



ÕIGUSKANTSLER

Hr linnapea Edgar Savisaar
Tallinna Linnavalitsus
Vabaduse väljak 7
15199 TALLINN

Teie 29.05.2007 nr LV-1/58
Õiguskantsler 06.2007 nr 7-8/070452/00704221

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra Savisaar

Täna Teid 29. mail 2007.a. esitatud täiendava ja äärmiselt põhjaliku vastuse eest meie teabenõudele.

Õiguskantsleri seaduse § 19 kohaselt kuulub õiguskantsleri pädevusse järelevalve teostamine selle üle, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Kooskõlas õiguskantsleri seaduse §-ga 34 lg 1 võib õiguskantsler alustada menetluse ka talle laekunud teabe alusel omal algatusel.

Antud asjas alustasin menetluse omal algatusel ajakirjanduses avaldatud teabe alusel, mille kohaselt oli Tallinna Linnavalitsus andnud OÜ-le Vivatex Holding nõusoleku koormata ühishüpoteebiga hoonestusõigusi, mis olid seatud Tallinna linnale kuuluvatele kinnistutele, kus asuvad koolid.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 35¹ lg 2 võib õiguskantsler menetluse lõpptulemusena teha ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Tallinna Linnavolikogu võttis 1. juunil 2006.a. vastu otsuse nr 183 „Tallinna linna omandis olevatele Mulla tn 7, Mooni tn 100, Nõmme tee 32, Vikerlase tn 16, Vabriku tn 18 kinnistutele hoonestusõiguse tingimuste määramise, hoonestajaga üürilepingute ja hoonestusõiguste võlaõiguslike lepingute sõlmimise ja Tallinna Linnavalitsusele volituste andmise“ kohta. Kõigil otsuses märgitud kinnistutel tegutsevad munitsipaalkoolid.

1.2. Tallinna Linnavalitsuse 11. oktoobri 2006.a. korraldusega nr 2062-k kiideti heaks Tallinna linna omandis olevate Mulla tn 7, Mooni tn 100, Nõmme tee 32, Vikerlase tn 16 ja Vabriku tn 18 kinnistute hoonestusõiguse seadmise lepingute ja asjaõiguslepingute ning hoonestusõiguse võlaõiguslike müügilepingute ja üürilepingute projektid. Hoonestusõiguse seadmiseks kuulutati välja eelläbirääkimistega pakkumine. Antud menetluses puudutatud

kinnistute puhul sõlmiti 9. novembril 2006.a. Tallinna linna ja OÜ Vivatex Holding vahel hoonestusõiguse seadmise lepingud.

1.3. Tallinna Linnavalitsuse 14. märtsi 2007.a. korraldusega nr 445-k on antud OÜ-le Vivatex Holding nõusolek seada ühishüpotek suurusega 750 000 000 krooni Tallinna linna omandis olevatele Mulla tn 7, Mooni tn 100, Vabriku tn 18, Vikerlase tn 16 ja Nõmme tee 32 kinnistute seatud hoonestusõigustele.

1.4. Arvestades eeltoodud asjaolusid ning ajakirjanduses kajastatud andmeid, pöördusin 19. aprillil 2007.a. Tallinna Linnavalitsuse poole teabenõudega. Teabenõudes palusin selgitada, millisel konkreetsetel õiguslikul alusel on linn otsustanud seada hoonestusõiguse kinnistutele, kus asuvad munitsipaalkoolid. Teabenõudes palusin ka selgitada, kuidas on pärast hoonestusõiguse seadmist tagatud koolidele vajaliku vara olemasolu ja kasutamine ning kuidas on ühishüpoteeği seadmise tagajärjel tagatud koolide tegevuse jätkumine siis, kui OÜ Vivatex Holding ei täida oma kohustusi hüpoteeğipidaja ees. Palusin Tallinna linnal esitada ära kirjad OÜ-ga Vivatex Holding sõlmitud lepingutest. Ühtlasi palusin teavet, milline õigusakt reguleerib Tallinna linnas kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-ga 43 lg 2 munitsipaalkoolide vara valdamist, kasutamist ja käsutamist.

1.5. Tallinna Linnavalitsus vastas teabenõudele 4. mail 2007.a. Vastuses märgiti, et hoonestusõiguse seadmise aluseks oli Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määrusega nr 28 kinnitatud „Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise kord“. Vastava korra § 44 lg 2 kohaselt otsustab nõusoleku andmise hoonestusõiguse koormamiseks asjaõigusega linnavalitsus. Tallinna Linnavalitsus selgitas, et kui hüpoteeğipidaja peaks asuma hüpoteeği realiseerima, on Tallinna linnal võimalik kas ostueesõiguse alusel hoonestusõigused ise ära osta või kasutada OÜ-ga Vivatex Holding sõlmitud võlaõiguslikus müügilepingus sätestatud õigust hoonestusõiguse ostmiseks. Kui aga hoonestusõigused võõrandatakse isikule, kes Tallinna linna hinnangul võib olla võimeline ise korraldama koolide haldamist ja hooldamist, siis lähevad koos hoonestusõigusega uuele omanikule üle ka Vivatex Holding OÜ ja Tallinna linna vahel sõlmitud koolide üürilepingud. Viimati märgitud juhul on tagatud munitsipaalkoolide tegevuse jätkumine üürilepingute alusel. Lisaks eeltoodule märkis Tallinna Linnavalitsus oma vastuses, et munitsipaalkoolide vara valdamist, kasutamist ja käsutamist reguleerivat õigusakti ei ole Tallinna linnas vastu võetud. Ära kirju Tallinna linna ja OÜ Vivatex Holding vahel sõlmitud lepingutest linn ei esitanud.

1.6. Tulenevalt Tallinna Linnavalitsuse 4. mai 2007.a. vastusest tõusetusid veel mõningad küsimused, milliseid pidasin vajalikuks linnale esitada. Seetõttu pöördusin Tallinna Linnavalitsuse poole 14. mail 2007.a. täiendava teabenõudega. Täiendavas teabenõudes palusin linnal uuesti konkreetsetel selgitada, millise Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määrusega nr 28 kinnitatud „Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korra“ sätte alusel otsustati seada hoonestusõigused koolide kinnistutele. Kooskõlas nimetatud määruse §-ga 28 lg 2 võib linnale kuuluvale kinnistule seada hoonestusõiguse, kui kinnistu või selle osa ei ole vajalik avalikuks kasutamiseks või linna valitsemiseks ning kui kinnistule on ette nähtud püstitada maaga püsivalt ühendatud ehitist. Samuti palusin selgitada koos viidetega sõlmitud lepingute

konkreetsetele sätetele, kuidas on tagatud hoonestusõiguse omaniku poolt koolide renoveerimiskohustuse täielik ja tähtaegne täitmine ning millised on hoonestusõiguse omaniku lepingust tulenevad kohustused Tallinna linna ees juhul, kui renoveerimiskohustust ei täideta või hüpoteegipidaja alustab hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamiseks täitemenetluse. Lisaks eeltoodule soovisin teada, kellel lasub kohustus tagada koolide tegevuse jätkamiseks vajalike ruumide olemasolu renoveerimistööde teostamise ajal.

1.7. Tallinna Linnavalitsus vastas täiendavale teabenõudele 29. mail 2007.a. Tallinna linn leidis oma vastuses, et kuna antud menetluses märgitud koolide hooned vajasisid rekonstrueerimist, ei vastanud õppekeskkond nimetatud koolides kaasaja nõuetele ning koolipidamise ülesande täitmine nimetatud hoonetes ei olnud võimalik. Seetõttu ei olnud koolihooned vajalikud avalike ülesannete täitmiseks ning koolide kinnistutele oli võimalik seada hoonestusõigused. Seesugune tegevus olevat Tallinna linna arvates kujunenud juba Eestis levinud halduspraktikaks. Täiendavale teabenõudele lisas Tallinna Linnavalitsus ära kirjad koolide suhtes sõlmitud üürilepingutest ning samuti hoonestusõiguse seadmise lepingutest. Tallinna linn selgitas täiendavale teabenõudele vastates neid üürniku ehk Tallinna linna õigusi, mida linn võib lepingute kohaselt kasutada juhul, kui renoveerimiskohustusi ei täideta tähtaegselt või täielikult. Tallinna Linnavalitsus rõhutas oma vastuses koos viidetega vastavate lepingute sätetele, et lepingute tingimustega on tagatud kinnistutel asuvate hoonete tähtaegne ja nõuetekohane renoveerimine. Renoveerimiskohustuse mittetäitmise korral on võimalik hoonestusõiguse omanikule ehk Tallinna linnale langemine. Renoveerimisperioodi ajal kasutatakse Tallinna Linnavalitsuse väidete kohaselt muude Tallinna linna koolide kasutuses olevate hoonete pindasid ning nende pindade olemasolu tagab Tallinna linn. Hüpoteekide osas selgitas Tallinna Linnavalitsus oma vastuses, et vastuse koostamise ajaks ei olnud veel sõlmitud hüpoteegi seadmise lepingut, kuid hüpoteegi seadmise nõusoleku andmise tingimuseks on hüpoteegipidaja kohustus anda tagasivõetamatu nõusolek hüpoteegi kustutamiseks juhul, kui hoonestusõiguse omandab Tallinna linn. Seega on tagatud, et Tallinna linnal on võimalik hoonestusõigus omandada hüpoteegist vabana ning hüpoteegi seadmine ei ohusta munitsipaalkoolide tegevuse jätkumist.

II Põhiküsimused

Antud menetluses tuli õiguskantsleril analüüsida, kas hoonestusõiguse seadmine koolide kinnistutele ning hoonestusõiguse koormamine hüpoteekidega on kooskõlas õigusaktidega ning kas teostatud tehingute tagajärjel on õiguslikult tagatud munitsipaalkoolide tegevuse jätkumine.

III Õiguslik hinnang

3.1. Õiguskantsleri pädevuses ei ole anda hinnanguid erinevate asjaõiguslike ning võlaõiguslike lepingute otstarbekuse või põhjendatuse kohta, kuid arvestades Tallinna Linnavalitsuse poolt esitatud vastuseid püstitatud küsimustele võin eeldada, et sõlmitud lepingute kohaselt on Tallinna linnal võimalus kasutada mitmeid õiguslikke meetmeid juhul, kui hoonestusõiguse omanik oma lepingulisi kohustusi ei täida.

3.2. Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 23 kohaselt on kohalikul omavalitsusel keelatud pantida talle kuuluvaid kinnisasju. Hoonestusõiguse seadmisel kohalikule omavalitsusele kuuluvale kinnistule ning hoonestusõiguse koormamisel hüpoteegiga ei ole AÕSRS §-s 23 märgitud keeldu rikutud, kuna kinnistu omandiõigus on endiselt kohalikul omavalitsusel.

3.3. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 43 lg 1 kohaselt moodustavad kooli vara koolile selle pidaja poolt sihtotstarbeliseks kasutamiseks ja valdamiseks antud maa, hooned, rajatised, seadmed, inventar ja muu vara. Kooskõlas PGS §-ga 43 lg 2 kehtestab munitsipaalkooli vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra valla- või linnavolikogu.

3.4. Eeltoodust nähtub, et koolidele sihtotstarbeliseks kasutamiseks antud vara on selgelt vajalik avalikuks kasutamiseks. Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määrusega nr 28 kinnitatud „Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korra“ § 2 sätestab, et linna omandis olevale kinnistule võib seada hoonestusõiguse, kui kinnistu või selle osa ei ole vajalik avalikuks kasutamiseks või linna valitsemiseks ning kui kinnistule on ette nähtud püstitada maaga püsivalt ühendatud ehitis. Antud juhul ei hakata hoonestusõiguse alusel püstitama mitte uusi ehitisi, vaid hoonestusõigus seati juba olemasolevate koolimajade suhtes omandi üleandmiseks.

3.5. Vajadus koolimaju renoveerida vaatamata linna piiratud majanduslikele võimalustele ning keelule seada linnale kuuluvatele kinnistutele hüpoteeke, on mõistetav, kuid selline vajadus ei õigusta hoonestusõiguse seadmist ilma selleks otsese õigusliku aluse olemasoluta. Koolimaja ehituslik seisund ei tähenda, et kogu kinnistu oleks avalikul otstarbel kasutamiseks kõlbmatu. Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määrus nr 28 tugineb otseselt tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätetele. TsÜS § 50 lg 1 näeb ette, et kinnisasi on maapinna piiritletud osa ehk maatükk. Kooskõlas TsÜS §-ga 54 lg 1 on kinnisasja oluliseks osaks sellega püsivalt ühendatud asjad nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Isegi juhul, kui ehitis ei ole täielikult renoveeritud, on ta ehitisena eksisteeriv ning on kinnisasja oluliseks osaks. Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määruse nr 28 § 2 ei sätesta, et linn võiks hoonestusõiguse seada linna omandis olevale kinnistule siis, kui kinnistu osaks olev ehitis ei ole enam kaasaegne või piisaval tasemel renoveeritud. Nimetatud õigusakt näeb otseselt ette võimaluse seada hoonestusõigus juhul, kui kinnistu tervikuna ei ole enam avalikuks kasutamiseks vajalik. Antud juhul kasutavad koolid lisaks ehitistele ka koolide ümber asuvat maad. Sõlmitud lepingutest endist tuleneb otseselt, et ka tulevikus, hoonestusõiguse kehtivuse ajal, kasutatakse hooneid endiselt koolimajadena ehk selgelt avalikul eesmärgil. Eeltoodust nähtub, et koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmiseks puudus õiguslik alus.

3.6. Põhiseaduse § 3 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS §-st 3 tuleneb legaalsuse ehk seaduslikkuse nõue. Seaduslikkuse nõue tähendab, et madalama õigusjõuga norm peab olemas kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga ehk määrus seadusega ja individuaalakt määruse ja seadusega¹. Seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peavad kõik haldusorganite poolt antud aktid olema kooskõlas põhiseaduse ja

¹ „Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne“, kommentaarid §-le 3, lk 58.

seadustega². Kohaliku omavalitsuse organ peab jälgima, et tema õigusakt oleks kooskõlas põhiseaduse ja seadustega³. Kohaliku omavalitsuse seisund oma vara kasutusse andmisel erineb olukorrast, milles on oma vara kasutusse andvad eraisikud. Kohalik omavalitsus peab arvestama avalikke huve⁴. Seega tuleks koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmisel jälgida täpselt õiguslikke aluseid ning tagada avalike huvide kaitse. Antud juhul on avalikuks huviks lisaks linna majanduslike huvidele ka koolide tegevuse tõrgeteta jätkumine. Asjaolu, et samalaadset halduspraktikat Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määruse nr 28 tõlgendamisel on kasutatud ka varem, ei õigusta õigusaktis sätestatud nõuete järgimata jätmist. Ebaõige halduspraktika ei saa muuta õigusakte ega tekitada õiguspärasust⁵. Käesoleval ajal puudus selge seaduslik alus hoonestusõiguse seadmiseks ning seega rikuti seaduslikkuse põhimõtet.

3.7. Hoonestusõigusele hüpoteegi seadmiseks nõusoleku andmine ei pruugi otseselt kaasa tulla varalisi kohustusi linnale, kuid vastavad kohustused võivad linnal siiski tekkida tulevikus. Asjaõigusseaduse § 244³ lg 1 sätestab üldnormina, et hoonestusõiguse omanikule langemisel jääb püsima hoonestusõigust koormav hüpoteek, mis ei kuulu hoonestajale endale. Antud juhul tuleb kahtlemata tunnustada ning pidada äärmiselt vajalikuks Tallinna linna initsiatiivi anda nõusolek hüpoteegi seadmiseks tingimusel, et sõlmitavasse hüpoteegi seadmise lepingusse märgitakse hüpoteegipidaja kohustus anda tagasivõetamatu nõusolek kustutada hüpoteek juhul, kui Tallinna linna hoonestusõiguse omandab või kui hoonestusõigus langeb Tallinna linnale. Ilma vastava tingimuse rakendamiseta võib tekkida tulevikus olukord, kus linnal tuleks täita hüpoteegist tulenevaid rahalisi kohustusi.

3.8. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 43 lg 2 kohaselt kehtestab kooli vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra munitsipaalkoolile valla- või linnavolikogu. Tallinna linnas ei ole vastavat õigusakti vastu võetud. Põhiseaduse § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseaduse §-st 14 tuleneb, et avalik võim peab kehtestama menetluse reeglid⁶. Vastav õigusakt, mis reguleeriks koolide varadega teostatavaid toiminguid, võiks reguleerida nii hoonestusõiguse seadmise seonduvaid küsimusi kui ka linna kohustusi ajal, mil renoveerimistöde teostamisel ajal tuleb tagada koolidele asenduspinna olemasolu. Kuigi Tallinna linn on kinnitanud oma 29. mai 2007.a. vastuses teabenõudele, et asenduspindade olemasolu tagatakse linna poolt, on antud küsimus õigusaktiga selgelt reguleerimata.

IV Soovitus õiguspärasuse ja hea haldustava järgimiseks

4.1. Arvestades eeltoodut, leian, et koolide kinnistutele hoonestusõiguse seadmiseks puudus selge õiguslik alus tulenevalt Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määrusega nr 28 kinnitatud

² RK HKo 31.10.2000 nr 3-3-1-41-00

³ RK PJKo 08.03.2000 nr 3-4-1-3-00

⁴ RK HKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01

⁵ RK HKo 06.12.2004 nr 3-3-1-53-04; 19.12.2006 nr 3-3-1-23-06

⁶ RK PJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03

„Tallinna linna omandis olevatele kinnistutele hoonestusõiguse seadmise korra“ §-st 2. Koolide hooned on endiselt vajalikud avalike ülesannete täitmiseks, kuigi koolide renoveerimiseks vajalike vahendite saamine hoonestusõiguse seadmise teel võib olla põhjendatud. Seega palun Tallinna Linnavalitsusel kaaluda Tallinna Linnavolikogule ettepanekute tegemist Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2005.a. määruse nr 28 § 2 täiendamiseks või muutmiseks viisil, mis võimaldaksid edaspidi hoonestusõiguse seadmist juhul, kui linnale kuuluvate ehitiste renoveerimiseks on vaja leida täiendavaid rahalisi vahendeid.

4.2. Palun Tallinna Linnavalitsusel ühtlasi kaaluda Tallinna Linnavolikogule ettepanekute tegemist reguleerida tulevikus munitsipaalkoolide vara kasutamise, käsutamise ja valdamise kord õigusakti tasandil. Nimetatud õigusaktis võiks reguleerida ka asenduspindade andmise küsimused juhul, kui koolimajad vajavad põhjalikku renoveerimist, mille jooksul ei saa vastavat koolimaja igapäevases koolitegevuses kasutada.

Palun teavitada mind hiljemalt kahe nädala jooksul alates käesoleva kirja kättesaamisest, milliseid abinõusid olete soovitusel täitmiseks tarvitusele võtnud.

Täna Teid veel kord edastatud vastuste eest.

Austusega

Allar Jõks