohtus.

Loodusobjekti kaitse alla võtmine vormistatakse tõepoolest sageli määrusena, kuigi kohtute hinnangul on sisu poolest tegemist üksikaktiga ehk haldusaktiga (korraldus, otsus). Vahe on sisuline. Haldusakti saab see, kes tunneb et ta õigusi on rikutud, vaidlustada halduskohtus. Enne haldusakti andmist tuleb need, kelle huve see võib puudutada, ära kuulata.

Kohtupraktikas on loodusobjekti kaitse alla võtmise määrused liigitatud haldusaktideks (täpsemalt üldkorralduseks), millest ühtlasi jäeldub, et isikutele tuleb tagada õigus osaleda selle menetluses. See tähendab ka seda, et iga puudutatud isik saab oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse, olenemata sellest, kuidas on loodusobjekti kaitse alla võtmise akt pealkirjastatud ja vormistatud. Selguse huvides tuleks õigusaktile panna sisule vastav pealkiri.

Seega on oluline, et Tallinna Linnavolikogu määrus nr 18 tagaks loodusobjekti kaitse alla võtmisel sellise menetluskorra, mis oleks kooskõlas nii looduskaitseadusega kui ka asjakohase kohtupraktikaga ega tekitaks segadust.

[Looduskaitseaduse](#) (LKS) § 10 lõike 7 järgi võtab kohaliku omavalitsuse volikogu loodusobjekti kohaliku kaitse alla kas üldplaneeringu või detailplaneeringu alusel või planeeringut koostamata. Loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmiseks on seega võrdväärset võimalik kasutada nii planeerimisseaduses ette nähtud planeeringumenetlust kui ka looduskaitseaduses sätestatud menetlusnõudeid järgivat muud menetlust.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Planeeringu kehtestab volikogu üksikaktiga ehk otsusega (vt [planeerimisseadus](#) § 91 lg 1, § 139 lg 1). Planeeringumenetluses saab igaüks osaleda ning planeeringu kehtestamise otsuse saab puudutatud isik vaidlustada halduskohtus. Kui loodusobjekti ei võeta kohaliku kaitse alla planeeringuga, siis tuleb järgida looduskaitseseaduses sätestatud menetlusnõudeid, mis samuti annavad isikutele õiguse osaleda menetluses.

Loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise puhul on asjakohane Riigikohtu lahend, millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks LKS § 10 lõikes 1 õigusakti vormile viitav tekstiosa „määrusega“ (RKÜKo 31.05.2011, [3-3-1-85-10](#)). Kohalikul tasandil loodusobjekti kaitse alla võtmisel peab järgima samu põhimõtteid ja nõudeid, mis kohalduvad loodusobjekti riiklikul tasandil kaitse alla võtmisel. See on oluline nii põhiõiguste kaitse kui ka võrdse kohtlemise seisukohast. Ei ole mingit mõistlikku põhjendust, kui isikuid koheldakse erinevalt, lähtudes sellest, milline haldusorgan loodusobjekti kaitse alla võtab ja isikute põhiõigusi piirab või millist menetluskorda eelistab haldusorgan oma kaalutusõigust kasutades järgida.

On mõisteta, et Tallinna Linnavolikogu on linnaasutuste töökorraldust reguleerides võtnud arvesse määruse andmise ajal kehtinud looduskaitseseaduse sõnastust. 2009. aastal kehtinud [looduskaitseseaduse](#) § 10 lõikes 7 oli sätestatud, et kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstav loodusobjekt võetakse kaitse alla kas planeerimisseaduse kohaselt üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestamisega või volikogu määrusega.

Looduskaitseseaduses 01.05.2013 jõustunud muudatused aga õigusakti vormi enam ei määratle. Neid muudatusi on Riigikogu põhjendanud [SE 287](#) eelnõu II lugemise muudatusettepanekute [seletuskirjas](#) järgmiselt: „Akti liigi seaduses määratlemata jätmine kohustab Vabariigi Valitsust, keskkonnaministrit ja kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valima loodusobjekti kaitse alla võtmise korral akti liiki, mis on vastavuses akti sisuga, arvestades LKS-is, haldusmenetluse seaduses ja Riigikohtu üldkogu 2011. aasta 31. mai otsuses sedastatuga. Kui õigusakti andja valib vale akti liigi ja see vaidlustatakse, tunnistatakse õigusakt kohtus õigusvastaseks.“ Sama seaduseelnõu algteksti juurde kuuluvas [seletuskirjas](#) on ühtlasi esitatud kaalutlused, miks ei peetud õigeks seaduses täpselt määratleda õigusakti vormi ega muuta varasemat praktikat.

Nii Vabariigi Valitsus kui ka kohalikud omavalitsused on seni alade kaitse alla võtmise otsuse vormistanud määrusena. Selline lahendus ei ole õigusselge. Kui senist otsuse vormistamise praktikat ei muudeta, tuleb selgus tagada menetluse käigus ning otsuse sisuga. Kaitse alla võtmise menetluses osalemiseks peavad isikud teadma oma menetluslikke õigusi ja kaitse alla võtmise aktist peab ühtlasi selguma, kuidas kaebõigust saab kasutada.

Kuigi looduskaitseseaduses on sätestatud reeglid, kuidas tuleb loodusobjekt kohaliku kaitse alla võtta, ja nende järgimine võimaldab isikutel oma huve kaitsta juba menetluse käigus, võib menetluse tulemuse vormistamine vale õigusaktiga mõjutada kaitseõigust. Nimelt ei pruugi isik teada, et olenemata sellest, mis õigusaktiga loodusobjekt kaitse alla võetakse, kvalifitseerub see volikogu otsus üksikaktiks, mida tal siiski on võimalik halduskohtus vaidlustada. Haldusakti saab vaidlustada halduskohtus igaüks, kelle õigusi see piirab (vt [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 46). Riigikohus on ka öelnud, et üldkorralduse puhul võib kaebetähtaeg hakata kulgema ka mõju ilmnemisest alates (vt RKHKm 05.09.2019, [3-19-557](#) p 8).

Palun vaadake läbi Tallinna linna töökorraldust reguleeriva määruse nr 18 sätteid, mis viitavad sellele, et loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmine vormistatakse määrusena (määruse § 5 lg 1, lg 3, lg 4, § 6 lg 1, § 8 lg 2), ning kaaluge, kas see on põhjendatud ja tagab õigusselguse. Igal juhul peab linn hoolitsema, et loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise õigusakti menetluses järgitaks haldusakti menetlusnõudeid ja et õigusaktis oleks esitatud põhjendus või viide põhjendustele (LKS § 11 lg-d 4 ja 5) ning kohane vaidlustamisviide (HMS § 57).

Palun andke hiljemalt 30.11.2022 teada, kuidas kavatsete määrust nr 18 muuta.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407  
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee