



Õiguskantsler

Tiit Terik
Mihhail Kõlvart
Tallinna Linnakantselei
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 19.06.2020 nr 6-4/200236/2003632

Eskiisi nõudmine Tallinna linna ehitusmääruses

Austatud linnavolikogu esimees, austatud linnapea

Tallinna Linnavolikogu 06.09.2012 määruse nr 21 „[Tallinna linna ehitusmääruse](#)“ (edaspidi ehitusmäärus) § 33 kohaselt võib Tallinna Linnaplaneerimise Amet (edaspidi amet) nõuda enne ehitusprojekti koostamist ehitise eskiisi. Amet võib eskiisi heaks kiita, nõuda eskiisi täiendamist või lisaandmete esitamist.

Seadused paraku ei luba sellist nõuet esitada ja kohalikul omavalitsusel ei ole õigust ise seda nõuet kehtestada. Ehitusõiguse saamise menetlused piirduvad seaduste kohaselt planeeringumenetlustega ([planeerimisseadus](#) (PlanS) üldplaneering, detail- ja eriplaneering) või erandjuhul projekteerimistingimuste (EhS §-d 26–27) ja ehitusteatise ning ehitusloa menetlusega ([ehitusseadustik](#) (EhS) §-d 35, 38). Seadustes on need menetlused piisavalt reguleeritud.

Kuigi ruumilise arengu suunamise ja ehitusõiguse andmise üle otsustab linn ja see on kohaliku elu küsimus, peab seejuures järgima seadusi (PS § 154 lg 1). Kui „küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada“ (RKPSJKo, [3-4-1-14-04](#), p 17). Linn ei või kehtestada seaduse väliseid menetlusi ega esitada nõudeid, millel pole seaduslikku alust.

Eskiisi nõudmine riivab lubamatult ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Sellel nõudel puudub seaduslik alus (PS § 3) ning ühtlasi riivab see õigust heale haldusele ning ei kaitse isikut riigivõimu omavoli eest (PS §-d 13 ja 14).

Põhiseaduse § 142 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen ettepaneku viia ehitusmääruse § 33 seadusega kooskõlla.

Eskiisi menetlus

1. Ehitusmääruses sätestatud viisil on ehitise eskiisi menetlus projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluste vahele jääv ehitusprojekti sisu kujundav lisamenetlus, millel puudub seaduslik alus. Seaduslik alus on aga PS § 3 lg 1 järgi vajalik.

2. Ehitusseadustiku alusel kehtestatud ministri määrused näevad eskiisi esitamiste võimaluse, mille kasutamise üle otsustab ehitusloa taotleja. Mõnel juhul võib eskiisi koostamine ja esitamine

Õiguskantsleri Kantselei

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

olla praktiline ja vajalik oma kavatsuste selgitamiseks ning see võib soodustada menetluse kulgu: menetlejal ja menetlusse kaasatud isikutele on eskiisi abil lihtsam saada ettekujutust soovivast ehitusõigusest. Seetõttu nähakse näiteks majandus- ja taristuministri 02.07.2015 määruse nr 84 „[Projekteerimistingimuste taotluste ja projekteerimistingimuste vorminõuded](#)“ [lisa 1](#) ja [lisa 2](#) punktis 5.2 ette, et koos projekteerimistingimuste taotlusega võib esitada ka eskiisi, selle olemasolul. Eskiisi koostamise nõue riivab ka majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määruse nr 97 „[Nõuded ehitusprojektile](#)“ §-s 13 sätestatud, mille kohaselt esitab ehitusloa taotleja ehitusprojekti enda valitud staadiumis (s.t põhimõtteliselt võib ehitusloa taotlemisel esitada ehitusprojekti, mis on eelprojekti staadiumis – detailsuse poolest on see kõige lähedasem eskiisile). Kuid nimetatud õigusaktid ei anna õigust eskiisi nõuda, ammugi mitte väljaspool seaduses ettenähtud menetlusi ning teha selleks uut ja täiendavat menetlusetappi.

3. Kui ehitusloa taotleja soovib saada linnalt eelhinnangut, kas projekteeritav ehitis linna arvates sobib linnakeskkonda, siis võib ta soovi korral linnaga konsulteerida ka väljaspool seaduses sätestatud menetlusi. Sellist võimalust ei saa aga linna õigusaktis sätestada kohustuslikuna. Nagu mainitud, saab ehitusõiguse taotleja juba koos projekteerimistingimuste taotlusega esitada ka eskiisi. See on aga tema enda vaba valik ja selle võimaluse kasutamata jätmisega ta riskib sellega, et ehitusloa taotlusega esitatud ehitusprojekti tuleb muuta.

4. Ehitusmääruse § 33 lg 4 kohaselt kiidab amet eskiisi heaks, nõuab selle täiendamist või lisaandmete esitamist. Järelikult võib amet eskiisi ka heaks kiitmata jätta. Kui amet jätab eskiisi heaks kiitmata, on see ehitusloa menetlust takistav asjaolu. Niisamuti võib ehitusloa menetluse alustamise takistuseks saada eskiisi menetluses esitatud nõuete arvestamata jätmine. Eskiisi menetlus on sisuliselt ehitusprojekti sisu kujundav nõue. Ehitusloa taotlusega tuleb esitada nõuetele vastav ehitusprojekt (EhS § 40 lg 3) ehk ehitusmääruse § 33 kohaselt heakskiidetud eskiisiga kooskõlas olev ehitusprojekt. See võib kokkuvõttes pikendada ehitusõiguse saamise aega ja riivab seeläbi lubamatult nii ettevõtlusvabadust (PS § 31) kui ka omandipõhiõigust (PS § 32).

5. Ehitusmääruse § 33 kohaselt eskiisi läbi vaadates saab amet kontrollida asjaolusid, mida ta peaks niikuinii kontrollima ehitusloa menetluses. Erinevus on vaid selles, et esimesel juhul on tegemist seadusevälise menetlusega, teisel juhul aga seaduses ettenähtud menetlusega. Amet hindab eskiisi läbi vaadates seda, kas eskiisis kujutatud ehitis sobib linnakeskkonda, ja kontrollib, kas arvestatud on ka planeeringut ja muudes asjakohastes maakasutust korraldavates dokumentides esitatud ehitustingimusi. Seda, kas ehitis sobib linnakeskkonda ja kas asjakohastest dokumentidest tulenevate ehitustingimustega on arvestatud, peab amet kontrollima niikuinii ehitusloa menetluses (EhS § 12 lg 2, § 13 lg 1, § 42). Ka ehitusloa menetluses saab amet nõuda ehitusprojekti muutmist, täiendamist või lisaandmete esitamist. Vajaduse korral saab ehitusloa menetluses anda ka osa- või eelhaldusakti (HMS § 52).

6. Ehitusmäärus ei kohusta kaasama ehitusprojekti eskiisi menetlusse puudutatud isikuid (nt naabreid), nii nagu see on ette nähtud ehitusloa menetluses (EhS § 42 lg 6 ja 7). Selline kaasamine ei ole küll välistatud, kuid puudutatud isikud võivad eeldada, et neid kaasatakse üksnes seaduses ette nähtud menetlustesse. Isikud ei pruugi seadusevälisest menetlusest midagi teada, see ei ole neile ootuspärane. Kui projekteerimistingimuste, ehitus- ja kasutusloa (samuti ehitus- ja kasutusteatiste) menetlus toimub ehitusregistri vahendusel (EhS § 60 lg 1 p 10), siis eskiisi menetluse andmed kajastatakse ehitusmääruse § 33 lg 5 kohaselt [Tallinna planeeringute registris](#). Tallinna planeeringute registri avalik vaade kajastab aga üksnes planeeringutega seonduvat, sealt ei nähtu ehitusloamenetluse eelset eskiisi menetlust. Seega võib juhtuda, et ehitusprojekti eskiisi ja ehitusloa taotluse menetlusse kaasatakse erinevad isikud.

7. Ehitusloa menetluses võib selguda, et ameti kooskõlastatud eskiisi alusel koostatud ehitusprojektis tuleb teha veel muudatusi. Kui sama küsimust käsitletakse mitmes menetluses korduvalt, siis on see koormav ega ole kooskõlas haldusmenetluse põhimõttega korraldada menetlus efektiivselt, lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaeeldivusi isikutele ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lg 2). Ebaefektiivne menetlus koormab ka haldusorganit.

8. Ehitusloa taotlusele eelnev eskiisi menetlus seega ei pruugi kiirendada ega hõlbustada järgnevat ehitusloa menetlust. Ehitise eskiisi menetlus ei anna ka ehitusõiguse taotlejale kindlust, et ehitusprojekti ei ole vaja hiljem muuta. Ehitusloa menetluses võib selguda vajadus hinnata samu aspekte, mida amet eskiisi menetluses on juba hinnanud, ja ei saa välistada, et see hinnang on teistsugune. Ehitise eskiisi menetlust ei saa pidada ehitusloa eelhaldusaktiks (HMS § 52 lg 1 p 2), sest eskiisile antav hinnang ei saa olla lõplik ja ehitusloa menetluses siduv. Pealegi algab ehitusloa menetlus tegelikult alles ehitusloa taotluse esitamisega (HMS § 35 lg 1). Seega toimub eskiisi menetlus ehitusloa menetlusest eraldi ja selle algatamise otsustab amet. Ehitusmääruse teksti alusel pole taotlejal võimalik seda ette aimata.

9. Ehitusmääruses ei ole sätestatud ehitusprojekti eskiisi menetlusreegleid, seega menetleb amet eskiisi omal äranägemisel. Ehitise eskiisi menetluse aega piirab üksnes HMS § 5 lg-st 2 tulenev üldpõhimõte korraldada menetlus võimalikult kiirelt. Tähtaja ja menetlusreeglite puudumine teeb ehitusõigusest huvitatud isikutele oma õiguste ja huvide kaitsmise keerulisemaks, see riivab lubamatult ka õigust heale haldusele ja menetlusele (PS § 14) ega kaitse teda ameti omavoli eest (PS § 13).

Eskiisi nõudmine projekteerimistingimustega ja arhitektuur-ehituslike tingimustega

10. Amet saab ehitusprojekti eskiisi nõuda piiratud juhtudel ja sisuliselt üksnes projekteerimistingimustega (ehitusmääruse § 33 lg-d 2 ja 3). Projekteerimistingimuste menetlus on seaduse kohaselt võimalik vaid erandjuhtudel: ehitusloakohustusliku ehitise ehitamiseks, kui detailplaneeringut ei ole ja selle koostamine pole ka nõutav (EhS § 26) ja detailplaneeringu olemasolul seaduses määratletud juhtudel ja ulatuses planeeringulahenduse täpsustamiseks (EhS § 27). Peale selle on projekteerimistingimustes lubatud käsitleda üksnes seaduses nimetatud nõudeid (EhS § 26 lg 4, § 27 lg 4).

11. Kohalik omavalitsus võib loobuda detailplaneeringu nõudmisest ja asendada planeeringu projekteerimistingimustega, kui täidetud on kaks tingimust (PlanS § 125 lg 5). Esiteks peab ehitise sobituma mahuliselt ja otstarbelt piirkonna väljakujunenud keskkonda ja arvestama piirkonna hoonestuslaadi. Teiseks peab olema üldplaneeringus määratud üldised kasutus- ja ehitustingimused, sh projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused ja ehitise ehitamine ei tohi olla vastuolus ka muude üldplaneeringust tulenevate nõuetega. Seega on detailplaneeringu nõudest loobumine ja selle asendamine EhS § 26 kohase projekteerimistingimuste menetlusega erandina küll võimalik, kuid see võimalus ei sobiks ehitusmääruse § 33 lg 2 punktides 1–3 nimetatud juhtudel. Planeerimisseaduse § 125 lg-s 5 sätestatud erandlikku võimalust saab kasutada üksnes siis, kus puudub avalikkuse kõrgendatud huvi ning planeeringumenetlus ei pakuks mingit lisandväärtust.

12. Ehitusmääruse § 33 lg 3 kohaselt võib amet eskiisi koostamise nõude esitada ka arhitektuur-ehituslike tingimustega. Kuni 1. juulini 2015 kehtinud [ehitusseaduse](#) § 19 lg 1 p 1 kohaselt võis detailplaneeringu koostamise kohustuse korral linn kehtestada detailplaneeringule lisaks arhitektuuriseid ja ehituslikke tingimusi, mida detailplaneering ei sisaldanud. Seadused ei võimalda enam arhitektuur-ehituslikke tingimusi eraldi haldusaktiga kehtestada. Nende tingimuste

andmist käsitletud ehitismääruse § 30 ongi seetõttu kehtetuks tunnistatud. Paraku on ehitismääruses veel sätteid, milles on mainitud eraldi haldusaktiga antavaid arhitektuur-ehituslikke tingimusi (nt ehitismääruse § 34 lg-d 6, 7). Seega on ehitismäärus eksitav ja ei ole enam kooskõlas kehtivate seadustega. See kahandab õigusselgust.

Eskiisi nõudmise juhud

13. Ehitismäärusest ei selgu tegelikult, millistel juhtudel võiks amet enne ehitusloa taotluse esitamist üldse nõuda eskiisi. Ehitismääruse § 33 lg-s 2 loetletud juhtudest on oluline loetelu viimane punkt: „põhjendatud vajaduse korral teistel juhtudel“. Ehitismääruse § 33 lg-s 2 loetletud ülejäänud juhtudel tuleks koostada detailplaneering. Detailplaneeringu või selle koostamise kohustuse olemasolu aga välistab üldjuhul projekteerimistingimuste andmise. Seega, eeldusel, et amet järgib kehtivaid seadusi, ei saa linnal tekkida võimalust eskiisi nõuda juhtudel, mil nõutav oleks detailplaneering.

14. Ehitismääruse § 33 lg 2 p-s 1–3 nimetatud juhtudel tuleks kehtivate seaduste kohaselt koostada detailplaneering. Detailplaneeringu või ka selle koostamise kohustuse olemasolu välistab projekteerimistingimuste andmise EhS § 26 kohaselt. Detailplaneeringu olemasolul saaks projekteerimistingimusi anda üksnes selle mõningaseks täpsustamiseks EhS § 27 juhtudel ja tingimustel.

15. Ehitise kohta, millega kaasnevad linnaehituslikult olulised muudatused, mis asub linnaehituslikult olulises piirkonnas või on olulise ruumimõjuga (ehitismääruse § 33 lg 2 p-d 1 ja 2), tuleb koostada detailplaneering (PlanS § 125 lg 1). Suurõnnetuse ohuga seonduva ehitise (ehitismääruse § 33 lg 2 p 3) kohta on [kemikaaliseaduses](#) eriregulatsioon ja linna sekkumine ehitusprojekti eskiisi nõudega ei anna selle kavandamise protsessile lisandväärtust. On ka kaheldav, kas linna territooriumile võiks ehitada suurõnnetuse ohuga ehitise planeeringut koostamata.

16. Suurte rahvahulkade kogunemise või muul moel kõrgendatud riskiga ehitistega (ehitismääruse § 33 lg 2 p 3) seotud riskide maandamiseks sobivad muud abinõud. Näiteks võib sel juhul nõuda, et ehitamise aluseks olevale ehitusprojektile tehtaks ekspertiis (EhS § 14 lg 3 p 1) või nõuda valminud ehitisele enne kasutusloa andmist auditi tegemist (EhS § 54 lg 3 p 6). Pealegi on kaheldav, kas kõrgendatud riskiga ehitist saaks rajada üksnes projekteerimistingimuste alusel. Suurte rahvahulkade kogunemisega ehitiste rajamiseks on samuti sobiv detailplaneeringu koostamine.

17. Ehitismääruse § 33 lg 2 p-des 1–3 nimetatud juhtudel on avalikkuse kõrgendatud huvi eeldatav, mistõttu tuleks eelistada planeeringumenetlust ning käsitleda ehitise linnaruumi sobivuse küsimust planeeringus. Planeeringumenetluses on eskiisi koostamine tavapärane ja planeerimiseseaduse kohaselt lubatud. Peale selle saaks nii üld- kui ka detailplaneeringus vajaduse korral ette näha arhitektuurikonkursi korraldamise nõude (PlanS § 75 lg 2 p 25, § 126 lg 1 p 18). Nagu eespool mainitud, peaks kõiki neid küsimusi, mida ehitismääruse kohaselt hinnatakse eskiisi menetluses, käsitlema ehitusloa menetluses.

18. Ehitismääruse § 33 lg-s 2 on esitatud avatud loetelu juhtudest, millal amet võib nõuda ehitusprojekti eskiisi. Ehitismääruse kohaselt on ametil eskiisi nõudmisel ja eskiisi menetluse kujundamisel väga avar kaalutusruum. Eskiisi on võimalik nõuda siis, mil ameti hinnangul on selleks põhjendatud vajadus (ehitismääruse § 33 lg 2 p 4). See võib süvendada ja soodustada suvahaldust.

19. Eskiisi menetlus võis olla võimalik enne 1. juulit 2015 kehtinud ehitusseaduse ja planeerimisseaduse kohaselt. Praegu kehtivad seadused ei võimalda kohaliku omavalitsuse määruks kehtestada seaduses sätestatud planeeringu, projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetlustele lisaks menetlusi, nagu näiteks eskiisi menetlus. [Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse](#) § 7 lg 2 kohaselt pidid vallad ja linnad oma ehitismäärused viima seadusega kooskõlla hiljemalt 1. juuliks 2017. Kuigi Tallinna ehitismäärust on seoses ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse jõustumisega 1. juulil 2015 muudetud, on selles endiselt seadusega vastuolus olevaid sätteid.

Palun andke hiljemalt 7. septembriks 2020 teada, kuidas kavatsete ettepanekut järgida.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise