



Õiguskantsler

Taavi Aas
Tallinna linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 06.04.2018 nr 7-5/180406/1801630

Projekteerimistingimuste ja ehitusloa kõrvaltingimused

Austatud Taavi Aas

Õiguskantsleri poole pöördus kinnisvaraarendaja, kes polnud rahul Tallinnas asuvate [Kopli tn 35, 35a, 35d ja Sitsi 13a kinnistute detailplaneeringu](#) elluviimisele esitatud tingimustega.

Tallinna linn on [projekteerimistingimustes](#) ja ehitusloas¹ esitanud nõudeid, mille kohaselt tuleb planeeringus ette nähtud lasteaed ehitada ja taotleda sellele kasutusluba hiljemalt koos neljanda kortermaja kasutusloaga. Peale selle sisaldavad projekteerimistingimused lauset, mida saab tõlgendada kui linna lubadust võtta lasteaed üürile. Hilisemas suhtluses on linn keeldunud lasteaia üürile võtmist isegi arutamast.

Võib aimata, miks on projekteerimistingimustes ja ehitusloas ehitiste ehitamise järjekorda käsitletud, kuid paraku ei ole selleks seaduslikku alust. Niisuguse kõrvaltingimuse esitamisega on linn eksinud hea halduse tava vastu.

Hea halduse tava tähendab, et haldusaktid on tervikuna õiguspärased. Hea halduse tavaga on vastuolus seegi, kui haldusaktis määratakse tingimus, millele isik võib heas usus tugineda, kuid millest haldusorgan hiljem taganeb.

Projekteerimistingimused ja ehitusluba (sealhulgas nendes esitatud kõrvaltingimused) on õiguspärased, kui need on vastu võtnud pädev haldusorgan kooskõlas kehtiva õigusega, kui need on proportsionaalsed ja kaalutlusvigadeta ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 54). Projekteerimistingimuste puhul on eraldi rõhutatud, et tuleb arvestada isikute õiguste ja avaliku huviga ([ehitusseadustik](#) (EhS) § 27 lg 2 p 2).

Detailplaneeringu olemasolul võib projekteerimistingimusi anda vaid piiratud juhtudel. Kõnealusel juhul õigustab projekteerimistingimuste andmist see, et detailplaneeringu kehtestamisest (2010) on möödunud üle viie aasta (EhS) § 27 lg 1). Sellel alusel antud projekteerimistingimustega saab vaid täpsustada mõningaid detailplaneeringus käsitletud küsimusi (EhS § 27 lg 4) ehk sisuliselt krundi hoonestusala tingimusi ja ehitusõigust ([planeerimisseadus](#) (PlanS) § 126 lg 4). Seadus ei sätesta alust, mis võimaldaks projekteerimistingimustega määrata detailplaneeringus ettenähtud ehitiste ehitamise järjekorra.

¹ Ehitusluba nr 1712271/08498.

Ka EhS [seletuskirja](#) kohaselt tuleks EhS § 27 lg 4 mõista kui projekteerimistingimuste sisu piiritlevat loetelu.

Ehitusloa puhul ei välista seadus võimalust, et ehitamise järjekorda käsitletakse ehitusloa kõrvaltingimusena – seadus ei määratle võimalikke kõrvaltingimusi ammendavalt (EhS § 42 lg 3). Seega on ehitusloa andmisel võimalik määrata kõrvaltingimusi, mis määravad ehitamise järjekorra. Sellist kõrvaltingimust on võimalik seada aga vaid ehitusloa taotluse objektiks olevate ehitiste kohta.

Ehitusloa kontrolliese on piiratud taotlusega. Ehitusloa andmisel tuleb kontrollida, kas taotlusega esitatud ehitusprojekt ja projektikohane ehitis vastavad nõuetele (EhS § 42 lg 1). Nii ei saa koos ehitusloaga kehtestada nõuet, mis seab tulevikus antava kasutusloa eeltingimuseks muu ehitise (näiteks lasteaed) kasutusloa taotlemise. Niisiis saab ehitusloa kõrvaltingimusega tööde järjekorra kohta nõudeid esitada eelkõige ehitusloas käsitletavatele ehitistele. Samuti on võimalik ehitusloa kõrvaltingimusega määratleda muude vajalike ehitiste (näiteks juurdepääsuteede ja tehnovõrkude) rajamist. Lasteaed ei ole kortermaja kasutamiseks vajalik ehitis hoolimata sellest, et kortermajja võivad asuda elama isikud, kes võivad olla huvitatud lasteaia teenuste kasutamisest. Lasteaia teenust saab kasutada ka mõnes muus juba olemasolevas lasteaia hoones.

See, millises järjekorras planeeringus kavandatud ellu viia, on eelkõige omaniku otsustada. Kõnealune planeering hõlmab suurt maa-ala ja võimaldab ehitada mitmeid erineva funktsiooniga hooneid (kokku 11 krunti). Sellises olukorras ei pruugi arendaja pidada lasteaia ehitamist kõige tähtsamaks. Võib eeldada, et arendaja otsustab ehitamise järjekorra eelkõige majanduslikest kaalutlustest lähtudes. Seetõttu võib talle olla olulisem ehitada kõigepealt kortermaja või ärihoone. Samuti võib arendaja eeldada, et planeering annab küll õiguse ehitada, kuid ei kohusta seda tegema.

Arvestada tuleb sellegagi, et planeering, projekteerimistingimused ja ehitusloa ei piira isiku õigust omandit võõrandada. Nende haldusaktide seadusekohane eesmärk ei ole omandisuhteid korraldada. Nii on meile teadaolevalt pärast ehitusloa andmist (28.03.2017) planeeringus kortermajade ehitamiseks ettenähtud maa (pos 7) võõrandatud. Seega on tekkinud olukord, kus projekteerimistingimuste ja ehitusloa kõrvaltingimustega seatakse nõuded kolmandale isikule.

Ehitamise järjekorda käsitletakse kõnealuses detailplaneeringus, kuid seda tehakse üksnes soovituslikult. Planeeringu punktis 4.1.10 on sedastatud, et esialgse kava järgi on planeeringuala võimalik hoonestada neljas etapis. Etappide kirjelduse kohaselt ehitatakse enne lasteaed (pos 6) ja siis kortermajad (pos 7). Samas on lisatud selgitus, et planeeritud ehitusetappide järjekord võib hiljem muutuda. Seega ei ole tegemist siduvalt sõnastatud kohustusega ja planeeringuga hõlmatud maa-ala omanik võib otsustada, millal ja millises järjekorras ta planeeringu ellu viib.

Planeeringu algatamise [korralduse](#) kohaselt pidi detailplaneeringu koostamisel lahendatama ka sotsiaalse infrastruktuuri objektide vajadus ja rajamine. Detailplaneeringus on küll ette nähtud lasteaed, kuid selle ehitamine ei ole tagatud nii, nagu teede ja tehnovõrkude ning üldkasutatava haljastuse rajamine.

Uute elamute ehitamisel suureneb piirkonna elanike arv ja see võib kaasa tuua kohustusi ka kohalikule omavalitsusele. Peale planeeringuga ettenähtud kortermajade on täisväärtusliku elukeskkonna osa ka avalikult kasutatav infrastruktuur ja elanike vajadustele vastavad sotsiaalsed teenused. Mõne teenuse osutamine eeldab erifunktsiooniga hoone (näiteks lasteaed, koolihoone, haigla, hooldekodu) rajamist.

Kohalik omavalitsus peab korraldama sotsiaalteenuste osutamise ja et selleks oleks olemas vajalikud rajatised ([kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) § 6 lg 1). Selle kohustuse täitmiseks

on kohalikul omavalitsusel mitmeid võimalusi. Üks võimalus on sõlmida detailplaneeringust huvitatud isikuga (arendaja) kokkulepe.

Sellise kokkuleppe võimalikkus tuleneb kohaliku omavalitsuse kui planeeringu koostamise korraldaja õigusest otsustada, kas planeeringut algatada ja kehtestada ning milliseid planeeringulahendusi lubada. Kui ilmneb, et planeeringu kehtestamisega kaasneb kohalikule omavalitsusele kohustusi, mille täitmiseks ressursse ei ole, võib jätta planeeringu kehtestamata ([planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 129 lg 1 p 1). Võimaldamaks planeeringut siiski kehtestada, võib kohalik omavalitsus arendajaga kokku leppida, et too rajab vajalikud ehitised või panustab muul viisil.

Kuigi seadus käsitleb avalikes huvides ehitamise kohustuse üleandmist piiratult (hõlmates üksnes avalikult kasutatavaid teid ja muid sarnaseid rajatisi – PlanS § 131), võib sarnase kokkuleppe sõlmida ka muude objektide rajamiseks või nende rahastamiseks (vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr [3-3-1-26-10](#), p-d 14–15).

Kuna seadus ei piira lepinguvabadust, saab niisuguse kokkuleppe sõlmida nii enne kui ka pärast planeeringu kehtestamist. Mõistlik oleks seda teha võimalikult varakult, enne planeeringu kehtestamist, sest siis saab eelnevalt hinnata, kas planeeringuga kaasnevad kohustused on vastuvõetavad, ja otsustada, kas planeeringuga saab edasi minna või tuleb jätta see kehtestamata. Samuti saab nõnda paremini tagada, et planeering terviklikult ellu viidaks.

Palun esitage oma selgitused, kui leiate, et oleme teinud ekslikke järeldusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise