



Õiguskantsler

Romek Kosenkranius
linnapea
Pärnu Linnavalitsus
linnaavalitsus@parnu.ee

Teie 27.06.2018 nr 9-9/10244

Meie 18.07.2018 nr 7-5/180968/1803251

Projekteerimistingimuste andmine kergliiklustee rajamiseks

Lugupeetud linnapea

Täna Teid põhjaliku vastuse eest. Leian, et inimeste ulatuslikum kaasamine nende õigusi puudutavate otsuste tegemisse on siiski vajalik ja palun seetõttu edaspidi halduspraktikat muuta.

Õiguskantsleri poole pöördus Pärnu Väike-Kuke tänava elanik, keda ei kaasatud Pärnu kesklinna, Mai linnaosa, Raeküla linnaosa ja Tahkurannas Reiu külas asuvat Lottemaad ühendava kergliiklustee rajamisse. Kergliiklustee teeb kaebaja kinnistuga piirneva sõidutee kitsamaks, selle muutmine ühesuunaliseks raskendab sisse- ja väljasõidu kaebaja kinnistule. Tema väitel kaasneb liikluskorralduse muudatusega paratamatult olukord, kus ta peab oma kinnistule pööramiseks eirama tänaval kehtivat peatumiskeeldu – värav tuleb avada ja sulgeda käsitsi – ja võib nõnda takistada liiklust.

Mõistetakse on kergliiklustee marsruudivalik, mis võimaldab jalgratturitel, rulluisutajatel ja jalakäijatel liikuda väiksemaid tänavaid pidi, säästes neid suuremate teede müra, õhureostusest ja võimalikest liiklusohtudest.

Ehitusseadustik ja haldusmenetluse seadus näevad ette korra, kuidas projekteerimistingimuste menetlust läbi viia ning lahendada selle käigus tekkivaid probleeme. Leian, et linnavalitsus ei ole kõiki menetlusreegleid järginud. Projekteerimistingimuste koostamise ja kooskõlastamise käigus pole linnavalitsus kaasanud nende kinnistuste omanikke, kelle võimalusi tänaval parkida ning oma kinnistule pääseda liikluskorralduse muudatus piirab.

Pärnu linnavalitsuse põhjendusi kaasamiskohustuse mittetäitmise kohta võib küll mõista, paraku ei saa viitega halduskoormuse kasvule ignoreerida neid inimesi, kelle harjumuspärasest elukorraldust uus tee või muu rajatis otseselt mõjutama hakkab. Kindlasti tulnuks suhelda nende inimestega, keda rajatisega seotud ümberkorraldused igapäevaselt puudutavad. Teema käsitlemine meedias ei võta linnavõimult kohustust asjaosalisi informeerida ning nendega vajadusel otse suhelda.

Vastuolud avaliku ja isikliku huvi vahel on paratamatud ja sagedased, kõiki asjaolusid arvestava parima võimaliku lahenduse saamiseks jätab seadus linnavalitsusele ulatusliku kaalutusruumi. Sageli ei pahanda inimesi mitte niivõrd nende igapäevast elukorraldust veidi ebamugavamaks muutev otsus, küll aga see, kui neid tähelepanu vääriliseks ei peeta. Kodanike mure ja vastuväidete

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

ärakuulamine on avaliku võimu asutuse üks otseseid ülesandeid. Kuivõrd kõigi asjassepuutuvate isikute huve tuleb vajadusel kaaluda, palun linnavalitsusel edaspidi muuta projekteerimistingimuste menetluste halduspraktikat.

Selgitan täpsemalt. [Ehitusseadustiku](#) (EhS) § 12 lõikest 2 tulenevalt peab ehitise, sh tee olema kooskõlas planeeringuga ja projekteerimistingimuste olemasolu kohustuse korral ka projekteerimistingimustega. Kui tee täpne asukoht pole määratud planeeringuga, tuleb anda tee ehitamiseks projekteerimistingimused (EhS § 99). Tee projekteerimistingimused koos liikluskorralduse nõuetega annab kohaliku omavalitsuse üksus (EhS § 99 lg 2).

Kehtiv [Pärnu linna üldplaneering aastateks 2001-2025](#) on kergliiklusteede osas väga üldine ega määra kergliiklusteede täpset asukohta, sh seda, et kergliiklustee võiks asuda Väike-Kuke tänaval. Üldplaneering näeb vaid üldiselt ette võimaluse rajada kergliiklus- ja jalgrattateed piki jõgede ja mere kallast, kesklinna ja puhkepiirkondade vahele, kiirtee ja vajadusel magistraaltänavate kõrvale, kaugpuhkealadeni (Valgeranna, Tahkuranna), linnaosade ja Niidupargi metsapargi vahele. Seetõttu pole üksikisikule planeeringust arusaadav, kus võiks kergliiklustee asuda ja et kergliiklustee võiks teda kuidagi negatiivselt mõjutada. Veel enam, võimalike negatiivsete mõjutuste suhtes polnud isikul võimalik oma õigusi kaitsta planeerimismenetluses ega planeeringu vaidlustamisel.

Kuna kergliiklustee täpne asukoht polnud määratud planeeringuga, andis Pärnu Linnavalitsus [18.01.2016 korraldusega](#) projekteerimistingimused kesklinna, Mai linnaosa, Raeküla linnaosa ja Lottemaad ühendava kergliiklustee ehitusprojekti koostamiseks. Ehitusprojekti koostamisel tuli lähtuda projekteerimistingimustest. 26.04.2017 andis linnavalitsus ka [ehitusloa](#) kesklinna ja Lottemaad ühendava kergliiklustee ehitamiseks.

18.01.2016 korralduses pole kergliiklustee asukoha valikut kaalutud ega põhjendatud. Projekteerimistingimustega määratakse siduvalt kindlaks need alused, millest tuleb lähtuda ehitusprojekti koostamisel (EhS § 26 lg 1), mistõttu on tegemist haldusaktiga ([ehitusseadustiku eelnõu seletuskiri](#), lk 47). Järelikult tuleb projekteerimistingimuste andmisel lähtuda haldusakti andmisele ja sisule esitatavatest nõuetest.

[Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 54 lõike 1 järgi on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3). Projekteerimistingimuste kindlaksmääramisel on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutusruum ja sestap tuleb ehitisele kohaldatavate ehituslike tingimuste (sh nt asukoht) määramisel eriliselt järgida mh põhjendamiskohustust (Riigikohtu 04.05.2006 otsus nr [3-3-1-28-06](#), p 9).

Kergliiklustee asukoha valik võib olla isikute õigusi kui ka huviseid oluliselt mõjutada võiv otsus, mistõttu on vajalik selle kaalumise ja põhjendamise. Kuna antud juhul puuduvad projekteerimistingimuste juures põhjendused, on linnavalitsus oma korralduses eksinud seadusest tuleneva põhjendamiskohustuse vastu.

Samuti pole linnavalitsus 18.01.2016 korralduses selgitanud, miks pole vaja projekteerimistingimuste menetluses kaasata kergliiklusteedega piirnevate kinnisasjade omanikke või võimaldada esitada arvamust projekteerimistingimuste eelnõu kohta isikutel, kelle õigusi või

huve võib kergliiklustee puudutada. Projekteerimistingimustes on vaid märgitud, et ehitusprojekt tuleb kooskõlastada projekteerimisalasse jäävate kinnistuomanikega.

Avaldaja kinnistut ei peetud kergliiklustee projekteerimisalasse jäävaks ja sestap ei kooskõlastatud temaga ehitusprojekti. Samas on avaldaja kergliiklusteega piirneva kinnistu omanik, kelle kaasamist pidi linnavalitsus kaaluma.

EhS § 31 lõike 3 kohaselt kaasab kohalik omavalitsus projekteerimistingimuste menetlusse vajaduse korral kinnisasjaga piirneva kinnisasja omaniku ning annab lg 4 punkti 2 kohaselt võimaluse esitada arvamus projekteerimistingimuste eelnõu kohta isikule, kelle õigusi või huve võib ehitis puudutada. Projekteerimistingimuste menetlus on haldusmenetlus, kus tuleb puudutatud isikud ära kuulata ning neile selgitada, mida rajatav tee nende jaoks kaasa toob. Saadud arvamusi tuleb projekteerimistingimuste andmise otsuses kaaluda ja põhjendada (vt EhS § 31 lg 5). Näiteks tuleb põhjendada, miks ei kaasne tee rajamisega isikutele ülemääraseid negatiivseid mõjutusi.

Tagantjärele on linnavalitsus HMS § 40 lg 3 punktile 6 tuginedes selgitanud, et isikute arvamusi polnud vaja ära kuulata, kuna ärakuulamist vajavate isikute arv oleks olnud suurem kui 50.^[1] Linnavalitsus leidis, et 3000 isiku individuaalne ja personaalne teavitamine ja kaasamine pole haldusmenetluse läbiviimisel mõistlik ja otstarbekas, kuivõrd ohtu satuks haldusmenetluse üldpõhimõtted – eesmärgipärasus ja efektiivsus. HMS § 40 lg 3 punkt 6 annab haldusorganile võimaluse kaaluda, kas küsida isikutelt arvamust või mitte. Linnavalitsus ei ole selles projekteerimistingimuste menetluses mingit kaalumist aga läbi viinud.

On selge, et mida suurem on menetlusosaliste arv, seda keerulisem, kulukam ja aeganõudvam on kõigi asjaosaliste arvamuse ärakuulamine. Antud juhul räägib ärakuulamise kasuks asjaolu, et linnavalitsusel oli selle kergliiklustee ehituslike tingimuste (sh nt asukoht) kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutlusruum. Samuti ei olnud tegemist olukorraga, kus ärakuulamine oli ilmselgelt ebavajalik või liigselt koormav. Puudutatud isikult on võimalik arvamust küsida üksnes tema kinnistu vahetusse lähedusse ehitatava suhtes ja sestap pole näiteks vajadust küsida kesklinna elanikult arvamust Mai linnaossa rajatava kergliiklustee kohta. Ülemäära suure isikute hulga ärakuulamist on võimalik ka vältida selliselt, et kuulatakse ära vaid need, kelle õigused või huvid on tõsisemalt kaalul. Käesoleval juhul oleks saanud kaaluda näiteks nende isikute ärakuulamist, kelle kinnistud asusid ühesuunaliseks muudetavate sõiduteede ääres ja kelle kinnistule juurdepääs võis kergliiklustee rajamise tõttu muutuda ebamugavamaks.

Puudutatud isikute kaasamiseks ei piisanud 2017.aasta algusest meedias avaldatud mitmetest artiklitest, milles anti ülevaade kergliiklustee ehitustöödest ja edaspidisest liikluskorraldusest. Meedias artiklite avaldamine ei asenda kohustust isikud vajadusel menetlusse kaasata ja ära kuulata. Projekteerimistingimused väljastati 18.01.2016 ja seega oli juba 2016.aasta alguseks otsustatud kergliiklustee asukoht kui ka Väike-Kuke tänava muutmine ühesuunaliseks. Projekteerimistingimuste menetlusest ja väljastamisest meedias teada ei antud. Seega ei olnud avaldajal mingitki võimalust avaldada mingitki arvamust kergliiklustee rajamise ja sellest tulenevate negatiivsete mõjutuste kohta. Pärast projekteerimistingimuste andmist, ehitusprojekti koostamist, ehitusloa väljastamist ning ehitustööde ajal ja pärast tee valmimist on tee asukohast tulenevate probleemide lahendamine tunduvalt keerukam, kuna võib kuluda märkimisväärsed ressursid ehitusprojekti ja tööde ümbertegemisele.

[1] Pärnu Linnavalitsuse 27.06.2018 kiri nr 9-9/10244 Õiguskantsleri Kantsleile ja avaldajale.

Maanteeameti hinnangul on kõnealusele kinnistule sisse- ja väljasõit pärast kergliiklustee rajamist muutunud tavakasutajale veidi ebamugavamaks, kuid on jätkuvalt võimalik. Sellele vaatamata soovitan linnavalitsusel otsida koos avalduse teinud Väike-Kuke tänava elanikuga lahendust, mis ei sunniks teda eirama tänaval kehtivat peatumiskeeldu, näiteks osaleda võimalusel distantstsjuhitava autovärava paigaldamisega seotud kulude katmisel.

Loodan Teilt saada 17. augustiks vastuse ideede osas, kuidas kavatseb Pärnu linnavalitsus edaspidi projekteerimistingimusi kooskõlas seadustega menetleda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
õiguskantsleri asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes