



ÕIGUSKANTSLER

Urmas Kruuse
linnapea

Tartu Linnavalitsus
lv@raad.tartu.ee

Teie

5.09.2011 nr 2-7-2/15071

Õiguskantsler

8.02.2012 nr 6-4/111026/1200673

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Arhitektuurivõistlused Tartu linnas

Austatud Urmas Kruuse

Analüüsisin mulle laekunud avalduse alusel Tartu Linnavolikogu 06.10.2005 määrusega nr 125 kehtestatud Tartu linna üldplaneeringu punkti 4 põhiseaduspärasust osas, milles see sätestab isikutele reeglina kohustuse korraldada uute hoonete ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitamise planeerimiseks ja projekteerimiseks arhitektuurivõistluse. Ühtlasi analüüsisin ka Tartu Linnavalitsuse tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale üldplaneeringu punkti 4 viidatud osa rakendamisel.¹

Analüüsi tulemusel leian, et üldplaneeringus võib määratleda linna piirkonnad, kus üldjuhul tuleb hoonete projekteerimiseks korraldada arhitektuurivõistlus. Enne iga konkreetse arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuse kehtestamist (nt detailplaneeringu kehtestamise otsuses, projekteerimistingimustes) peavad kohaliku omavalitsuse organid aga täiendavalt hindama ja põhjendama vastava arhitektuurivõistluse korraldamise vajadust.

Analüüsi tulemusel soovitan Tartu Linnavalitsusel:

- tagada, et detailplaneeringu algatamise otsuses, selle kehtestamise otsuses, väljastatavates projekteerimistingimustes või muus asjakohases õigusaktis põhjendatakse üldplaneeringu punktile 4 täiendavalt arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuse isikule kehtestamist;
- tagada, et arhitektuurivõistluse korraldamisele seatud nõuded oleksid proportsionaalsed;
- koostada ja avalikustada selgitav juhend, kuidas Tartu linna üldplaneeringu punkti 4 arhitektuurivõistlusi puudutavat osa rakendatakse.

Palun Teil anda mulle hiljemalt 16.04.2012 teada, kuidas Te plaanite mu soovitust täita.

¹ Märgin, et analüüsin arhitektuurivõistluse korraldamise kohustust ning linnavalitsuse rakenduspraktikat üksnes osas, milles need puudutavad füüsilisi isikuid ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid.

Järgnevalt kirjeldan, kuidas ma eeltoodud järeldustele jõudsin. Esmalt kirjeldan menetluse asjaolusid ja selle käiku. Seejärel toon välja asjas tähtsust omava üldplaneeringu sätte, misjärel esitan enda õigusliku hinnangu.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus arhitektist avaldaja, kes palus mul anda õiguslik hinnang Tartu Linnavalikogu 06.10.2005 määrusega nr 125 kehtestatud Tartu linna üldplaneeringu (edaspidi: *üldplaneering*) punktile 4. Täpsemalt palus avaldaja mul hinnata, kas üldplaneeringus sätestatud nõue, mille kohaselt uute hoonete ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitamise planeerimiseks ning projekteerimiseks linna üldkeskuses kõigi hoonete puhul ja mujal alates 7-korruselisest hoonest, samuti suuremate ühiskondlike hoonete (spordihooned, kirikud, koolid jm) projekteerimiseks ja ehitamiseks või suurema kui 1200 m² ehitusaluse pindalaga hoone ehitamiseks on parima lahenduse saamiseks reeglina kohustuslik arhitektuuri/planeeringuvõistluse korraldamine, on õiguspärane. Ühtlasi palus avaldaja mul hinnata Tartu Linnavalitsuse tegevust nimetatud üldplaneeringu punkti rakendamisel.

Avaldaja hinnangul on üldplaneeringu punkt 4 arendajate ja omanike õigusi ning huve ülemääraselt piirav. Avaldaja arvates võib avalike ja ühiskondlike hoonete ning riikliku tellimuse puhul arhitektuurivõistluse korraldamise nõue olla õigustatud, kuid tema hinnangul ei tohiks see nõue kehtida eraomandis ja erakasutuses olevate objektide suhtes.

Avaldaja leiab, et eraomandis olevate väiksemate objektide puhul on arhitektuurivõistluse korraldamine rahaliselt koormav ja aeganõudev ettevõtmine, kuna pakkumine hoone arhitektuurse osa projekteerimiseks tuleb võtta vähemalt kolmelt erinevalt arhitektibüroolt. Tavapäraselt toimub hoone projekteerimine arhitekti ja tellija koostöös arhitektilt saadud hinnapakumise alusel. Koostöös tellijaga leitakse pooli rahuldav projektlahendus, mis kooskõlastatakse eskiisi staadiumis linnaarhitektiga. Kui projekt on koostatud tegevusluba omavas firmas, vastab normidele ja lähtetingimustele, peaks avaldaja arvates olema selle alusel võimalik taotleda ehitusluba. Avaldaja leiab, et konkursi nõue võib lõhkuda omaniku ja arendaja ning arhitekti vahel pikaajalise koostöö tulemusel saavutatud usalduse ja ärisidemed.

Avaldaja hinnangul on probleemiks veel see, et arhitektuurikonkursi korral valib projekteerimisele mineva eskiisi välja žürii, kes lähtub otsuse tegemisel pigem hoone huvitavusest ning kõrgest tasemest, kui realiseerimise võimalustest. Avaldaja hinnangul ei soovi enamik omanikke/arendajaid teha kavandatavast ehitise arhitektuuripärli, kuna sellise ehitise ehitamine on sageli tavapärasest kallim. Sagedamini on tellija soov saada tasakaalustatud, keskkonda sobiv, kuid ehituskulude poolest optimaalne ning realiseeritav ehitusprojekt.

Avaldaja avaldas pahameelt ka selle üle, kuidas Tartu Linnavalitsus rakendab üldplaneeringu punkti 4. Avaldaja leidis, et linnavalitsus linnaarhitekti isikus otsustab arhitektuurivõistluse korraldamise või mittekorraldamise sisuliselt omal äranägemisel ning see on omanike, arendajate ning arhitektide jaoks prognoosimatu. Avaldaja hinnangul nõuab linnaarhitekt liiga sageli ja põhjendamatult arhitektuurivõistluse korraldamist. Avaldaja väitel on ülemäärane, et linnaarhitekt sunnib suures osas Tartu linnas (nt hõlmab linna üldkeskus avaldaja sõnul 1,7 km²) omanikke ja arendajaid korraldama kas avalikke või kutsutud arhitektuurivõistlusi ning nõuab selles osalejate ja žürii esindajate kooskõlastamist endaga. Avaldaja sõnul on sageli projekteerimistingimustes võistluse korraldamise tingimus seatud isegi siis, kui soovitakse teha ümber- või juurdeehitusprojekt praktiseeriva arhitekti autoriõigusega kaitstud hoonele. Avaldaja viitas siin

2010. a juhtumile, kus Tartus, Vanemuise 7 asuva kinnistu uus omanik soovis avaldaja poolt juba 80. aastate lõpus arhitektuurivõistluse korras projekteeritud hoonet kesklinnas ümber ehitada.²

2. Otsustasin avaldaja avalduse menetlusse võtta. Palusin Teilt selgitusi Tartu linnas korraldatavate arhitektuurivõistluste ja nende aluseks olevate õigusaktide kohta. Vastasite minu teabe nõudmisele 05.09.2011.

2.1 Selgitasite vastuses, et arhitektuurivõistluse läbiviimise eesmärgiks on eelkõige Tartu linna ilme ja keskkonna parandamine, selle moderniseerimine ja tänapäevaste trendidega rikastamine, avaliku ruumi kasutatavuse parandamine ja atraktiivsemaks muutmine. Märkisite, et linnaruumi arhitektuuri kõrge taseme tagamise kõrval on arhitektuurivõistluste oluliseks eesmärgiks ka ehitusprojektide ja planeeringute ruumiliste lahenduste valikul võimalikult paljude avalike huvide arvessevõtmine. Võistluse mittekorraldamisel jäaks välja selgitamata alternatiivsed lahendusvõimalused.

Lisaks eeltoodule selgitasite, et Tartu linna üldkeskuses kehtib konkursi nõue reeglina iga hoone ehitamiseks/projekteerimiseks sõltumata selle suurusest või avaliku huvi olemasolust, sest üldkeskuses ei ole võimalik eristada linnapilti rohkem või vähem mõjutavaid objekte. Teie sõnul hõlmab üldkeskus üldplaneeringu tähenduses ka vanalinna muinsuskaitseala ja selle kaitsevööndit. Mujal on arhitektuurivõistluse nõude puhul lähtutud printsibist, mille järgi on arhitektuurivõistluse korraldamine vajalik eelkõige juhtudel, kus ehitamisega kaasneb suurem ruumiline mõju keskkonnale (enam kui 7 korrust, ehitusalune pind üle 1200 m²). Suuremate ühiskondlike hoonete kohta arhitektuurikonkursi korraldamine vastavas piirkonnas teenib avalike huvide tagamise eesmärki (konkursi korras parima lahenduse saavutamine n.ö “kõigi” hüvanguks).

Esitasite mulle ülevaate toimunud arhitektuurivõistlustest ja märkisite, et tänaseks on arhitektuurivõistlusi korraldatud üle viiekümne. Eraomanikest arendajate korraldatud arhitektuurikonkursid on enamasti toimunud seoses avalikkusele suunatud hoonetega (nt hotell-spa, kaubanduskeskus). Te ei osanud tuua näidet, kus arhitektuurivõistluse korraldamist oleks nõutud eraomanike poolt väiksemate ja avalikkusele mittesuunatud hoonete projekteerimise korral.

2.2 Minu küsimusele, kas ja millistel juhtudel on arhitektuuri/planeeringuvõistluse korraldamise nõudest loobutud, vastasite, et arhitektuurivõistluse korraldamine on üldplaneeringu punktis 4 kirjeldatud juhtudel reeglina kohustuslik. Ütlesite, et linnavalitsus võib üksnes erandkorras otsustada arhitektuuri/planeeringuvõistluse korraldamisest loobumise. Teie selgituste kohaselt on arhitektuurivõistlusest loobumise korral vahel võistluse korraldamise nõue asendatud nõudega esitada erinevatelt arhitektuuribüroodelt kolm eskiisi või lihtsalt kolm erinevat eskiisi. Sellise otsuse olete teinud lähtuvalt: 1) paikkonna eripärast (nt kui tegemist on vähekäidava või vähevaadeldava asukohaga); 2) autoriõiguste küsimustest (nt juurdeehituste puhul on teose algne autor teose puutumatusel viidates olnud konkursi korraldamise nõudele vastu ning eskiisid on tellitud algselt autorilt); 3) funktsionaalsest lihtsast üldskeemist tulenevatest piirangutest. Arhitektuurivõistluse nõudest on linnavalitsus siiski ka täielikult loobunud. Võistluse nõudest täieliku loobumise põhjused on olnud valdavalt seotud hoonete asukohaga tööstuspiirkondades (paljud lao- ja tööstushooned, mille puhul oleks pidanud konkursi läbi viima seepärast, et pindala ületas 1200 m²). Ütlete, et Teie hinnangul võib arhitektuurikonkursi nõudest loobuda ka põhjendusega, et tegemist on eraomaniku poolt väikese ja avalikkusele mittesuunatud hoone projekteerimisega ning konkursi nõue on eraomanikku ebaproportsionaalselt koormav.

² Õigeaegse projekteerimistingimuste vaidlustamise tulemusel linnavalitsus tühistas avaldaja sõnul tol korral vastava tingimuse.

2.3 Küsisin Teilt ka seda, milline on arhitektuurivõistluse korraldamise praktika olemasoleva hoone laiendamisel ja ümberehitamisel. Selgituste järgi olete nõudnud arhitektuurivõistluse korraldamist olemasoleva hoone laiendamiseks näiteks juhul, kui lahenduse parameetrid on ületanud üldplaneeringus toodud näitajaid. Märkisite, et hoone omaniku võimalusi tellida detailplaneering või ehitusprojekt hoone algselt projekteerinud arhitektilt on linnavalitsus alati arvestanud. Näiteks juhul, kui algse hoone projekteerinud arhitekt on olnud konkursi nõudele vastu, on Tartu linn võistluse nõudest loobunud eeldusel, et hoone algselt projekteerinud arhitekt koostab 3 eskiisi, millest teostatakse parim.

2.4 Minu küsimusele, kas arhitektuurivõistlus tuleb läbi viia nii detailplaneeringu kui ka ehitusprojekti koostamiseks, vastasite, et arhitektuurivõistluse korraldamine detailplaneeringu menetlemise eelselt või selle ajal on pigem erand kui reegel. Üldjuhul nõuab linnavalitsus arhitektuurivõistluse läbiviimist ehitusprojekti koostamise eelselt. Detailplaneeringu eelne või menetlemiseaegne arhitektuurivõistlus korraldatakse eeskätt linna jaoks olulistele, suuremaid hoonestamata piirkondi hõlmavatele aladele parima lahenduse leidmiseks. Enamasti on võistlused olnud linna poolt korraldatud ja finantseeritud. Kirjeldasite ka konkreetseid juhtumeid, mil arhitektuurivõistlus on korraldatud detailplaneeringu koostamise ajal.

2.5 Küsimusele, millistes õigusaktides/dokumentides sätestatakse konkreetselt arhitektuurivõistluse läbiviimise nõue (kas detailplaneeringus, projekteerimistingimustes vms), vastasite, et enne üldplaneeringu jõustumist kehtestatud detailplaneeringutes arhitektuurivõistluse läbiviimise nõuet ei sätestatud. Vanemate detailplaneeringute olemasolu korral määrab linnavalitsus konkursi nõude projekteerimistingimustega, kui on täidetud üldplaneeringus arhitektuurivõistluse korraldamiseks seatud eeldused. Uuemate arenduste/uute detailplaneeringute puhul määratakse arhitektuurivõistluse läbiviimise nõude detailplaneeringus.

2.6 Palusin Teil kirjeldada ka arhitektuurivõistluse läbiviimise protseduuri.

2.6.1 Ütlesite esmalt, et Tartu linnas täiendavaid õigusakte, mis lisaks üldplaneeringule reguleerivad arhitektuurivõistluse korraldamist, kehtestatud ei ole.

2.6.2 Selgitasite, et linna korraldatud arhitektuurivõistlused on reeglina avatud menetlusega ideekonkursid riigihangete seaduse mõttes. Riigihankena peavad arhitektuurivõistluse korraldama ka teised avaliku sektori asutused, näiteks ülikoolid. Suuremate objektide puhul (näiteks Tartu Oskar Lutsu nimelise Linnaraamatukogu ja Tartu Kunstimuuseumi ühishoone) tehakse konkursitingimuste koostamisel koostööd Eesti Arhitektide Liiduga ja konkursi tingimused kooskõlastab Eesti Arhitektide Liidu juhatus. Juhatus jälgib, et tingimused vastaksid Eesti Arhitektide Liidu poolt koostatud Eesti arhitektuurivõistluste juhendile. Mõistan Teie vastusest, et linna poolt korraldatavate konkursside puhul määrab linnavalitsus korraldusega konkursi läbiviija (kelleks on kas arhitektuuri ja ehituse osakond, linnavarade osakond või linnamajanduse osakond). Sama korraldusega määratakse ka konkursi žürii ja auhinnad. Konkurss kuulutatakse välja korraldava osakonna juhataja käskkirjaga. Järgmisena saadavad konkursil osalejad linnale kvalifitseerimisdokumendid. Kvalifitseerimiskomisjon (eraldi konkursi žüriist, selle moodustab oma käskkirjaga konkurssi korraldava osakonna juhataja) kontrollib osalejate vastavust ideekonkursi kvalifitseerimistingimustele (neis on sätestatud nõuded osaleja majanduslikule seisule, maksuvõlgade puudumisele, erialasele kvalifikatsioonile, hariduse tasemele ja muud riigihangete seadusest tulenevad nõuded). Arhitektuurivõistluse pakkumuste laekumisel järgneb tööde sisuline hindamine žürii poolt. Žüriis on reeglina paaritu arv liikmeid, tavaliselt 5 kuni 9, suuremate objektide korral ka rohkem. Žürii töö esimes(t)e etapi/etappide kohta vormistatakse protokoll, mis ei kuulu avalikustamisele, kuna võib sisaldada palju erinevaid vastuolulisi arvamusi.

Žürii töö lõpptulemus vormistatakse lõppprotokolliga, mis on avalik ja saadetakse kõigile konkursil osalejatele. Konkursil lõpeb tavaliselt võitnud tööde autorite avalikustamisega, mis toimub enamasti koos vastavateemalise näituse avamisega.

2.6.3 Maa omaniku või arendaja poolt korraldatud kutsutud osalejatega arhitektuurivõistluse puhul peab omanik või arendaja arhitektuurivõistluse tingimused reeglina kooskõlastama linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonna arhitektuuri- ja linnakujundusteenistusega. Vastav nõue, nagu ka arhitektuurivõistluse korraldamise üldpõhimõtted, sisalduvad detailplaneeringus või projekteerimistingimustes. Linnavalitsus jälgib, et tingimused vastaksid Eesti Arhitektide Liidu poolt koostatud Eesti arhitektuurivõistluste juhendile. Konkursi korraldaja (tavaliselt arendaja) saadab tingimused osalejatele, kes kirjalikult kinnitavad, et nad osalevad. Tööde laekumise järel algab žürii töö, mis põhimõtteliselt ei erine avatud pakkumismenetlusega arhitektuurivõistluse žürii tööst. Linn osaleb konkursi žüriis, tavaliselt linnaarhitekti isikus. Samal ajal linnavalitsus žürii liikmena arhitektuurivõistluse protseduurireegleid ei kontrolli/ettekirjutusi ei tee.

2.6.4 Võitja selgitatakse mõlema konkursitüübi puhul tavaliselt välja konsensuse alusel ja kui konsensust ei saavutata, siis lihthäälteenamusega.

2.6.5 Ütlesite, et nõustate omanikke/arendajaid arhitektuurivõistluse korraldamise juures ja saadate neile näiteid varem korraldatud võistluse tingimustest, samuti soovitate kasutada konkursi tingimusi välja töötades Eesti Arhitektide Liidu poolt koostatud Eesti arhitektuurivõistluste juhendit, mida Eesti Arhitektide Liit käsitleb arhitektuurivõistluste korraldamise hea tavana³.

2.7 Küsisin oma teabe nõudmises, kas arhitektuurivõistlusel saavad osaleda kõik arhitektid (sh nii Eesti kui välismaa arhitektid). Palusin ka selgitada, kuidas ja milliste kriteeriumide alusel toimub arhitektide valik. Vastuseks eeltoodud küsimusele selgitasite, et avalike, linna poolt korraldatavate arhitektuurivõistluste puhul saavad osaleda kõik arhitektid, kes täidavad kvalifitseerimiskriteeriumid (milleks on tavaliselt ettevõtja käibe suurus, osaleja hariduslik tase, registreering majandustegevuse registris jmt). Kutsutud osalejatega linna poolt mittekorraldatavate arhitektuurivõistluste puhul teeb ettepaneku osalevate arhitektide osas arendaja. Märkisite, et tihti küsivad arendajad osalejate osas nõu ka linna arhitektuuriteenistusest. Arhitektuuriteenistus on soovitanud teha valik avalikel arhitektuurivõistlustel nomineeritud arhitektide hulgast (seejuures on linn saatnud arendajatele ka Eesti Arhitektide Liidu poolt välja töötatud tabeli, milles on toodud viimase 10 aasta avalike arhitektuurivõistluste statistika).

2.8 Minu küsimusele, kui kaua kestab tavaliselt arhitektuurivõistlus, vastasite, et arhitektuurivõistluste kestused on väga erinevad. Avalike, linna poolt korraldatavate arhitektuurivõistluste puhul kestab võistlus (võistluse väljakuulutamisest tööde laekumiseni) 2 kuni 6 kuud. Kutsutud osalejatega linna poolt otseselt mittekorraldatavate väiksemate arhitektuurivõistluste puhul on periood lühem (tavaliselt 1-3 kuud). Võistluse korraldaja ja võistlusele kutsutud bürood võivad kokku leppida ka lühemas tähtajas, kuid see ei tohiks olla lühem, kui 2 nädalat.

2.9 Lisaks minu küsimusele esitatud vastustele märkisite, et Teie hinnangul on arhitektuurivõistlus aidanud muuta linnaruumi inimsõbralikumaks, kvaliteetsemaks ja mitmekesisemaks ning seda on märgatud ka väljaspool Tartut. Tartusse projekteeritavaid ja ehitatavaid hooneid on viimasel ajal kajastatud lisaks siseriiklikele ajakirjandusväljaannetele (näiteks Tartu Postimees, Eesti Ekspress, Tartu Ekspress, Postimees, arhitektuuriajakiri Maja) ka rahvusvahelistes arhitektuuriajakirjades.

³ Vastuses viitasite arvutivõrgus asuvale juhendile: <http://arhliit.ee/arhitektuurivoistlused/voistluste-juhend/>.

Näiteks kajastati Eesti Rahva Muuseumi uue hoone võidutöö ajakirjas Architecture Reviews ning Maaülikooli võimlat, Lotte lasteaeda ja Jõekaare elurajooni kajastati ajakirjas A10.

Ühtlasi ei nõustunud Te minu poole pöördunud avaldaja väitega, et arhitektuurivõistluse korraldamine on eraomanikust kinnistuomanikule ajalisel ja rahaliselt liiga koormav. Kutsutud osalejatega arhitektuurivõistlusel osalevale büroole makstav honorar ulatub Teie hinnangul 640 eurost kuni 3200 euroni iga osaleja kohta, mis ei ületa üldjuhul 10% hoone arhitektuurse osa projekti maksumusest ehk 5% hoone kogu projekti maksumusest (eskiisi maksumus arhitektuurse objekti puhul on tavaliselt 10-40%).

Märkisite, et arhitektuurivõistluste korraldamine on saanud heaks tavaks ja on ka praktikas aidanud parandada loodava elukeskkonna kvaliteeti. Teie teada on mitmed arendajad korraldanud arhitektuurivõistlusi ka iseseisvalt olukorras, kus üldplaneeringu punkt 4 vastavat kohustust ette ei näe. Tõite näitena Tartu maja (aastast 2008, eesmärgiks parim lahendus büroohoonele), Raatuse 68 hoone (aastast 2011, eesmärgiks parim lahendus elu- ja ärihoonele) ning Jaama 10 hoone (aastast 2010, eesmärgiks parim arhitektuurne lahendus kortermajale) arhitektuurikonkursid.

II Analüüsiv Tartu linna üldplaneeringu säte

3. Tartu Linnavolikogu 06.10.2005 määrusega nr 125 kehtestatud Tartu linna üldplaneeringu seletuskirja 4. peatükk sätestab:

„[...] Uute hoonete ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitamise planeerimiseks ning projekteerimiseks linna üldkeskuses kõigi hoonete puhul ja mujal alates 7-korruselisest hoonest, samuti suuremate ühiskondlike hoonete (spordihooned, kirikud, koolid jm) projekteerimiseks ja ehitamiseks või suurema kui 1200 m² ehitusaluse pindalaga hoone ehitamiseks on parima lahenduse saamiseks reeglina kohustuslik arhitektuuri/planeeringuvõistluse korraldamine. Arhitektuuri/planeeringuvõistluse korraldamisest erandkorras loobumise otsustab linnavalitsus. [...]“

III Õiguslik hinnang

4. Tartu linna üldplaneeringu seletuskirja p 4 paneb kõigile isikutele, kes soovivad linna üldkeskuses planeerida või projekteerida uut hoonet või planeerida või projekteerida üldkeskuses asuvale hoonele juurdeehitust või soovivad projekteerida või ehitada mujale Tartu linna kõrgemat kui 7-korruselist või suurema kui 1200 m² ehitusaluse pinnaga hoonet, reeglina kohustuse korraldada vastava hoone projekteerimiseks arhitektuuri/planeeringuvõistluse (edaspidi: arhitektuurivõistlus).⁴

5. Pean järgnevalt esmalt vajalikuks analüüsida, kas Tartu linna üldplaneeringu punktis 4 toodud kohustuse kehtestamiseks on olemas õiguslik alus. Sellele järgnevalt analüüsin Tartu linna üldplaneeringu punkti 4 rakendamist linnavalitsuse poolt ning esitan oma seisukoha linnavalitsuse rakenduspraktika osas. Märgin, et analüüsin arhitektuurivõistluse korraldamise kohustust ning linnavalitsuse rakenduspraktikat üksnes osas, milles need puudutavad füüsilisi isikuid ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid.

⁴ Ütlesite oma vastuses minu teabe nõudmisele, et Tartu linn reeglina ei korralda võistlusi parima planeeringulahenduse saamiseks, vaid üksnes nõ hoonete arhitektuurivõistlusi. Seepärast keskendun alljärgnevalt vaid neile.

3.1 Õiguslik alus üldplaneeringus sätestatud arhitektuurivõistluste korraldamise kohustusele

6. Isikute põhiõigusi võib piirata vaid seadusega, teatud erandjuhtudel ka täidesaatva võimu ning kohaliku omavalitsuse õigusaktiga, kuid viimaseks peab olema seaduses selge alus. Riigikohtu üldkogu on öelnud: „Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega“.⁵ Reeglina võib määrusandja seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.⁶ Kuigi PS § 154 lõikest 1 ning haldusmenetluse seaduse § 90 lõikest 2 tulenevalt võib kohalik omavalitsus ilma selge volitusnormita otsustada määrusega kohaliku elu küsimusi,⁷ ei tähenda see aga, et vastavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid võivad olla vastuolus seadustega või kehtestada põhiõiguste piiranguid, mida seadus ette ei näe. Seda seisukohta on kinnitanud ka Riigikohus, öeldes, et „kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus“.⁸

7. Tartu linna üldplaneeringu seletuskirja punkt 4 nõuab, et isikud, kes soovivad linna üldkeskuses planeerida või projekteerida uut hoonet või olemasolevale hoonele juurdeehitust või soovivad projekteerida või ehitada mujale Tartu linna kõrgemat kui 7-korruselist või suurema kui 1200 m² ehitusaluse pinnaga hoonet, korraldaksid üldreeglina vastava hoone projekteerimiseks arhitektuurivõistluste. Üksnes erandjuhtudel võib linnavalitsus otsustada konkursist loobumise.

Otse üldplaneeringu alusel ei saa isikud asuda projekteerima ega ehitama, see tähendab, et üldplaneeringu viidatud nõue ei oma isikule vahetut mõju. Samas tingib viidatud üldplaneeringu reegel selle, et kehtestatavates detailplaneeringutes või väljastatavates projekteerimistingimustes ehk õigusaktides, mis seavad vahetud nõuded isiku projekteerimis- ja ehitustegevusele ning on ehitusprojekti koostamise aluseks, sätestatakse isikule üldjuhul arhitektuurivõistluste korraldamise kohustus. Ka Teie vastusest minu teabe nõudmisele tuli välja, et arhitektuurivõistluste korraldamise nõue seatakse isikule detailplaneeringus või projekteerimistingimustes.⁹

Kohustus korraldada arhitektuurivõistlus riivab isiku põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Arhitektuurivõistluste korraldamise kohustuse tõttu ei ole kinnistu omanik vaba otsustama oma kinnistu kasutamise üle, sh selle üle, milline saab olema tema kinnistule tulevikus ehitatava hoone välimus ja ruumijaotus. See otsustatakse arhitektuurivõistluste žürii poolt. Arhitektuurivõistluste korraldamise kohustus toob isikule ka täiendava aja- ja rahakulu: tarvis on organiseerida võistlus ning kulutada organiseerimisele aega ja raha; võistluste raames peab tellima hoone eskiisid mitmelt arhitektilt või siis teatud juhul ühelt arhitektilt mitmed eskiisid; mitme eskiisi tellimine on kallim, kui ühe eskiisi tellimine.

8. Kuna analüüsiv üldplaneeringu punkt tingib isikute omandipõhiõiguse riive,¹⁰ siis peab selle kehtestamiseks olema seaduses alus.

⁵ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

⁶ RKPJKo 08.02.2001, nr 3-4-1-1-01, p 14.

⁷ RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, p II.

⁸ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 27.

⁹ Siinjuures Te ei täpsustanud, kas arhitektuurivõistluste korraldamise nõue seatakse detailplaneeringu kehtestamisel või varem. Vt selle kohta järgnev alajaotus.

¹⁰ Vt riive osas ka RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 19-20.

Tartu Linnavolikogu on üldplaneeringu kehtestamisel viidanud KOKS § 6 lõikele 1 ning PlanS § 24 lõikele 3. KOKS § 6 lg 1 ütleb, et kohaliku omavalitsuse ülesanne on korraldada oma territooriumil ruumilist planeerimist ning PlanS § 24 lg 3 ütleb, et maavanema poolt heaks kiidetud üldplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Kumbki viidatud sätetest ei anna linnavolikogule alust kehtestada põhiõiguste piiranguid. Mõlema normi näol on tegemist kohaliku omavalitsuse pädevust määrava normiga.¹¹

Pädevusnormideks on ka KOKS § 22 lg 1 punktid 31 ja 32, mis vastavalt ütlevad, et kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses on üldplaneeringu algatamine ja kehtestamine (p 31) ning üldplaneeringu vastuvõtmine ja avaliku väljapaneku väljakuulutamine (p 32).

Oma vastuses minu teabe nõudmisele viitasite, et arhitektuurikonkursi korraldamise kohustuse võib kohalik omavalitsus üldplaneeringus Teie hinnangul kehtestada ka tuginevalt PlanS § 8 lg 3 punktidele 1 ja 3. Toodud sätete järgi on üldplaneeringu ülesandeks valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine ning maa- ja veealade üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste, sealhulgas maakasutuse juhtotstarbe ning vajaduse korral hoonestuse kõrguspiirangu ja muude tingimuste määramine.

Planeerimisseaduse viidatud sätetest ei tule sõnaselgelt kohaliku omavalitsuse õigust kehtestada üldplaneeringuga omavalitsuse territooriumil alad, kus on vajalik hoone projekteerimiseks korraldada arhitektuurivõistlus. Samas ei saa ka öelda, et PlanS § 8 lg 3 punkt 1, mis ütleb, et üldplaneeringu ülesandeks on linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine, välistaks võimaluse kehtestada planeeringuga alad, kuhu projekteerimisel tuleb läbi viia arhitektuurivõistlus või hoonetüübid, mille puhul see tuleb korraldada. Põhimõtteliselt võib linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine minu hinnangul tähendada ka seisukoha võtmist selles osas, et teatud linna piirkonnas tuleb hoonete kavandamise korral parim lahendus välja selgitada arhitektuurivõistluse käigus, et tagada piirkonna arhitektuurselt ühtlane ja kõrgetasemeline väljaehitamine.

Planeerimisseaduse seletuskiri ei ava täpsemalt, mida tuleks mõista PlanS § 8 lg 3 p 1 toodud linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamise all.¹² Regionaalminister, kelle haldusalas on üle-riigilise planeerimisalase tegevuse koordineerimine, leidis mulle planeerimisseaduse kohta selgitusi andes, et kohalikul omavalitsusel võiks olla õigus kehtestada üld- või detailplaneeringus arhitektuurivõistluse korraldamise nõue. Minister pidas oluliseks, et see nõue oleks kehtestatud planeeringus, mitte mõnes kohaliku omavalitsuse õigustloovas aktis, mis ei ole sündinud avatud menetluse käigus, nt ehitusmääruses.¹³ Minu nõunik täpsustas 13.01.2012 Siseministeeriumi planeeringuosakonna nõunikult üle, millise planeerimisseaduse sätte alusel peab minister

¹¹ Riigikohus on pädevus- ja volitusnormide erinevust selgitanud mitmes kohtuasjas. Riigikohtu halduskolleegium on 13.11.2009 kohtuasjas nr 3-3-1-63-09 märkinud: „Erinevalt pädevusnormist on volitusnormi reguleerimisala kitsam. Volitusnormiga luuakse materiaalõiguslik alus isiku põhiõiguste riivamiseks. Seetõttu, tulenevalt seadusereservatsiooni nõudest, peab volitusnormi reguleerimisala olema täpselt määratletud ning sellest peab nähtuma haldustegevuse sisu, ulatus ja maht. Käesoleval juhul on õigusnorm, mis reguleerib ohjeldusmeetme kohaldamise korda, puudulik, kuna sellest ei nähtu, kuidas ohjeldusmeetet tuleb kohaldada, selle rakendamist piiravaid tingimusi jms, mistõttu õigusriikliku seadusereservatsiooni nõue ei pruugi olla tagatud.“ Veel teiseski kohtuasjas on Riigikohus märkinud pädevusnormi ja volitusnormiga seoses järgmist: „Liikluseeskiri on kehtestatud LS § 3 lg 2 alusel, mille kohaselt liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga. Tegemist on üldise pädevusnormiga, mis ei ole samas piisav materiaalõiguslik alus, võimaldamaks Vabariigi Valitsusel ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna liikluseeskirjaga mootorsõiduki juhile liikluseadusest erinevaid kohustusi dokumentide kaasaskandmise osas.“

¹² Vt planeerimisseaduse eelnõu (941 SE) algtekstile lisatud seletuskiri arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=941&assembly=9&u=20120203100648>.

¹³ Regionaalministri 10.10.2011 kiri nr 13-4/35-2.

arhitektuurivõistluste korraldamise kohustuse kehtestamist võimalikuks, ning sai vastuseks, et asjakohane alus tuleb PlanS § 8 lg 3 punktist 1.

9. Seonduvalt regionaalministri poolt öelduga, et kui arhitektuurivõistluse korraldamise kohustus kehtestatakse, siis peaks see olema sätestatud planeeringus ja mitte ehitusmääruses, märgin, et mõned kohalikud omavalitsused on arhitektuurivõistluse korraldamise nõude siiski kehtestanud ehitusmääruses. Nii on Kuressaare linn 17.06.2004 vastu võetud ehitusmääruse § 17 lõikes 3 sätestanud, et „Vanalinna muinsuskaitsealal, linna puhkealal ja muudel linnaehituslikult olulistest kohtades toimub linnaruumi olulisel määral mõjutavate ehitiste (üldjuhul loetakse niisugusteks uusehitised, mille ehitusalune pindala on suurem kui 100 m²) projekteerimine arhitektuurivõistluse võitnud töö alusel. Linnavalitsus võib arhitektuurivõistlust lugeda mitte toimunuks, kui sellel pole osalenud vähemalt kolm arhitektuuribüroo või kõrgharidusega arhitekti poolt koostatud ja võistlustingimustele vastavaks tunnistatud võistlustööd.“¹⁴

Sellise nõude ehitusmääruses kehtestamise aluseks peetakse ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 19 lg 4 punkti 4, mis sätestab, et kohalik omavalitsus määrab ehitusmääruses linna või valla osade, sealhulgas miljööväertuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded.

10. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri ütleb, et: „Kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatava ehitusmääruse reguleerimisala peaks piirnema kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse ja menetluskorra seadmisega ning kohaliku omavalitsuse territooriumi või selle osade kohta üldiste reeglite seadmisega. Näiteks saab üldiste reeglitenä käsitleda ehitusseaduse § 19 lõike 4 punktis 1 määratletud ehitise arhitektuurseid ja ehituslikke lisatingimusi ning punktis 4 määratletud kohaliku omavalitsuse planeerimise ja ehitamise põhimõtteid ja nõudeid, milleks võib muu hulgas olla viide sellele, et teatud piirkonna kohta on tehtud maakasutatust reguleeriv teemaplaneering.“¹⁵

11. Kuigi ei saa välistada, et linna teatud piirkonnas hoonete projekteerimiseks arhitektuurikonkursi korraldamise kohustuse panemist võib vaadelda ka vastavas omavalitsuses kehtiva ehitamise ja planeerimise üldnõudena (EhS § 19 lg 4), ei pea ma arhitektuurivõistluse korraldamise nõude sätestamist ehitusmääruses siiski põhjendatuks. Viimast eriti siis, kui ehitusmääruses on arhitektuurikonkursi korraldamine sätestatud kohustusena, mille vajalikkust detailplaneeringu menetluses või projekteerimistingimuste väljastamisel enam ei kaaluta.

Laiemalt leian, et ehitusmäärusega ei peaks üldjuhul kehtestama põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid ega reguleerima küsimusi, mis oma olemuselt tuleks lahendada ühiskondliku kokkuleppe läbi planeerimismenetluses. Seisukoht, et teatud linna piirkond on nii oluline, et seal hoonete projekteerimisel peaks üldjuhul läbi viima arhitektuurivõistluse, on minu hinnangul selline, mis vajaks ühiskondlikku kokkulepet ja tuleks lahendada planeerimismenetluse käigus.

12. Eelanalüüsi kokkuvõtteks leian, et PlanS § 8 lg 3 p 1 alusel võib kohalik omavalitsus üldplaneeringus kehtestada nõude, mille järgi teatud linna piirkondades või teatud hoonetüüpide puhul tuleks üldjuhul korraldada arhitektuurivõistlus.

Samal ajal leian aga seda, et arhitektuurivõistluse korraldamise nõue, ka siis, kui see on sätestatud üldplaneeringus, ei või olla absoluutne. Teisisõnu tuleks arhitektuurivõistluse

¹⁴ Kuressaare ehitusmäärus on kättesaadav arvutivõrgus: www.kuressaare.ee

¹⁵ vt planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse (410 SE III) seletuskiri, lk 2. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=509449&u=20120203102120>.

vajalikkust ehk selle nõude põhjendatust **detailplaneeringu menetluses või projekteerimistingimuste väljastamisel igakordselt kaaluda**. Kui seda nõuet iga hoone puhul eraldi ei hinnataks võiks minu hinnangul olla tegemist PS §-st 32 tuleneva omandipõhiõiguse ebaproportsionaalse riivega: on selge, et teatud väikese juurdeehituse puhul, milleks on vaja küll ehitusluba, ei pruugi arhitektuurivõistluse korraldamise nõue olla ka linna üldkeskuses proportsionaalne. Ühtlasi annab see, kui arhitektuurivõistluse korraldamise kohustus määratakse lõplikult detailplaneeringus või projekteerimistingimustes, isikule märksa efektiivsema võimaluse seda halduskohtus vaidlustada, kui isik peab seda ebaproportsionaalseks.¹⁶

Järeldused üldplaneeringu punkti 4 õigusliku aluse osas

13. Nagu ülal mitmeid kordi viidatud nõuab Tartu linna üldplaneeringu seletuskirja punkt 4, et isikud, kes soovivad linna üldkeskuses planeerida või projekteerida uut hoonet või olemasolevale hoonele juurdeehitust või soovivad projekteerida või ehitada mujale Tartu linna kõrgemat kui 7-korruselist või suurema kui 1200 m² ehitusaluse pinnaga hoonet, korraldaksid üldreeglina vastava hoone projekteerimiseks arhitektuurivõistluse. Üldplaneeringu punkt 4 näeb siiski ette, et linnavalitsus võib otsustada erandkorras arhitektuurivõistluse korraldamise kohustusest loobuda.

Ülalöeldu valguses leian, et Tartu linna üldplaneeringu punkti 4 kehtestamiseks on õiguslik alus, PlanS § 8 lg 3 p 1. Samas selleks, et see üldplaneeringu säte ei riivaks ebaproportsionaalselt isikute põhiõigusi ja -vabadusi, peab Tartu linn tagama selle põhiseaduspärase rakendamise. Teisisõnu tuleb seda rakendada nii, et ilma täiendava sisulise kaalumiseteta ei kehtestataks ka linna üldkeskuses ning kõrgemate kui 7-korruseliste hoonete ja suurema kui 1200m² ehitusaluse pinnaga hoonete osas arhitektuurivõistluse korraldamise kohustust. Nagu öeldud, leian, et isikute PS § 32 sätestatud omandipõhiõiguse tagamiseks tuleb iga hoone puhul vastavalt kas detailplaneeringus või projekteerimistingimustes põhjendada, miks linn peab arhitektuurivõistluse korraldamist vajalikuks.

3.2 Arhitektuurivõistluste korraldamise praktika Tartu linnas

14. Üldplaneeringu punkt 4 räägib küll sellest, millistel üldistel juhtudel tuleb korraldada arhitektuurivõistlus ja ütleb, et linnavalitsus võib sellest nõudest teha erandi, kuid ei täpsusta, millise dokumendiga/õigusaktiga otsustatakse arhitektuurivõistluse korraldamine või sellest loobumine. Samuti jätab üldplaneeringu p 4 lahtiseks arhitektuurivõistluse korraldamise tingimused.

15. Vastuses minu teabe nõudmisele Te ütlesite, et arhitektuurivõistluse korraldamise nõue seatakse isikule detailplaneeringus või projekteerimistingimustes, kuid jätsite täpsustamata, kas see nõue pannakse isikule detailplaneeringu kehtestamisel või juba varasemas detailplaneeringu faasis. Järgnevalt vaatlen mõne mulle kättesaadava näite varal, kuidas on toimunud üldplaneeringu punkti 4 rakendamine eraisikutele kuuluvate objektide puhul. Seejärel esitan oma seisukoha üldplaneeringu punkti 4 rakendamise osas.

¹⁶ Isikul on teoreetiliselt võimalik vaidlustada ka üldplaneering, kuid üldplaneeringu eesmärki (üldist laadi põhimõtete sätestamine) ja ulatust (terve kohaliku omavalitsuse üksuse territoorium) arvestades ei tehta seda enamasti ning alati ei pruugi see olla ka otstarbekas. Kui võrd üldplaneering ei anna otseselt õigust ehitamiseks, ei pea isik üldplaneeringut tavaliselt oma õigusi otseselt rikkuvaks. Kuna üldplaneering hõlmab oluliselt suuremat maaala kui detailplaneering, siis ei ole ka isikute planeerimismenetlusse kaasamine niisama lihtne ja tõhus kui detailplaneeringu menetluses. Nii ei pruugi isikul tekkida võimalust üldplaneeringu menetluses oma arvamuse avaldamiseks. Ka kohtupraktikas on üldplaneeringute vaidlustamine väga erandlik.

16. Tartu Linnavalitsuse 04.01.2007 korraldusega nr 15 algatati Vitamiini 1, Näituse 33a ja 33b kruntide detailplaneeringu koostamine. Detailplaneering võeti vastu Tartu Linnavolikogu 13.03.2008 otsusega nr 328 ja minu andmetel ei ole seda praeguseks veel kehtestatud.¹⁷

Detailplaneeringu algatamise otsus, mis sisaldas ka detailplaneeringu koostamise lähteseisukohti, arhitektuurivõistluse korraldamise nõuet ei sätestanud. Tartu Linnavolikogu otsuses, millega võeti detailplaneering vastu, oli kirjas, et „planeeringus sätestada tingimus, kus hoone(te) parima arhitektuurse lahenduse leidmiseks tuleb korraldada vähemalt kolme osavõtjaga kutsutud või avalik arhitektuurikonkurss, mille komisjonis peab olema vähemalt üks linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonna arhitekt. Vähemalt pooled komisjoni liikmetest peavad olema arhitektid. Konkursi tingimused, osalejad ja komisjoni koosseis tuleb kooskõlastada arhitektuuri ja ehituse osakonna arhitektuuriteenistusega (otsuse punktid 1 ja 1.1)“. Vastuvõetud detailplaneeringu seletuskirja p-s 14 oli öeldud järgmist: „arhitektuur peab olema linnaruumi sobiv, piirkonnale eripäraseid arhitektuurseid lahendusi tagav, kaasaegne, kõrgetasemeline ja ümbritsevat elukeskkonda väärtustav. Projekteeritavate hoonete välisviimistluses on lubatavad kvaliteetsed metallmaterjalid, puit, telliskivi, betoon ja klaas. Hoonete arhitektuur peab olema esinduslik. Positsioon 2¹⁸ ärihoonetele parima arhitektuurse lahenduse leidmiseks korraldada vähemalt 3 maineka osavõtjaga kutsutud või avalik arhitektuurivõistlus. Arhitektuurivõistluse tingimused ja osavõtjad kooskõlastada arhitektuuriteenistusega.“

Kuigi detailplaneeringut ei ole tänaseks veel kehtestatud, korraldati Näituse tn 33a kinnistule planeeritava ärimaja arhitektuurse lahenduse leidmiseks ajavahemikus 15.12.2008 kuni 15.02.2009 kolme kutsutud pakkujaga arhitektuurivõistlus. Võistluse korraldajateks olid Fausto AS, Harku Projektijuhtimine OÜ ja Tartu Linnavalitsus. Žürii valis võidutöö välja 03.04.2009.

17. Tartu Linnavalitsuse 07.03.2006 korraldusega nr 348 algatati Riia tn 20, 22 ja Era tn 3 kruntide detailplaneeringu koostamine. Sama korraldusega kinnitati ka detailplaneeringu lähteülesanne. Detailplaneering võeti vastu Tartu Linnavalitsuse 27.12.2007 korraldusega nr 1514 ning detailplaneering kehtestati Tartu Linnavolikogu 04.12.2008 otsusega nr 455.

Detailplaneeringu lähteülesande p 4.12 sätestas, et „Parima planeeringulise ja arhitektuurse lahenduse leidmiseks tuleb korraldada avalik või vähemalt 4 maineka osalejaga kutsutud arhitektuurikonkurss. Arhitektuurikonkursi tingimused, osalejad ja komisjoni koosseis tuleb kooskõlastada Tartu Linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonna arhitektuuri- ja linnakujundusteenistuse ning linnaplaneerimise ja maakorralduse osakonna planeeringuteenistusega. Arhitektuurikonkursi komisjonis peab olema vähemalt kaks linnavalitsuse esindajat, üks arhitektuuri- ja linnakujundusteenistuse esindaja ning üks planeeringuteenistuse esindaja. Arhitektuurikonkursi komisjoni liikmetest vähemalt pooled peavad olema arhitektid. Vastavalt Tartu linna üldplaneeringu 4. peatükile on uute hoonete ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitamise planeerimiseks ning projekteerimiseks linna üldkeskuses kõigi hoonete puhul ja mujal alates 7-korruselisest hoonest, samuti suuremate ühiskondlike hoonete (spordihood, kirikud, koolid jm) projekteerimiseks ja ehitamiseks või suurema kui 1200 m² ehitusaluse pindalaga hoonete ehitamiseks parima lahenduse saamiseks

¹⁷ Nii siin lõigus kui järgmistes lõikudes toodud andmed sain Tartu linna kodulehelt (rubriik planeeringud): http://www.tartu.ee/index.php?page_id=1211&lang_id=1&menu_id=2. Arhitektuurivõistluste kohta sain infot ka linna veebilehe sellest osast: http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=640. Näituse tn 33 arhitektuurivõistluse puhul kasutasin ka Teie vastust minu teabe nõudmisele.

¹⁸ Detailplaneeringu joonisel on positsioonil 2 toodud kuni 5-korruselise hoone, mille lubatud kasutamise otstarve on: büroo- ja administratiivhoone, kaubandus- ja teenindushoone, va bensiinijaam.

reeglina kohustuslik arhitektuuri/ planeeringuvõistluse korraldamine.“ Riia tn 20, 22 ja Era tn 3 kruntide parima planeeringulahenduse leidmiseks korraldati võistlus ajavahemikus 28.04 – 13.06.2006. Võistluse korraldajaks oli Colordia AS.

Detailplaneeringu vastuvõtmise otsuses märgiti, et koostatud planeerimislahenduse aluseks on planeeringukonkursi võidutöö "Kuppel" (OÜ Salto, 19.06.2006). Detailplaneeringu kehtestamise otsuses ega ka detailplaneeringu seletuskirjas arhitektuurivõistlust ei mainita.

18. Tartu Linnavalitsuse 21.02.2006 korraldusega nr 298 algatati Tartu Ringtee 81/Aardla 111 kruntide detailplaneeringu koostamine. Detailplaneering võeti vastu Tartu Linnavolikogu 10.09.2009 otsusega nr 553 ja kehtestati Tartu Linnavolikogu 03.12.2009 otsusega nr 23.

Detailplaneeringu algatamise otsusega kinnitatud lähteülesande p 4.11 sätestab muu hulgas, et „arhitektuur peab olema kaasaegne ja kõrgetasemeline“ ja „hoonele parima arhitektuurse lahenduse saamiseks tellida eskiislahendus koostöös linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonnaga vähemalt 3 tunnustatud arhitektuuribüroolt.“

Detailplaneeringu seletuskirja p 2.7 sätestab muu hulgas, et „Uushoonestuse arhitektuur peab olema kaasaegne, kõrgetasemeline ning piirkonna arhitektuurset kvaliteeti tõstev ja toetav. Hoonele parima arhitektuurse lahenduse saamiseks on tellitud kooskõlastatult linnaarhitektiga kolme tunnustatud arhitektuuribüroo poolt eskiisid, millest on võistluse korras välja selgitatud parim, mis on edasise projekteerimise aluseks (Värvikeskuste Grupi äri- ja büroohoone Ringtee 81/Aardla 111, Tartu, On Arhitektid OÜ töö nr 00906).“ Eelnevaga sisuliselt sama tekst kajastus nii detailplaneeringu vastuvõtmise kui ka kehtestamise otsuse preambulas.

Tartu Ringtee 81/Aardla 111 krundile rajatavale äri- ja büroohoonele parima arhitektuurse lahenduse leidmiseks korraldati ajavahemikus 22.08 - 16.10.2006 kutsutud osalejatega arhitektuurivõistlus. Võistluse korraldajaks oli Värvikeskuste Grupp OÜ.

19. Tartu Linnavolikogu 17.12.2009 otsusega nr 30 toimus Nõlvaku tn 1, Nõlvaku tn 2, Nõlvaku tn 17 ja Nõlvaku tn 19 kruntide detailplaneeringu koostamise algatamine ja detailplaneeringu liitmine Väikelohkva maaüksuse ja selle lähiala detailplaneeringuga. Detailplaneering võeti vastu Tartu Linnavolikogu 08.07.2010 otsusega nr 109 ja kehtestati Tartu Linnavolikogu 11.11.2010 otsusega nr 131.

Detailplaneeringu lähteülesandes, detailplaneeringu vastuvõtmise ega ka kehtestamise otsuses ei mainita arhitektuurivõistlust, kuid detailplaneeringu seletuskirja p 13 ütleb et: „Arhitektuur peab olema linnaruumi sobiv, piirkonnale eripäraseid arhitektuurseid lahendusi tagav, kaasaegne, kõrgetasemeline ja ümbritsevat elukeskkonda väärtustav. Kaubanduskeskuse hoone projekteerimisel tuleb korraldada vähemalt kolme osavõtjaga arhitektuurikonkurss. Arhitektuurikonkursiga tuleb anda lisaks hoone välislahendusele ka jalakäijate ala, parklate, reklaamposti, valgustite ja väikevormide materjali- ning vormilahendus.“

Arhitektuurivõistlus Tartus Väikelohkva maaüksusele planeeritud kaubanduskeskusele (Luunja Prisma) sellesse piirkonda sobiva arhitektuurse lahenduse leidmiseks korraldati 2010. a lõpus (võistlustööde esitamise tähtaeg oli 17.12.2010). Konkursi korraldajateks olid Orchis OÜ ja Tartu Linnavalitsus.

20. Lisaks eelnevatele vaatasin ka üht juhtu, kus arhitektuurivõistlus hoone projekteerimiseks korraldati projekteerimistingimuste alusel.

Tartu Linnavalitsuse 19.04.2011 korraldusega nr 487 määrati tingimused Fortuuna 6 kinnistule hoone projekteerimiseks. Korraldusega kinnitatud projekteerimistingimused sisaldasid ka järgmist tingimust: „Arhitektuur: hoonele parima lahenduse leidmiseks on vastavalt linna üldplaneeringule vajalik korraldada arhitektuurivõistlus. Arhitektuurivõistluse tingimused, osalejad ja komisjoni liikmed tuleb enne konkursi väljakuulutamist kooskõlastada linnaarhitektiga. Arhitektuurivõistlusel peab olema vähemalt kolm osavõtjat ning žürii liikmetest vähemalt 50% peavad olema kõrgharidusega arhitektid.“ Fortuuna 6 kinnistu asub alal, kus kehtib Tartu Linnavalitsuse 29.01.1998 korraldusega nr 215 kehtestatud Narva mnt, Kivi, Pikk, Raatuse, Põik tänavatega ning Emajõe piirneva ala detailplaneering.

Arhitektuurivõistlus Fortuuna tn 6 korterelamule parima arhitektuurse lahenduse leidmiseks toimus 2011. a suvel (võistlustööde esitamise tähtaeg oli 26.06.2011).

3.3 Hinnang ja soovitused Tartu linna üldplaneeringu p 4 rakendamise osas

21. Eeltoodud näidetest selgub, et 1) Tartu linnas on arhitektuurivõistluse korraldamise nõue või viide arhitektuurivõistluse korraldamise kohustusele sisaldunud nii detailplaneeringu lähteülesandes, detailplaneeringu vastuvõtmise otsuses, detailplaneeringu kehtestamise otsuses kui ka detailplaneeringu seletuskirjas; 2) arhitektuurivõistlusi on korraldatud nii enne kui pärast detailplaneeringu kehtestamist; 3) nõuded arhitektuurivõistluse korraldamisele (nt nõudmised žürii liikmete osas) ja osavõtjatele (nt kahel juhul pidi osaleja olema mainekas, ühel juhul tunnustatud arhitektuuribüroo ja kahel juhul ei olnud nõudmisi osalejale täpsustatud) on vaadeldud juhtumitel erinevad, kusjuures uuritud materjalidest ei selgu üheselt mõistetavalt erineva praktika rakendamise põhjused.

Eeltoodust saab järeldada, et üldplaneeringu punkti 4 rakendamise osas puudub Tartu linnal ühtne praktika ja seda eelkõige juhtudel, mil ehitusõiguse andmine toimub detailplaneeringu alusel. Ühtse praktika puudumine ei võimalda huvitatud isikutel aga aru saada, millal ja mis tingimustel toimub arhitektuurivõistluste korraldamise kohustuse kehtestamine. Ühtlasi soodustab see probleeme ja arusaamatusi arhitektuurivõistluste korraldamise osas.

22. Õigusriigi üheks põhimõtteks on õigusselgus.¹⁹ Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob²⁰. Õigusselgust saab haldusorgan tagada ka ühetaolise, õiguspärase ja isikutele arusaadava halduspraktika kaudu.

Nagu ma juba eespool märkisin, tuleb arhitektuurikonkursi nõude isiku omandiõigust piirava iseloomu tõttu üldplaneeringu p 4 põhiseaduspäraseks rakendamiseks igakordselt kaaluda arhitektuurivõistluse korraldamise vajalikkust. Teisisõnu tuleks linnal iga kord, kui tegemist on üldplaneeringu punktis 4 sätestatud hoonetüübi või linna üldkeskusega, kaaluda omal algatusel kas konkreetsel juhul on arhitektuurivõistluse korraldamine põhjendatud või peaks sellest loobuma. Samamoodi peaks nii Tartu linna kui ka planeeringust huvitatud isiku jaoks olema selge, millises dokumendis ja millises planeerimise staadiumis otsustatakse lõplikult arhitektuurivõistluse korraldamise vajadus. Seejuures tuleb arvestada ka seda, et isikul oleks võimalik sellist otsust

¹⁹RKPJKo 19.03.2009, nr [3-4-1-17-08](#), p 26.

²⁰RKPJKo 27.06.2005, nr [3-4-1-2-05](#), p 31: Õigusselguse põhimõtte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslike tagajärge, mida tema tegevus võib kaasa tuua - isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Vt ka RKPJKo 15.12.2005, [3-4-1-16-05](#), p 20.

vaidlustada, näiteks juhul kui isik leiab, et arhitektuurivõistluse korraldamise nõue on ebaoproportsionaalne või rikub tema õigusi muul viisil.

23. Nagu ülaltoodud näidetest näha, ei põhjenda Tartu linn arhitektuurivõistluse nõuet kehtestades ulatuslikult, miks peetakse konkreetsel juhul võistluse korraldamist vajalikuks ega otsustata sellest loobumise kasuks. Minu hinnangul tugineb Tartu linn arhitektuurivõistluse nõuet kehtestades sagedasti vaid üldplaneeringu punktile 4 ning ei pea konkreetse objekti puhul eraldi vajalikuks kaaluda selle nõude põhjendatust.

Lisaks varieerub arhitektuurivõistluse korraldamise nõude kehtestamise aeg ja vorm: osadel juhtudel seatakse kohustus viia läbi arhitektuurikonkurss juba detailplaneeringu algatamisel planeeringu algatamise otsuses või lähteülesandes, osadel juhtudel on see nõue esitatud kehtestatud detailplaneeringu seletuskirjas. Siinjuures, arvestades üldplaneeringu p 4 sõnastust ja asjaolu, et nii mõnedki arhitektuurivõistlused on läbi viidud enne detailplaneeringu kehtestamist, võib järeldada, et Tartu linn peab võimalikuks seda, et hoone arhitektuurivõistluse korraldamise kohustus esineb isikutel enne vastava detailplaneeringu kehtestamist.

24. Leian, et õigusselguse ja inimeste omandipõhiõiguse tagamiseks peaks Tartu linn koostama ja avalikustama selgituse, kuidas üldplaneeringu punkti 4 arhitektuurivõistluste osa rakendatakse: selles dokumendis tuleb kajastada vähemasti see, millal ja millise õigusaktiga otsustatakse arhitektuurivõistluse korraldamise kohustuse kehtestamine kui tegu on üldplaneeringu punktis 4 nimetatud objekti või linnaosaga. **Ühtlasi peaks Tartu linn ühtlustama oma halduspraktikat arhitektuurivõistluste korraldamise kohustuse kehtestamisel ning kindlasti iga objekti puhul eraldi põhjendama, miks konkreetsel juhul on arhitektuurivõistlus vajalik.**

25. Kuigi ma ei keskendunud käesolevas soovitusel nende tingimuste analüüsile, mida linn seab arhitektuurivõistluste korraldamisele (nt nõuded osavõtjatele, žüriile), siis rõhutan, et ka need tingimused peavad olema proportsionaalsed, st ei või ülemääraselt riivata isiku omandipõhiõigust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Ave Henberg, 6938435

ave.henberg@oiguskantsler.ee

Martina Proosa, 6938408

martina.proosa@oiguskantsler.ee