



Õiguskantsler

Toomas Kruusimägi
Tallinna Linnavolikogu
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 07.11.2024 nr 6-4/231447/2406544

**Ettepanek viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24
„Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“
kooskõlla põhiseadusega**

Austatud linnavolikogu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõike 2, [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen ettepaneku viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määruse nr 24 „[Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord](#)“ § 18 (edaspidi: määrus) kooskõlla põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Määruse § 18 näeb ette, et avaliku ehitise ehitamiseks ja selle rahastamise korraldamiseks sõlmib linn projekteerimistingimuste või ehitusloa taotlejaga lepingu. See leping sõlmitakse enne ehitusloa andmist ja leping tuleb täita hiljemalt kasutusloa taotlemise ajaks.

Paraku puudub määruse § 18 kohase lepingu sõlmimiseks seaduslik alus. Sellise lepingu sõlmimiseks pole ka sisulist vajadust, sest linn ei saa projekteerimistingimusi ja ehitusluba andmata jätta, kui neid taotlev isik keeldub linnaga lepingut sõlmimast. Linn ei saa jätta andmata ka kasutusluba, kui loa taotleja ei ole määruse § 18 kohaselt sõlmitud lepingut täitnud. Nii pole linnal põhjust reguleerida määrusega ka seda, kuidas ta sellist lepingut sõlmib.

Täname Teid selgituste eest (20.12.2023 kiri nr F3-2/437–2). Kahjuks ei saa kõiki selgitusi pidada piisavaks. Seega on paljud õiguskantsleri 27. novembril 2023 saadetud [märgukirjas](#) esitatud tähelepanekud endiselt asjakohased.

Linn võib sõlmida lepingu avaliku ehitise ehitamiseks või selle ehitamise rahastamiseks ja siduda selle lepingu ehitusloa andmisest keeldumisega, kuid seda saab teha vaid [PlanS §-s 131](#) sätestatud juhul ja tingimustel. PlanS § 131 lõike 6 järgi võib planeeringu kõrvaltingimusena ette näha, et detailplaneeringu võib kehtetuks tunnistada või planeeringualal võib ehitusloa andmata jätta, kui planeeringu elluviimiseks sõlmitud lepingut ei ole täidetud. Projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses lepingu sõlmimiseks seaduse volitust ei ole.

Määruse §-st 18 võib järeldada, et Tallinna linn ei anna taotlejale projekteerimistingimusi või ehitusluba, kui taotleja ei ole nõus sõlmima linnaga lepingut, millega ta kohustub ehitama avaliku ehitise või osalema selle ehitamise rahastamises. Määruse § 18 lõike 5 järgi tuleb leping täita enne kasutusloa taotlemist. Niisiis võib järeldada, et lepingu sõlmimine ja täitmine on ehitus- ja kasutusloa taotlejale kohustuslik ning ilma lepinguta ja selle täitmiseta linn neid lube ei anna. Nõnda on seda ka määruse seletuskirjas selgitatud. Nii piirab määruse § 18 omandipõhiõigust (PS

Õiguskantsleri Kantselei

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

§ 32) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31). Põhiõiguste piiranguid saab määrusega kehtestada vaid täpse ja selge seaduse volituse olemasolul.

Määruse § 18 rakendamine ei soosi ka hea halduse tava järgimist, sest lisaks sellele, et selle alusel võidakse taotlejale peale suruda põhiõiguseid piiravaid nõudeid, millel puudub seaduslik alus, võib selle sätte rakendamise tõttu projekteerimistingimuste, ehitusloa ja kasutusloa menetlus kujuneda taotlejale põhjendamatult koormavaks ja aeganõudvaks. Samas ei saa selle lepingu täitmise tagamiseks jätta taotletavat haldusakti (näiteks ehitusluba või kasutusluba) andmata – nende lubade andmisest keeldumise alused on seaduses ammendavalt loetletud ning nende alla ei saa paigutada linna nõudmisel lepingu sõlmimist või selle täitmata jätmist.

Olete ka ise oma vastuses möönnud, et määruse §-l 18 puudub seaduslik alus, kuid selle asemel et määrus seadusega kooskõlla viia, lubasite teha hoopis ettepaneku seadust muuta. Praeguseks ei ole seadust vastavalt muudetud. Kuigi võite määruse §-s 18 sätestatud ja sellele vastavat rakenduspraktikat pidada praktilistel kaalutlustel õigustatuks, peab linn järgima seadust ja lahendama probleemid kehtiva õiguse kohaselt.

Põhiseaduse § 154 lõike 1 järgi peab kohalik omavalitsus hoolitsema selle eest, et tema õigusaktid ja tegevus oleks seadusega kooskõlas. Kuna määruse §-s 18 sätestatud puudub seaduslik alus, tuleb see kehtetuks tunnistada.

Kuigi kohalik omavalitsus võib kohaliku elu küsimuse lahendamiseks anda määruse ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) § 90 lg 2), ei saa kõnealusel juhul sellele tugineda. Määruse kehtestamisel võib kohalik omavalitsus enesekorraldusõigusele tugineda üksnes siis, kui seaduses puudub volitusnorm. Peale selle ei või sellisel alusele tuginedes kehtestada nõudeid, mis piiravad põhiõigusi. Põhiõiguste piiramine määrusega on võimalik vaid siis, kui selleks on piirangule vastav täpne ja selge volitus seaduses. Määruse § 18 puhul selline volitusnorm puudub.

Kõnealusel juhul on sisu poolest lähim seaduse volitusnorm planeerimisseaduses (PlanS § 130 lg 2¹), kuid see norm lubab määruses käsitleda üksnes detailplaneeringu menetluse raames sõlmitavat lepingut. Selle lepingu kohaselt võtab planeeringust huvitatud isik enda kanda planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ja sellega seotud avalikult kasutatavate rajatiste ehitamise või kannab nende ehitamise kulu. Selle volitusnormi ulatus on piiratud planeerimismenetluse raames sõlmitava lepinguga.

Kui linn soovib põhiõigusi määrusega piirata planeerimismenetlusest välja jäävate menetluste raames, peab selleks olema seadusest tulenev volitus. Praegu selline volitusnorm puudub.

Määruse § 18 õigusliku aluse puudumine

1. Selgitasite, et määruse § 18 kohaselt sõlmitavast lepingust ei sõltu projekteerimistingimuste, ehitusloa ja kasutusloa andmine. See selgitus ei lähe kokku määruse teksti ja seletuskirjaga. Määruse [seletuskirjas](#) on öeldud, et „kuna projekteerimistingimustega on võimalik anda täiendavalt ehitusõigust ja muuta ehitise kasutusotstarvet, võib see tingida arendust teenindavate avalike ehitiste ehitamise vajaduse. Seetõttu on kohalikul omavalitsusel õigus keelduda projekteerimistingimuste või ehitusloa väljastamisest, kui ei õnnestu saavutada arendajaga kokkulepet avalike ehitiste ehitamise kohustuse üleandmiseks. [...] Kohalikul omavalitsusel on õigus keelduda projekteerimistingimuste väljastamisest, kui see oleks vastuolus õigusakti, teiste isikute või avaliku huviga (EhS § 27 lg 2 p 2 ja § 32 p 3)“. Seega on seletuskirjas väidetud, et linn keeldub projekteerimistingimusi või ehitusluba andmast, kui arendajaga ei õnnestu kokkulepet saavutada.

2. Määruse § 18 tõttu peab ehitusõiguse taotleja arvestama linna nõudmistega ja sõlmima linnaga lepingu isegi siis, kui selleks ei ole seaduslikku alust. Sellega võivad kaasneda põhjendamatud viivitused tema taotluse lahendamisel, asjatud vaidlused ja kulutused.

3. Pole välistatud, et taotleja võib ka ise olla huvitatud avaliku kasutusega ehitisse panustama, kuna soovib aidata kaasa parema elukeskkonna loomisele, et suurendada oma rajatava ehitise kasutusväärtust või tagada selle funktsionaalne toimimine. See saab tõenäoliselt kõne alla tulla eelkõige selliste avalike ehitiste puhul, mille rajamisest ja toimimisest on taotleja ka ise eluliselt huvitatud, näiteks juurdepääsuteede ehitamine vms. Selline vabatahtlik panustamine ei ole keelatud. Vabatahtlikku panustamist ei pea määrusega selliselt reguleerima.

4. Paraku on määruse §-s 18 käsitletud sellise kokkuleppe sõlmimist kohustuslikuna, mis sunnitakse projekteerimistingimuste ja ehitusloa taotlejale peale: kui taotleja ei nõustu lepingu sõlmimisega, siis linn projekteerimistingimusi või ehitusloa ei anna. Kohustuslikult sõlmitav leping, millest sõltub põhiõiguse kasutamine või selle piiramine, eeldab aga seaduslikku alust.

5. Selgitasite, et määruse § 18 õiguslik alus on [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse \(KOKS\) § 35 lõige 5](#), mille järgi on vallal või linnal õigus oma ülesannete täitmiseks sõlmida lepinguid.

6. KOKS § 35 lõige 5 ei saa olla määruse § 18 õiguslik alus, sest see säte seondub kohaliku omavalitsuse majandustegevuse ja juriidilistes isikutes osalemisega. Määruse § 18 ei reguleeri linna majandustegevust ega juriidilistes isikutes osalemist, vaid seda, kuidas linn täidab talle seadusega antud ülesannet anda projekteerimistingimusi ja ehitus- ning kasutusloa ning hindab seejuures avaliku ehitise ehitamise või selle rahastamise kohustuse panemist haldusakti taotlejale ja nõuab sellesisulise lepingu sõlmimist. Ka ei ole määruses ega selle seletuskirjas viidatud, et määruse kehtestamise alus on KOKS § 35 lõige 5.

7. Määruse §-st 18 võib aimata, et kui haldusakti taotleja ei nõustu linnaga lepingut sõlmimast, siis jätab linn projekteerimistingimused või ehitusloa andmata, ja kui ta sõlmitud lepingut ei täida, siis jäetakse ka kasutusloa andmata. Ehitusseadustikus ei ole selliseid ühemõtteliselt selgeid õiguslikke aluseid, millele toetudes saaks nimetatud haldusaktid andmata jätta, kui taotleja ei sõlmi linnaga lepingut või ei täida seda.

8. Määruse § 18 õiguslikku alust ei saa tuletada ka planeerimisautonoomiast. Planeerimisautonoomia on kohaliku omavalitsuse õigus otsustada, kas ja kuidas lahendada ruumilise planeerimise küsimusi (nt [RKPKo 08.02.2022, 5-21-18](#), p 23). Planeerimisautonoomia ei ole piiramatu, see ei saa ulatuda kaugemale planeerimisseaduse rakendamisest. Nii ei ole planeerimisautonoomiale asjakohane viidata ehitusseadustiku rakendamisel ehk projekteerimistingimuste või ehitusloa andmisel. Peale selle on planeerimisautonoomia alusel lepingu sõlmimiseks seadusest tulenevad piirid (vt PlanS § 131) ning neid ei tohi ületada.

9. Planeerimisseaduse alusel võib linn sõlmida halduslepingu ja anda sellega osa oma kohustusi üle arendajale. Selle lepingu sõlmimine ja täitmine saab olla eelduseks planeeringu kehtestamisele või ehitusloa andmisele (PlanS § 128 lg 2 p 2; § 129 lg 1 p 1, § 131). Lepingu täitmise tagamiseks on ühtlasi võimalik tunnistada detailplaneering kehtetuks ja jätta ehitusloa andmata (PlanS § 131 lg 6), kui selline kõrvaltingimus on planeeringus sätestatud. Seega saab määruses käsitleda üksnes planeerimisseaduse alusel toimivas menetlustes sõlmitavaid kokkuleppeid ja sellises ulatuses, mida seadus selgelt võimaldab. Seadus käsitleb üksnes rajatise, kuid mitte hooneid (vt ka punkti 13).

10. Ühtlasi järeldub, et kui taotleja soovib sellist ehitusõigust, millega kaasneks vajadus avalikku ehitist ehitada (st määruse § 18 lõikes 1 sätestatud järeldus), siis peaks sellisel juhul eelistama detailplaneeringu menetluse algatamist.

11. Selgitasite, et määruse §-s 18 nimetatud lepingu sõlmimise vajadus tuleb projekteerimistingimuste ja ehitusloa menetluses esile eelkõige neil juhtudel, kui projekteerimistingimusi antakse EhS § 27 alusel või PlanS § 125 lõikes 5 sätestatud juhul.

12. Paraku ei toeta määruse § 18 seda selgitust. Kui määruse § 18 kohaldamisala piirdub vaid nende juhtumitega, siis vajab määruse § 18 samuti muutmist. Planeerimisautonoomiaga on hõlmatud otsus, kas lubada kehtivat detailplaneeringut täpsustada projekteerimistingimustega (EhS § 27 juhtum) või kas loobuda detailplaneeringu koostamisest ja anda selle asemel projekteerimistingimused (PlanS § 125 lõikes 5 sätestatud juhtum). Sellisel juhul peab linn tegema kaalutusotsuse sobiva menetluse kasuks. Juba seejuures saab kaalutusotsuse tegemisel ühe asjaoluna arvestada ka avaliku ehitise ehitamise vajadust. Kui selgub, et avaliku rajatise ehitamine on vajalik, siis võib eelistadagi planeerimiseseaduse raamesse jääda, kuna sel juhul on võimalik sõlmida PlanS § 131 kohane leping. Ühtlasi on sel juhul võimalik lepingu täitmise tagamiseks ette näha kõrvaltingimus, mille alusel saab ehitusloa andmisest keelduda (PlanS § 131 lg 6).

13. Järelikult on linnal võimalik projekteerimistingimuste menetlusele eelistada detailplaneeringu muutmise menetluse algatamist. Detailplaneeringu muutmise menetlus ei ole menetluslikult oluliselt koormavam, kui projekteerimistingimuste menetlus. Kui kehtiva detailplaneeringu elluviimiseks on leping juba sõlmitud, kuid hiljem selgub, et seda tuleb muuta, siis on see kokkuleppel alati võimalik. Kui kehtivat detailplaneeringut ei ole asunud ellu viima, siis on võimalik kaaluda ka sellise detailplaneeringu kehtetuks tunnistamist (PlanS § 140 lg 1).

14. Määruse § 18 ületab PlanS § 131 lõikes 2¹ sätestatud volituse ulatust. PlanS § 131 lõikes 2¹ on linnale antud volitus kehtestada määrusega kord, milles käsitletakse detailplaneeringu menetluse raames halduslepingu sõlmimist. Selles korras saab käsitleda üksnes seda, kuidas linn lepib isikuga kokku rajatiste ehitamises, mis on otseselt vajalikud detailplaneeringu lahenduste elluviimiseks. Sellise lepingu sõlmimata jätmine võib olla piisav, et jätta detailplaneering algatamata või kehtestamata. Peale selle käsitleb PlanS § 131 lõige 2¹ üksnes rajatise, määruse § 18 aga käsitleb nii rajatise kui ka hooneid, pannes seeläbi isikule oluliselt suurema koorma, kui seadus lubab.

15. Määruse § 18 sõnastusest võib praegu järeldada seda, kuidas linn sõlmib kokkuleppeid, mida planeerimiseseaduse rakendamise menetluses ei tehta. Seadus selliseid kokkuleppeid ette ei näe. [Ehitusseadustiku](#) (EhS) järgi tuleb projekteerimistingimused, ehitusluba ja kasutusluba anda, kui pole seaduslikku alust nende andmisest keelduda. Keeldumise alused on objektiivsed ja nendega kaasnev kaalutusõigus on napp või puudub üldse.

Ettepanek

16. Olenevalt sellest, mis tähenduse linn määruse §-s 18 sätestatud lepingule omistab, tuleb seda sätet muuta või see tervikuna kehtetuks tunnistada.

a) Kui linn käsitleb määruse §-s 18 sätestatud lepingut vabatahtliku kokkuleppena, mille sõlmimisest ei sõltu projekteerimistingimuste ega ehitusloa andmine ja mille täitmata jätmine ei takista ka kasutusloa andmist, siis tuleb kõnealust paragrahvi muuta. Eriti probleemsed on määruse § 18 lõiked 4 ja 5.

b) Kui linn käsitleb määruse §-s 18 sätestatud lepingut kohustuslikuna, mille sõlmimata jätmise korral ei anna linn projekteerimistingimusi ega ehitusluba ning mille täitmata jätmise korral ei anta ka kasutusluba, siis tuleb määruse § 18 kehtetuks tunnistada. Sellise sätte kehtestamiseks puudub seaduslik alus.

Palun andke 20 tööpäeva jooksul teada, kas tunnistate määruse § 18 kehtetuks või kavatsete seda muuta. Muutmise korral palun täpsemat ülevaadet võimalikest muudatustest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee