

KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Dagmar Maastik
Otsuse tegemise aeg ja koht Haldusasja number	7.aprillil 2006.a. Tallinnas 3-06-28
Haldusasi	OÜ "X" kaebus Muinsuskaitseameti 2.12.2005.a. käskkirja nr A-46 tühistamiseks
Asja läbivaatamise kuupäev	30.03.2006.a.
Kohtuistungist osa võtnud menetlusosalised	Kaebaja OÜ "X" esindaja vandeadvokaat Mikk Lõhmus, vastustaja Muinsuskaitseameti esindaja Piret Annus
RESOLUTSIOON	jätta kaebus rahuldamata.
Edasikaebamise kord	Otsuse peale võib edasi kaevata Tallinna Ringkonnakohtule Tallinna Halduskohtu kaudu 30 päeva jooksul kohtuotsuse avalikult teatavakstegemisest arvates, teatades kaebuse esitamisest kirjalikult 10 päeva jooksul kohtuotsuse avalikult teatavakstegemisest arvates.

ASJAOLUD

2.12.2005.a. Muinsuskaitseameti(MKA) käskkirjaga nr A-46 võeti arhitektuurimälestisena kuueks kuuks ajutise kaitse alla Tallinnas Tartu mnt 17 asuv endine valuutapoe „Turist“ hoone kui üks vähestest autentse välisilme säilitanud nõukogudeaegsetest modernistlikest ehitistest. Registriosakonda kohustati kandma hoone kultuurimälestiste riikliku registri ajutise kaitse all olevate kultuuriväärtusega asjade nimekirja ning MKA arhitektuurimälestise peainspektorit kohustati kuue kuu jooksul välja selgitama hoone vastavus mälestiste tunnustele ja valmistama ette eksperthinnangu esitamiseks Muinsuskaitse Nõukogule. Käskkirja alusena on viidatud DOCOMOMO Eesti 1.11. 2005.a. ettepanekule ja Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti 2.12.2005.a. kirjale.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

Kaebaja palub käskkiri tühistada. Muinsuskaitseaduse(MuKS) §-st 11 ja Vabariigi Valitsuse 10.09.2002.a. määruse nr 287 „Kultuuriväärtusega asja ajutise kaitse alla võtmise ja kaitse lõpetamise korra“(edaspidi „kaitse kord“) §-st 2 järeldub, et ajutise kaitse alla võtmise otsuse puhul on tegemist asja omanikku koormava haldusaktiga, mis tingib koormava haldusakti põhjalikumate motiveerimiskohustuste haldusmenetluse seaduse(HMS) § 56 tähenduses. Lisaks peab haldusaktis olema piisava põhjalikkusega välja toodud õigusnormi rakendamise faktiline alus ning ajutise kaitse alla võtmisel peab haldusorgan kasutama diskretsiooniõigust. Käskkiri ei vasta eelloetletud tingimustele - motivatsioon on ebapiisav ja ebaselge, rikutud on kaalutusõiguse nõudeid. DOCOMOMO Eesti ettepanekus ja Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti 30.11.2005.a. kirjas ei selgitata täpsemalt, milles seisneb Tartu mnt 17 hoone kultuuriline või arhitektuuriline väärtus. Mida suuremal määral eeldab kohaldatav õigusnorm tõlgendamist, õigusnormi rakendamise aluseks olevad faktilised asjaolud spetsiifilist tuvastamist ning mida kaalukamad on otsuse tegemisel pörkuvad huvid, seda suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja ulatuslikum kohustus haldusakti motiveerida. Riigikohus on lahendites nr 3-3-1-54-03 p 36 ja nr 3-3-1-28-04 p 17 märkinud, et viide muule dokumendile peab olema nii täpne, et võimaldab isikul mõista, milline osa dokumendist kujutab endast haldusakti põhjendust. MKA ei ole käskkirjas piisavalt selgitanud, miks on kõnealuse hoone puhul tegemist kultuuriväärtusega ning miks vajab hoone ajutise kaitse alla võtmist. Kui tegemist on määratlemata õigusmõistega, peab haldusakti motivatsioon sisaldama põhjendust ka selle kohta, kuidas ja miks haldusorgan seda mõistet just teataval viisil sisustab, kinnitamaks, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt(Riigikohtu lahendid 3-3-1-54-02 p 14, 3-3-1-13-02, 3-3-1-54-03, 3-3-1-66-03). Vastustaja ei ole seda teinud. Rikutud on ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet. Tallinna Linnaplaneerimise amet on väljastanud kaebajale Tartu mnt 17 hoone 15.04.1998.a. projekteerimistingimused(tl 16-17), millega nähakse ette selle hoone ümberehitamine meelelahutusasutuseks, eeldusel, et projekt on saanud MKA õiguseellase Muinsuskaitseinspeksiooni kooskõlastuse, mille viimane 20.04.1998.a. ka andis, sätestades tingimused arheoloogiliste eeluuringute tegemiseks enne kaevetööde alustamist, kaevetööde alustamisest teavitamise kohustuse ja piirangud ehitatava hoone kõrgusele(tl 19). Muinsuskaitseinspeksioon küll märkis, et hoonel on arhitektuuriline väärtus, kuid ei tõstatanud kultuuriväärtuse küsimust. Kaebaja on oma majandustegevuse planeerinud projekteerimistingimustest ja kooskõlastusest

lähtudes, teinud suuri kulutusi ning tal on tekknud õiguspärane ootus teha muudatusi hoone välisilmes vähemalt projektis ettenähtud ulatuses, mis on Muinsuskaitseinspeksiooni poolt heaks kiidetud (tl 22-35). Käskkirjal puudub adressaat, kohustuslik vaidlustamisviide ning resolutiivosa ei vasta selguse ja ühese mõistetavuse nõuetele. Kaebajat ei kaasatud käskkirja andmisele eelnenud haldusmenetluse ega kuulatud ära tema seisukohti, millega rikuti HMS §-s 35 lg 1 ja §-s 6 sätestatud teavitamiskohustust ja uurimispõhimõtet.

Vastustaja palub jätta kaebus rahuldamata. Kaebaja on väärtalt mõistnud ajutise kaitse eesmärki ja mõtet ning ajanud ajutise kaitsemenetluse segamini asja mälestiseks tunnistamise menetlusega. MuKS § 11 lg 1 ja 4 kohaselt võtab MKA kultuuriväärtusega asja kuni kuueks kuuks ajutise kaitse alla, et kindlaks teha selle mälestiseks tunnistamise vajadus. Ajutise kaitse kohaldamise menetlust reguleerib Vabariigi Valitsuse 10.09.2002.a. määrus nr 287 „Kultuuriväärtusega asja ajutise kaitse alla võtmise ja kaitse lõpetamise kord“ (edaspidi „ajutise kaitse kord“). Seega on tegemist erimenetlusega, millesse menetlusosalisena asja omanikku ei kaasata, kaebaja viidatud HMS § 35 lg 2 pole kohaldatav. Kaasatakse ainult kohalik omavalitsus, Tallinna Linnavalitsus pooldas kõnealuse hoone ajutise kaitse alla võtmist. Ajutise kaitse alla võtmise põhieesmärgiks on kuue kuu jooksul ekspertiisi abil välja selgitada asja võimalikud mälestisetunnused, mida ei ole võimalik ajutise kaitse alla võtmise hetkel kindlaks määrata. Teiseks eesmärgiks on kaitsta kultuuriväärtusega asja seisundit ja tunnuseid. Eesti kultuuripärandi kaitsmise ja avalike huvide tagamise eesmärgil on MuKS andnud MKA-le võimaluse võtta kultuuriväärtusega asi ajutise kaitse alla vajadusel viivitusteta ja lisamenetluseta. MKA käskkirja motivatsioon on piisav, kohane ja selge, asja kultuuriväärtus ja kaitse kohaldamise õigusnormide faktilised eeldused käskkirja andmise aluses põhjendatud. Käskkirja kohaselt on kõnealune hoone ajutise kaitse alla võetud kui üks vähestest autentse välisilme säilitanud nõukogudeaegsetest modernistlikest ehitistest – need ongi (tulevase) arhitektuurimälestise põhitunnused, milles ühtlasi väljendub asja kultuuriväärtus. Ülejäänud tähtsust omavad asjaolud on olemas DOCOMOMO Eesti grupi ettepanekus, mis edastati kaebajale koos käskkirjaga, seetõttu ei näinud MKA peadirektor vajadust kopeerida DOCOMOMO teksti ümber käskkirja. MKA ei ole lähtunud mingitest muudest asjaoludest, mida ei ole käskkirja juurde lisatud ning kaebuse esitajale edastatud. MKA lähtub asja ajutise kaitse alla võtmisel eelkõige sõltumatute ekspertide poolsetest ettepanekutest, milleks praegusel juhul oli DOCOMOMO ettepanek. DOCOMOMO (Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement) on rahvusvaheline 20. sajandi arhitektuuri dokumenteerimise ja kaitse organisatsioon, mille Eesti grupp koosneb tunnustatud arhitektuuriajaloolastest, arhitektuuri- ja kunstiteadlastest, kellest osa kuulub ka kultuuriministeeriumi juurde loodud sõltumatutest ekspertidest koosnevasse Muinsuskaitse Nõukogusse ja arhitektuuriekspertnõukogusse, mille ettepaneku alusel tunnustatakse kultuuriväärtusega asi mälestiseks (MuKS § 12). Kõnealuse hoone kaitse alla võtmise ettepaneku esitas DOCOMOMO Eesti grupp, mille poolt hoonele antud hinnangu pädevust ei saanud MKA kahtluse alla seada. Tulenevalt ajutise kaitse regulatsioonist (MuKS § 11 lg 1) peab MKA ajutise kaitse kohaldamisel tuvastama asja mälestiseks tunnistamise vajaduse - asja esialgse kultuuriväärtuse ning kas asja säilimine on ohus, s.t. lähtub üksnes kultuuriväärtusega asja, mitte kellegi muu (omaniku, kinnisvaraarendaja) huvidest. Kaebaja poolt Tallinna Linnaplaneerimise Ametile 7.07.2005.a. esitatud taotlusest nähtuvalt ei ole kaebaja huvitatud hoone säilitamisest, vaid soovib kinnistule ehitada ca 44 korruselise äri- ja eluhoonet (tl 52). Kaebaja viidatud Tallinna Linnaplaneerimise Ameti projekteerimistingimused kehtisid kuni 1.04. 2000.a. Projekteerimistingimuste alusel väljastatud projekteerimise loa kohaselt võib koostada kaubandushoone ümberehitusprojekti ainult olemasolevates gabariitides. Projekteerimistingimustest

jäeti välja punkt 3, s.t. mitte aktsepteerida Tallinna Arhitektuurinõukogu otsust Tartu mnt 17 hoone rekonstrueerimiseks ja juurdeehituseks. Muinsuskaitseinspektsioon ei ole neid projekteerimistingimusi kunagi kooskõlastanud, vaid üksnes läbi vaadanud (tl 22-23) eesmärgiga kontrollida, kas hoone ümberehitamine muudaks vaateid Tallinna vanalinna muinsuskaitsealale ja lähedal paiknevatele mälestistele, mille kaitsevööndites Tartu mnt 17 asub, ning määratleda arheoloogiliste eeluuringute vajadus juhul, kui nähakse ette maa-aluseid töid. Kooskõlastuse andmiseks puudus inspektsioonil pädevus, sest nimetatud hoone polnud muinsuskaitse all. Kaebajale ei ole kunagi kooskõlastatud projekti, väljastatud projekteerimis- või ehitusluba, mille alusel oleks saanud muuta Tartu mnt 17 hoone välist arhitektuurset lahendust või gabariite. Ajutist kaitset võib rakendada igal hetkel, pole tähtsust, et varem ei ole sellist ettepanekut tehtud. Samuti ei sõltu ajutise kaitse alla võtmine aegunud kooskõlastustest, projekteerimistingimustest või eskiisprojektist. Kaebajal ei saanud kooskõlastamata eskiisi alusel tekkida õiguspärast ootust aastaid hiljem oma tegevust planeerida. Käskkiri on faktiliselt ja õiguslikult motiveeritud, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning lähtub avalikust huvist. Adressaatide ring on määratlemata, sest tegemist on asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorralduse tüüpi haldusaktiga. Vaidlustamisviite puudumine ei mõjuta haldusakti kehtivust (HMS § 57 lg 2). Kuna MuKS § 11 lg 3 kohaldus täies ulatuses, ei olnud mõistlik ega vajalik ümber kopeerida kogu seaduse teksti tervikuna. Kui isik leiab, et ta ei mõista haldusakti, on tal alati võimalus pöörduda haldusorgani poole, mida kaebaja ei ole teinud. MKA on täitnud teavitamiskohustuse ega ole rikkunud uurimispõhimõtet, kaebajale on tagatud ärakuulamisõigus erandlikult pika perioodi jooksul, sest menetlus mälestiseks tunnistamiseks algab alles ajutise kaitse käskkirja andmise hetkest.

KOHTU PÕHJENDUSED

Vastavalt MuKS §-le 1 lg 2 toimub seaduses reguleeritud haldusmenetlus HMS-s sätestatud korras, kui MuKS ei näe ette teisiti. MuKS § 11 sätestab, et MKA võtab kultuuriväärtusega asja kuni kuueks kuuks ajutise kaitse alla, et kindlaks teha selle mälestiseks tunnistamise vajadus; ajutise kaitse alla võetud asja suhtes kohaldatakse MuKS-s sätestatud mälestise kohta käivaid nõudeid ja omandikitsendusi; ajutise kaitse alla võetud asja omanikul või valdajal on mälestise omaniku või valdaja õigused ja kohustused; kultuuriväärtusega asi võetakse ajutise kaitse alla ja kaitse lõpetatakse Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korras. MuKS § 5 keelab mälestise hävitamise või rikkumise. Seega on vaidlusaluse käskkirja puhul tegemist üldkorraldusega, mis on suunatud asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (HMS § 50 lg 2) ning adresseeritud kõikidele juriidilistele ja füüsilistele isikutele, kes kõik peavad hoiduma ajutise kaitse alla võetud hoone hävitamisest või rikkumisest. Adressaadina on käskkirjas siiski ära märgitud ka hoone omanik, kellele kantselei juhataja peab 10 päeva jooksul väljastama ärakirja käskkirjast, mida on ka tehtud.

HMS § 40 lg 1 kehtestab küll, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulisel või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kuid sama paragrahvi 3. lõige lubab haldusmenetlust läbi viia menetlusosalise arvamus ja vastuväited ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda (p 1); arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada

haldusakti või toimingu eesmärki (p 4); haldusakt antakse üldkorraldusena(p 6). Kuna kõnealusel juhul on tegemist üldkorraldusega ning hoone omaniku teavitamisel oluks oht, et hoone võidakse hävitada või tema välisilmet rikkuda enne ajutise kaitse alla võtmist, on käskkirja andmine kaebaja arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata õiguspärane. See on kooskõlas ka ajutise kaitse korraga, mis sätestab, et ettepaneku kultuuriväärtusega asja ajutise kaitse alla võtmiseks võivad teha kõik juriidilised ja füüsilised isikud (§ 1), MKA peadirektor esitab need seisukoha võtmiseks asukohajärgsele valla- või linnavalitsusele, võtab kohaliku omavalitsuse seisukoha teadmiseks ning otsustab, kas asja ajutise kaitse alla võtmine on põhjendatud, määrab ajutise kaitse korra ning annab sellekohase käskkirja (§ 2); ajutise kaitse alla võetud asi kantakse MKA-s peetavasse ajutise kaitse all olevate kultuuriväärtusega asjade nimekirja ning teavitatakse sellest asja omanikku või valdajat, saates talle 10 päeva jooksul käskkirja ära kirja (§ 5).

Käskkiri on õiguslikult ja faktiliselt piisavalt motiveeritud, viidatud on asjakohastele õigusaktidele ja põhjendatud, et hoone võetakse ajutise kaitse alla kui üks vähestest autentse välisilme säilitanud nõukogudeaegsetest modernistlikest ehitistest. Üksikasjalikum põhjendus on kirjas, DOCOMOMO ettepanekus (tl 14), millele on käskkirjas viidatud ning mis edastati kaebajale koos käskkirja koopiaga. See on kooskõlas HMS §-ga 56 lg 1, mis sätestab, et haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Vaidlustamisviite puudumine ei mõjuta haldusakti kehtivust, sellel on tähtsust vaid haldusakti vaidlustamise tähtaja ennistamisel (HMS § 57 lg 2, 3). Käskkirja resolutiivosa on kohtu arvates täiesti selge ja üheselt mõistetav, kui kaebajale jäi see osa aga arusaamatuks, võinuks ta pöörduda MKA-sse selgituste saamiseks.

Käskkirjaga ei ole rikutud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet, sest ei MKA ega tema õiguseellane Muinsuskaitseinspeksioon ole varem andnud mingeid haldusakte ega teinud mingeid toiminguid, millest saaks järeldada, et kõnealust hoonet ei võeta kunagi ajutise kaitse alla ega tunnistata mälestiseks.

Kohtunik:

D.Maastik