



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart
Tallinna Linnakantselei
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 28.07.2022 nr 7-5/220752/2203972

Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena

Austatud linnapea

Õiguskantsleri poole pöördui seoses sellega, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet tagastas avaldaja projekteerimistingimuste taotluse (nr 2211002/01829) läbi vaatamata, kuna taotlusele ei olnud lisatud dendroloogilise inventuuri materjale. Avaldajale selgitati, et kui ta esitab projekteerimistingimuste taotluse uuesti, siis tuleb sellele lisada Tallinna Linnavalitsuse 10.06.2020 määrusele nr 15 „[Haljastuse inventeerimise kord](#)“ (edaspidi määrus) vastav dendroloogilise hinnangu materjalide kaust, mille on allkirjastanud inventuuri tegija.

Hea elukeskkonna tagamiseks on haljastus linnas väga tähtis. On õige, et linn pöörab haljastusele – tervete varju andvate puude ja haljasalade säilitamisele ning vajadusel kiirele samas kohas asendamisele – tähelepanu ka seoses kavandatavate ehitamistega. Siiski tuleb alati järgida õigusakte ja kõik linna esitatud nõuded peavad olema õiguspärased ja konkreetse juhtumi asjaolusid arvestavalt põhjendatud. Paraku ei ole kõnealusel juhul linn järginud hea halduse tava: eksitud on õigusakti rakendamisel ja järgitud ei ole põhjendamiskohustust.

Haljastuse inventeerimise tähendus on informatiivne – selle abil saab teada, mis taimed inventeeritaval alal kasvavad. See teave võib olla oluline ehitusprojekti koostamisel, kuid selle teabe nõudmine juba projekteerimistingimuste menetluses on ennatlik. Linna kehtestatud määruse järgi tuleb haljastust inventeerida kogu detailplaneeringu, ehitusloa, ehitusteatisse või kaevetööloaga hõlmatud alal ning sellega külgnevatel aladel, kus ehitustööd võivad otseselt või kaudselt mõjutada säilitatavat haljastust. See on detailplaneeringu kehtestamisel ning ehitamiseks loa andmisel oluline teave, mis võib tingida muudatused planeeringus või ehitusloas. Linna määrusest ei tulene, et haljastus tuleks inventeerida juba projekteerimistingimuste menetluses.

Projekteerimistingimuste menetlusreegleid sätestavast [ehitusseadustikust](#) (EhS) ei tulene, et projekteerimistingimuste taotlusega koos peab esitama haljastuse inventuuri aruande. Kuigi haldusmenetluse üldreeglid lubavad nõuda taotlejalt lisatõendeid ja -andmeid, peab selline nõue olema põhjendatud ja nõutavad dokumendid vajalikud asja lahendamiseks. Taotluse võib läbi vaatamata tagastada üksnes siis, kui puuduva dokumendi või andmete tõttu ei ole võimalik asja lahendada.

Linn ei ole põhjendanud veenvalt, miks on vaja konkreetsel juhul haljastust inventeerida ja miks peab seda tegema juba projekteerimistingimuste menetluses. Ei ole ka selgitatud, miks muudab haljastuse inventuuri aruande puudumine projekteerimistingimuste menetluse sedavõrd võimatuks, et linn peab projekteerimistingimuste taotluse läbi vaatamata tagastama.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Põhjendamiskohustust tuleb järgida kõigi menetlustoimingute puhul, ja eriti hoolikalt sel juhul, kui nõutakse dokumente, mille esitamist seadus ette ei näe. Kuigi linnal on menetlustoiminguid tehes avar kaalutusõigus, ei tohi seda õigust kasutada meelevaldselt. Ka menetluslike korralduste andmisel tuleb alati kaaluda nende põhjendatust.

Lisadokumentide ja -andmete esitamiseks peab taotleja sageli tegema kulutusi. Kui siis niisugune nõue osutub põhjendamatuks, on ka selle nõude täitmiseks tehtud kulutused põhjendamatud. Lisadokumendi nõudmine võib põhjustada ka menetluse venimist. Eeskätt on seda näha praeguse juhtumi puhul, kui haljastust saab inventeerida määruse järgi vaid sel aastaajal, kui on võimalik taimeliike kindlaks teha (projekteerimistingimuste taotlus esitati veebruaris). Kahtlemata toob viivituse kaasa ka taotluse tagastamine.

Haljastuse inventeerimine, nii nagu linn on seda reguleerinud, tähendab sisuliselt seda, et taotleja peab tellima haljastuse inventuuri vastava erihariduse ja ettevalmistusega isikult. Isegi kui ka keskmiste teadmistega inimene on võimeline ära tundma krundil kasvavaid puuliike, ja määrama nende väärtusklassid linna kehtestatud metoodika järgi, ei sobi selline hinnang linnale määrukses kehtestatud kvalifikatsiooninõuete tõttu.

Õiguskantslerile esitatud teiste avalduste põhjal on tekkinud mulje, et kahjuks ei pööra linn põhjendamiskohustusele küllaldast tähelepanu ega veendu selles, kas esitatud nõue on iga juhtumi puhul üldse asjakohane. Nii näiteks on linn nõudnud haljastuse inventeerimist ka sel juhul, kui ehitustöid ei kavandata ja haljastust kuidagi ei mõjutata, näiteks siis, kui sooviti tagantjärele seadustada hoonele paigaldatud õhksoojuspumpa. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, millises menetlusetapis on kohane mõnd nõuet esitada.

Linnaga suheldes on inimesed tavaliselt nõrgemal positsioonil ja linna esitatud nõudmisi pigem ei vaidlusta. Nii järgitakse ka põhjendamatu nõudeid. Seda olulisem on, et linn suhtuks põhjendamiskohustusse tõsiselt ja veenduks enne mõne nõude esitamist, kas see on ka põhjendatud.

I. Haljastuse inventeerimine

Haljastuse inventeerimise eesmärk on selgitada välja kasvukohatüübid, väärtusliku puittaimestiku ja kaitsealuste liikide kasvukohad, nende säilitamise vajadus ning lähtuvalt sellest hoonestusala paiknemise võimalused ning ka looduslikku tasakaalu ohustavate taimeliikide asukohad (määrus § 3 lg 1). Haljastus tuleb inventeerida enne kavandatavat ehitustegevust maa-alal, millel kasvavad puit- ja rohttaimed (määrus § 4 lg 1). Rohttaimestikku ei ole vaja inventeerida aladel, kus kaitsealuseid taimeliikide kasvamise tõenäosus on väga väike, nagu näiteks muruplatsidel, õuealadel ja viljapuuaiades (määrus § 4 lg 2).

Haljastuse inventeerimise korra järgi tuleb haljastust inventeerida kogu detailplaneeringu, ehitusloa, ehitusteatisse või kaevetööloaga hõlmatud alal ning sellega külgnevatel aladel, kus ehitustööd võivad otseselt või kaudselt mõjutada säilitatavat haljastust (määruse § 3 lg 2). Samuti on sätestatud aeg, millal tuleb haljastus inventeerida – enne kavandatavat ehitustegevust (määruse § 4 lg 1). Inventuuri aruanne esitatakse detailplaneeringu, ehitusteatisse, ehitusloa ja kaevetööde loa menetluses (määruse § 4 lg 4).

Kõnealusel juhtumil nõuti haljastuse inventuuri üldplaneeringu järgi väikeelamute alal asuval kinnisasjal, kus võivad paikneda eramud, ridaelamud ja kuni kahekorruselised korterelamud ja maapealsed garaažid. Piirkond on väljakujunenud hoonestusega ala (Mustamäe linnaosa IV mikrorajoon), kus valdav osa taimestikust kasvabki õuealana käsitataval alal. Tõenäosus, et sellisel alal kasvavad kaitsealused taimeliigid, ei ole arvatavasti kuigi suur.

Arvestades, et konkreetsetes asukohtades on elamu püstitamine lubatud, on haljastuse inventeerimise tulemuseks pelk teadmine, missugune taimestik enne ehitustegevust selles asukohtades kasvas. On kaheldav, et haljastuse inventeerimise aruande põhjal oleks võimalik oluliselt suunata krundil ehitustegevust nii, et taimestik ei saaks üldse kahjustada. Pärast ehitustegevuse lõppu tuleb haljastus taastada võimalikult suures ulatuses ja selleks saab linn esitada tingimusi. Seejuures ei pea ehitustegevus tingimata tähendama seda, et krundil kasvavat kõrghaljastust peaks raiuma või muul viisil kahjustama. Siiski tuleb arvestada, et arvatavasti taastatakse krundil taimestik teistsugusena, kui see enne oli, sest siis on tegemist selgelt õuealaga ning sellel kinnisasjal asuva elamu elanikud võivad eelistada teistsugust haljastust. Teave haljastuse kohta võib ehitusõiguse üle otsustades olla oluline, kuid selleks ei pea tingimata haljastust inventeerima.

Kõrghaljastust saab rohttaimestikust eraldi käsitleda. Linnas on kõrghaljastus (sh ka erakinnistutel kasvavad puud) kahtlemata väga vajalik, et luua meeldiv, mitmekesine ja tervislik elukeskkond. Sestap on kõrghaljastus linnas erilise tähelepanu all.

Looduskaitseseadus annab linnale volituse kehtestada puude raiumise tingimused ning kehtestatud korra järgi saab iga puud, mis ehitamise tõttu tuleb raiuda, raieluba andes eraldi hinnata. Seejuures ei eelda raieloa menetlus haljastuse eelnevat inventeerimist. Siit kerkib küsimus, kas haljastuse inventeerimise nõue saab olla proportsionaalne, kuna sellel ei näi olevat selget seost puude raiumisega. Puude raiumise otsustamiseks ei ole haljastuse inventeerimine vajalik. Ka ei pruugi ehitise püstitamine haljastust üldse mõjutada ja ehitada sooviv isik võib ka ise olla huvitatud kõrghaljastuse maksimaalsest säilimisest ning kavandab ehitamist seda arvestavalt – eriti kui näiteks kortemajade vahel asuva elamukrundi puhul suurendab kõrghaljastus ka privaatsust.

II. Haljastuse inventeerimise nõudmine projekteerimistingimuste menetluses

Projekteerimistingimustega määratakse reeglid, mida ehitusõigusest huvitatud isik peab ehitusprojekti koostama hakates arvesse võtma. Ennatlik on nõuda, et haljastus peab olema inventeeritud juba enne projekteerimistingimuste taotluse esitamist. Taotlust esitades ei pea olema teada tingimused, mille väljaselgitamiseks taotlus esitatigi.

Projekteerimistingimuste taotlust esitades ja menetluse käigus ei saa taotleja teada, millist ehitist on võimalik kavandada, ehitise täpset asukohta krundil ega seda, kas ja kui suures ulatuses ehitamine haljastust mõjutab. Taotlejal saab selles menetlusetapis olla küll ettekujutus soovitud ehitisest ja selle paiknemisest krundil, kuid lõplikult selgub see siiski alles ehitusloa menetluses. Niisiis ei pruugi olla põhjendatud, et kogu taotleja omanduses oleva kinnisasja või ka sellega külgneva ala inventeerimist nõutakse projekteerimistingimuste menetluses.

Projekteerimistingimuste menetluses saab esitada põhimõttelise nõude, et hoonestuse ja ehitustööde asukohta valides arvestataks võimalikult palju haljastuse säilitamise vajadust. Kui vaja, saab projekteerimistingimustega esitada ka nõude, et enne ehitusloa taotlemist tuleb inventeerida haljastust ning arvestada selle tulemusi ehitusloa taotlemiseks koostatud ehitusprojekti. Ehitusloa menetluses saab kontrollida, kuidas seda nõuet on arvestatud ning vajadusel nõuda ehitusprojekti muutmist.

Projekteerimistingimuste menetlus eelneb ehitusloa menetlusele ja selle käigus ei pea ära otsustama kõiki küsimusi. Alles ehitusloa menetluses selgub täpsemalt, millist ehitist kavandatakse ja milliseid ehitustöid selleks vaja on. Selle teabe põhjal saab anda hinnangu kaasnevale keskkonnamõjule, sh haljastusele. Nii näiteks tuleb ehitusloa menetluses otsustada, kas on vaja algatada keskkonnamõju hindamist (EhS § 42 lg 2). Sarnaselt tuleks ka haljastuse inventeerimise nõue seostada ehitusloa menetlusega.

Seega, asjakohasem võib olla haljastuse inventuuri nõue esitada projekteerimistingimustes. EhS § 26 lõike 4 punkti 9 järgi määratakse projekteerimistingimusega muu hulgas haljastuse põhimõtted. Haljastuse põhimõtete sätestamiseks ei ole vaja detailset ülevaadet olemasolevast haljastusest. Haljastuse inventeerimise nõue saab olla projekteerimistingimuste menetluse tulemus, mitte aga selle eeltingimus. Ka näiteks ehitusuuringud ei pea olema esitatud koos projekteerimistingimuste taotlusega või tehtud projekteerimistingimuste menetluse käigus. Projekteerimistingimustega määratakse üksnes ehitusuuringute vajadus, niisamuti oleks kohane määrata projekteerimistingimustega haljastuse inventeerimise vajadus ja ulatus (EhS § 26 lg 4 p 8).

Projekteerimistingimuste taotlus peab sisaldama seaduses nimetatud andmeid (EhS § 29 lg 2). Siiski on seaduses taotluse andmekoosseis sätestatud lahtise loeteluna ega välista muude vajalike andmete esitamist (EhS § 29 lg 2 p 3). Majandus- ja taristuministri 06.07.2015 määruse nr 84 „[Projekteerimistingimuste taotluste ja projekteerimistingimuste vorminõuded](#)“ järgi saab taotlusega esitada muid asjakohaseid dokumente, kui need on olemas. Neist normidest ei järeldu, et muude dokumentide (nt haljastuse inventuuri aruanne) esitamine koos projekteerimistingimuste taotlusega saaks olla kohustuslik või et nende esitamata jätmine võiks olla projekteerimistingimuste taotluse läbi vaatamata tagastamise põhjus.

Tallinna linna õigusaktidest ei järeldu, et haljastuse inventuur tuleks teha enne projekteerimistingimuste taotluse esitamist. Samuti ei järeldu linna õigusaktidest, et haljastuse inventuuri materjalid tuleks esitada juba koos projekteerimistingimuste taotlusega või et nende esitamata jätmine võiks olla projekteerimistingimuste taotluse tagastamise põhjus.

Haljastuse inventeerimise kord ei näe ette, et inventuur tuleks teha enne projekteerimistingimuste taotluse esitamist, või et haljastuse inventuuri materjalid tuleb esitada koos projekteerimistingimuste taotlusega või projekteerimistingimuste menetluse käigus. Kui projekteerimistingimuste menetluses on tingimata vajalik haljastuse inventeerimine, siis peaks see ka määrusest selgelt kirjas olema. Määruse sõnastusest järeldub praegu, et haljastuse inventeerimine tuleb päevakorraks üksnes detailplaneeringu, ehitusloa ja ehitusteatise menetluses.

Ka Tallinna Linnavalitsuse 03.11.2021 määruse nr 36 „[Tallinna linna töökorraldus projekteerimistingimuste ja planeerimise valdkonnas](#)“ § 35 lõike 2 põhjal ei saa teha järeldust, et projekteerimistingimuste taotluse läbi vaatamata tagastamise põhjus saaks olla haljastuse inventuuri aruande esitamata jätmine. Viidatud säte kajastab [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 38 lõikes 1 sätestatud õigust nõuda menetlusosaliselt tema käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel saab kindlaks teha menetluses oleva asja lahendamiseks olulised asjaolud. Siiski tuleb selle õiguse rakendamisel arvestada muude põhimõtetega. Kui linn on menetlusse võetud taotluse läbivaatamisel andnud taotlejale menetluslikke korraldusi taotlust täiendada ja esitada mõni tõend või mõned andmed, siis peab seda nõuet põhjendama.

Projekteerimistingimused ei võimalda asuda ehitama ega haljastust mõjutada. Ühtlasi ei saa projekteerimistingimused õigustada ehitusraieks raieloa andmist. Tallinna Linnavolikogu 11.02.2021 määruse nr 2 „[Raie- ja hoolduslõikusloa andmise kord](#)“ § 9 lõike 2 punkti 7 järgi saab ehitusraie vajadus tuleneda nõuetekohaselt kooskõlastatud ehitusprojektist. Nõuetekohaselt kooskõlastatud ehitusprojekt tähendab, et ehitusloa menetlus on korralduselt läbitud ja ehitusluba on antud.

Ka siis, kui vahetult ehitamiseks ei ole vaja haljastust eemaldada või puid raiuda, võivad ehitustööd mõjuda haljastusele halvasti ja seda tuleb ehitusprojektis käsitleda. Nii tuleb ehitusloa taotlemisel esitatavas ehitusprojekti asendiplaani osas joonised, mis kajastavad muu hulgas haljastust (majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrus nr 97 „[Nõuded ehitusprojektile](#)“ § 15 lg 1). Seega

saab ehitusloa menetluses anda hinnangu haljastuse säilivusele ja ei ole välistatud, et mõnel juhul on kohane nõuda, et haljastust inventeeritaks linna kehtestatud metoodika järgi.

Nõue, et juba koos projekteerimistingimuste taotlusega tuleb esitada haljastuse inventeerimise materjalid, võib osutada ebaproportsionaalselt koormavaks ka ajalist mõõdet arvestades. Projekteerimistingimuste taotlusest kuni ehitusloa andmiseni võib kuluda aastaid. Projekteerimistingimuste kehtivuse ajal võib haljastuse olukord krundil muutuda looduslikult, nii juurdekasvu kui hävimise tõttu. Seetõttu ei saa määruse nõudeid järgides välistada, et enne ehitusprojekti koostamist ja hiljemalt enne ehitusloa andmist tuleks haljastust uuesti inventeerida (määruse § 6, § 4 lg 1), isegi kui haljastus on inventeeritud juba projekteerimistingimuste menetluse käigus.

Projekteerimistingimused kehtivad tavaliselt viis aastat (EhS § 33), seevastu haljastuse inventeerimise aruanne kehtib viis aastat vaid juhul, kui haljastuse väärtusklass on püsinud muutumatuna ja alale ei ole kasvanud juurde üle 8 cm rinnasläbimõõduga puid või kui alal pole tehtud raiet (määruse § 6). Sellest järeldub, et kuna haljastuse inventuuri aruanne võib kehtida lühemat aega kui projekteerimistingimused, siis linna õigusaktide järgi võib tekkida kohustus haljastust korduvalt inventeerida – iseasi on, kas selle põhjal varasemaid otsuseid muudetakse ning kas see üldse oleks igal juhtumil võimalik. Seejuures on mõistlik eeldada, et haljastuse inventuuri aruande kehtivuse selgitab välja linn omal algatusel, mis eeldab samuti inventuuri tegija kvalifikatsiooni eeldavat hinnangut. Kui nii, siis tekib küsimus, miks linn ei tee omal algatusel ja kulul haljastuse inventuuri ise.

Projekteerimistingimuste taotluse menetluses võib ka selguda, et projekteerimistingimusi ei saa anda (nt EhS § 32). Sellisel juhul tekitab haljastuse inventuuri tegemine enne projekteerimistingimuste taotluse esitamist taotlejale ilmselgelt ebaproportsionaalset kulu. Kasu on sellest vaid nii palju, et linn saab teada, mis taimkate konkreetses asukohas kasvab ja saab selle info oma infosüsteemis säilitada. Üksnes selleks, et teavet konkreetses asukohas kasvava haljastuse kohta kajastada linna infosüsteemis, ei ole kohane panna teabe kogumise kohustust teistele. Kui linnal on mingil põhjusel vaja teada, mis haljastus eraomanduses olevatel kinnisasjadel kasvab, siis on sellist teavet linnal võimalik koguda ka teisiti ja isikuid vähem koormaval viisil.

III. Projekteerimistingimuste taotluse tagastamine

Projekteerimistingimuste taotlus tagastatakse siis, kui projekteerimistingimuste andmine on ilmselgelt võimatu (EhS) § 30) või kui taotluses on puudusi, mis takistavad taotluse läbivaatamist ja mida taotleja ei ole puuduste kõrvaldamiseks antud tähtjaks kõrvaldanud (HMS) § 14 lg 6, § 15 lg 3). Taotluse läbi vaatamata jätmist peab kirjalikult põhjendama (HMS § 14 lg 7).

Peale selle saab linn nõuda taotlejalt tema käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel saab kindlaks teha menetluses oleva asja lahendamiseks olulised asjaolud ja jätta nõutud tõendite või andmete esitamata jätmise korral taotlus läbi vaatamata (HMS § 38 lg 1, lg 3). Niisuguste menetluslike korralduste puhul tuleb arvestada haldusmenetluse üldiste põhimõtetega, sh avaldajale tekkivate kulutustega. Nõutavaid andmeid peab ka tegelikult vaja olema otsuse tegemiseks. Kui nõutavat tõendit või andmeid käimasolevas menetluses veel vaja ei ole, ei ole ka tõendi või andmete hankimisele tehtud kulutused põhjendatud, ja menetluse viivitus on põhjendamatu (vt ka RKHKo 28.01.2021, [3-17-1739](#), p 13). Uurimis põhimõtte järgi peab haldusorgan vajaduse korral omal algatusel välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud (HMS § 6). Õigust nõuda taotlejalt tõendeid ja andmeid ei tohi meelevaldselt kasutada ja vajadusel peab linn ise tõendeid koguma (vt ka RKHKo 18.06.2009, [3-3-1-42-09](#), p 19).

Haljastuse inventeerimise materjalide puudumine ei saanud konkreetsel juhul takistada projekteerimistingimuste taotluse menetluses võtmist ega olnud piisav põhjus taotluse läbi vaatamata tagastamiseks. Kuna õigusaktides ei ole sätestatud, et haljastuse inventeerimise aruanne tuleb esitada projekteerimistingimuste taotlusega või projekteerimistingimuste menetluse käigus, peab linn hoolikalt põhjendama, miks on aruande esitamine projekteerimistingimuste menetluses vajalik. Kõnealusel juhul ei olnud linna põhjendus piisav ega veenev.

Määruse § 4 lõike 2 järgi ei ole vaja rohttaimestikku inventeerida aladel, kus kaitsealuste taimeliikide kasvamise tõenäosus on väga väike, näiteks muruplatsidel, õuealadel ja viljapuuaiades. Seega tuleneb määrusest, et rohttaimestikku inventeerimise nõude esitamisel peab põhjendustest selguma muu hulgas see, miks linn arvab, et konkreetses asukohas ei ole kaitsealuste taimeliikide esinemise tõenäosus väga väike. Kõnealune asukoht asub tiheda asustusega ja väljakujunenud hoonestusega piirkonnas (Mustamäe), selle vahetus naabruses on kortermajad ja väikeelamud ühes hoovialadega. Võib eeldada, et seda ala on pikka aega mõjutanud intensiivne inimtegevus.

Haljastuse inventeerimise nõue võib seega tähendada eelkõige seda, et linn saab teada, milline haljastus oli enne ehitustegevust sellel krundil. Hoonestustingimusi need andmed oluliselt mõjutada ei saa. Omandi kasutamise piiranguid (sh ehitustingimused) saavad tuleneda seadusest või seadusele tuginevast haldusaktist, nt planeeringust. Kehtivaid norme arvestades on praegusel juhul maaomanikul õigus see väikeelamu krunt hoonestada. Selle tulemusel muutuks ehitiste alt välja jääv avaldaja omanduses olev maa niikuinii õuealaks. On ka kaheldav, kas selle krundi puhul saaks kõne alla tulla selle võtmine kohaliku kaitse alla looduskaitsealuse alusel – igal juhul saab linn sellelegi hinnangu anda ilma haljastust inventeerimata.

Linn põhjendas projekteerimistingimuste taotluse tagastamist sellega, et kuna kinnistul on rohkelt kõrghaljastust, siis hoonestustingimuste kaalumiseks tuleb haljastus inventeerida enne kavandatavat ehitustegevust.¹ Paraku ei ole see põhjendus piisav, veenev ega ühemõtteline, sest sellest ei selgu, miks on just projekteerimistingimuste menetluses vaja haljastust inventeerida.

Nõue haljastust inventeerida enne ehitustegevust ei tähenda tingimata, et seda tuleks teha juba projekteerimistingimuste menetluses. Fraasi „enne kavandatud ehitustegevust“ võib mõista ka kui enne ehitusloa taotluse esitamist või ehitusloa saamise järgselt, kuid enne ehitustegevuse algust. Ometigi on linn taotlust tagastades sisuliselt oma tegevusega asunud seisukohale, et *enne ehitustegevuse alustamist* tähendab juba *enne projekteerimistingimuste taotluse esitamist*. Sellest põhjendusest saab veel järeldada, justkui tuleks haljastust inventeerida kaks korda: esmalt projekteerimistingimustes hoonestustingimuste kaalumiseks kogu kinnisasja ulatuses ja 5 meetri raadiuses naaberkinnistul ja hiljem enne ehitustegevuse algust maa-alal, millel kasvavad puit- ja rohttaimed. Kõrghaljastuse olemasolu on kahtlemata oluline asjaolu, kuid ainuüksi see ei õigusta haljastuse inventeerimise nõuet projekteerimistingimuste menetluses.

Kui projekteerimistingimuste menetluses on vaja teavet kinnisasjal oleva kõrghaljastuse kohta, siis – arvestades projekteerimistingimuste üldistusastet – ei pea selles menetluses teave kõrghaljastuse kohta olema väga täpne ega põhjalik. Piisava täpsusastmega usaldusväärne teave saab välja selgitada ka muul ja isikuid vähem koormaval viisil, kui see on linnavalitsuse määruses ette nähtud. Selleks võib kasutada ka Maa-ameti kaardirakendusi või näiteks ka linnaametnike

¹ Põhjenduse sõnastus: „..., kuivõrd antud kinnistul kasvab rohkelt kõrghaljastust siis hoonestustingimuste kaalumiseks tuleb Teil teostada kinnistul ja 5 meetri raadiuses naaberkinnistutel Tallinna Linnavalitsuse 10.06.2020 määruse nr 15 „Haljastuse inventeerimise kord“ kohane haljastuse inventeerimine. Haljastus tuleb inventeerida enne kavandatavat ehitustegevust maa-alal, millel kasvavad puit- ja rohttaimed. Kanda joonistele inventeerimise tulemused koos puude võra ulatusega. Tagada I ja II väärtusklassi ning võimalusel III väärtusklassi kõrghaljastuse säilimine. Esitada dendroloogilise hinnangu materjalide kaust, mis on allkirjastatud töö teostaja poolt.“

korraldatud paikvaatlust. Eestis kasvavaid enamikke puuliike on keskmiste teadmistega inimesed reeglina võimelised ära tundma olemata selleks eriharidusega ja läbimata vastavat täiendkoolitust.

Taotlejatele teeb haljastuse inventuuri koormavaks määruse §-s 5 sätestatud inventuuri tegija kvalifikatsiooninõuded. Nende nõuete kohaselt ei sobi linnale see, kui taotleja ise selgitab, mis puud tema kinnistul kasvavad (v.a kui taotlejal on loodusteaduste või maastikuarhitektuuri erialal vähemalt bakalaureusekraad, ja ta on läbinud dendroloogia või puittaimede hindaja koolituse jne). See tähendab, et linn on loonud vajaduse turutingimustel osutatava teenuse järele ning Tallinnas ehitusõiguse saamisest huvitatud isikud peavad paratamatult arvestama veel ühe eksperdihinnangu tellimise kuluga, isegi kui seda hinnangut tegelikult alati vaja ei ole või kui otsustamiseks piisavalt põhjaliku hinnangu suudaks anda ka iga keskmiste teadmistega inimene.

IV. Haljastuse inventeerimise korra õiguspärasus

Määruse õiguslik alus

Ükski seadus haljastuse inventeerimist ei käsitle ning ei anna kohalikule omavalitsusele selget volitust haljastuse inventeerimist reguleerida. Seadusest tuleneva täpse volituse puudumine ei välista siiski seda, et linn või vald kehtestab määruse kohaliku omavalituse enesekorraldusõiguse alusel.

Ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel kehtestatavad nõuded peavad olema kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et need nõuded peavad olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalikud, sobivad ja põhiõigusi võimalikult vähimal määral piiravad ning ei tohi minna vastuollu seadusega.

Tallinna linn on ainsa kohaliku omavalitsusena kehtestanud haljastuse inventeerimise korra. Siit võib järeldada, et kohalikud omavalitsused ei ole pidanud haljastuse inventeerimist niivõrd oluliseks kohaliku elu küsimuseks, mida tingimata tuleks määrusega reguleerida. Kahjuks ei ole määruse [seletuskirjas](#) selgitatud, miks on Tallinna Linnavalitsus pidanud vajalikuks haljastuse inventeerimise korra kehtestamist. Samuti ei ole põhjendatud määruse õiguslikku alust – on üksnes üle korratud määruse kehtestamise aluseks kasutatud õigusnormide sisu. Seletuskirja puudulikkuse tõttu ei ole praegu võimalik anda hinnangut, kas sellise määruse kehtestamine kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel on siiski põhjendatud. Pigem võib praegu eeldada, et see ei ole põhjendatud.

Määruse kehtestamise õiguslikuks aluseks on märgitud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 6 lõige 3 punkt 2 ja § 30 lõige 1 punkt 3. Nende sätete alusel võib valla- või linnavalitsus otsustada neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada ega ole ka volikogu pädevuses. Haljastuse inventeerimist ei ole seadusega reguleeritud, see ei ole ka volikogu pädevuses ja kahtlemata saab linna haljastuse kohta teabe kogumist käsitleda kohaliku elu küsimusena. Paraku ei saa määruse kehtestamise võimalusest tuletada vajadust määrus kehtestada.

Seletuskirjas on märgitud, et määruses inventuuri aruande vormistamisele esitatavad nõuded võimaldavad kanda aruande andmed Tallinna linna hooldus-, haljastus- ja heakorratööde [infosüsteemi](#). See on ainus lause seletuskirjast, millest võib aimata määruse kehtestamise vajadust. Kahjuks ei ole selgitatud, miks neid andmeid on sinna süsteemi vaja kanda. Mõistetavalt võib Tallinnal olla vaja enda omanduses olevatel haljasaladel planeerida hooldus-, haljastus- ja heakorratöid, kuid see õigustaks üksnes nende alade haljastuse inventeerimist. Määruse järgi tuleb inventeerida haljastust ka erakinnistutel, mida hooldab kinnisasja omanik.

Määruse kehtestamise alusena on viidatud veel [looduskaitseaduse](#) § 48 lõikele 4, mis sätestab, et piiritlemata II ja III kategooria kaitsealuste liikide elupaikades rakendub isendi kaitse. Viidatud norm ei ole volitusnorm ega anna kohalikule omavalitsusele ka ülesannet või pädevust.

Ka [planeerimisseaduse](#) § 126 lõike 1 punktid 8 ja 14 ei näe ette haljastuse inventeerimise korra kehtestamise vajadust. Nende sätete järgi määratakse detailplaneeringuga haljastuse ja heakorra üldpõhimõtted ning võetakse loodusobjekt kohaliku kaitse alla. Määruse preambulis on viidatud veel ka [ehitusseadustiku](#) §-dele 8 ja 9 ehk ohutuse ja keskkonnasäästlikkuse põhimõttele. Nende põhimõtete seos haljastuse inventeerimisega on väga kaudne ja nendega on keeruline õigustada haljastuse inventeerimise korra kehtestamist.

Seega ei anna määruse preambulis viidatud looduskaitseaduse, planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku sätted kohalikule omavalitsusele volitust haljastuse inventeerimise korra kehtestamiseks. Viidatud sätete seos haljastuse inventeerimise korraga on selgusetu. Normitehnika reeglite järgi ei viidata määruse preambulis sätetele, mis ei sisalda volitust määruse andmiseks (vt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“ § 58, KOKS § 7 lg 4).

Haljastuse inventuuri tegija kvalifikatsiooninõuded

Tallinna Linnavalitsuse 10.06.2020 määruse nr 15 „[Haljastuse inventeerimise kord](#)“ §-s 5 sätestatud kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks ei ole seadusest tulenevat volitust. Määruse kehtestamise alusena viidatud normide seas ei ole sellist, mille alusel saaks kehtestada kvalifikatsiooninõudeid inventuuri tegijale. Määrus on kehtestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse alusel. See võimaldab kohalikul omavalitsusel reguleerida üksnes kohaliku elu küsimusi, kuid seda peab tegema siiski seadusega kooskõllaliselt.

Määruse §-s 5 sätestatud kvalifikatsiooninõuded piiravad PS §-s 29 sätestatud tegevusala valiku vabadust ja §-31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Nende põhiõiguste piirangud saavad tuleneda seadusest. Inventuuri tegija kvalifikatsiooninõuded on ühtlasi isikulised majandustegevuse nõuded, mis saavad tuleneda seadusest ([majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) § 6).

Küsimused

Palun selgitage, miks on Tallinn pidanud vajalikuks kehtestada määrusega haljastuse inventeerimise nõudeid?

Millist õiguspärast eesmärki haljastuse inventeerimise kord aitab saavutada? Kas selle eesmärgi saavutamiseks on selline kord vajalik, sobiv ja isikutele vähem koormavaid alternatiive pole?

Kuidas selgitate seda, et määruse §-st 5 on kehtestatud nõuded, mis eeldavad seadusliku aluse olemasolu? Mis on nende nõuete seaduslik alus?

Kas kavatsete määruse kehtetuks tunnistada või teha selles muudatusi? Kui kavatsete määruse kehtetuks tunnistada, siis millal? Kui kavatsete määruses teha muudatusi, siis milliseid ja millal?

Palun vastake hiljemalt 30. septembriks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise