



Õiguskantsler

Jevgeni Ossinovski
Tallinna Linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 27.06.2024 nr 7-5/240780/2403835

Tallinna Linnaplaneerimise Ameti juhised hea kortermaja kavandamiseks

Austatud linnapea

Õiguskantsleri poole pöörduti Tallinna Linnaplaneerimise Ameti koostatud hea kortermaja kavandamise juhendi pärast.¹ Avaldaja väitis, et linn esitab ehitusloa menetluses juhendist ajendatud nõudmisi, millele ei ole õiguslikku alust. Niiviisi on Tallinnas ehitusloa menetlus muutunud üleliia koormavaks.

Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas see, kui linn esitab ehitusloa menetluses nõudmisi, mis ei tulene õigusaktist ega planeeringust.

Mõistagi on väga hea, et linn pöörab kvaliteetse ruumi ja inimsõbraliku elukeskkonna arendamisele tähelepanu. Seejuures tuleb järgida seaduslikkuse põhimõtet ja esitada tohib ainult selliseid nõudeid, mis on proportsionaalsed ja rajatud sobivale õiguslikule alusele (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 ja § 154 lg 1).

Arvestades juhendis kirjeldatud tingimuste olemusega, on neid kohane käsitleda planeeringus või seaduse alusel antud määruses. Planeeringu, määruse ja juhendi vahe on sisuline. Planeering ja määrus on õigusaktid, mis kehtestatakse selleks ettenähtud protseduure järgides. Planeeringut arutatakse avalikult ja igaüks saab selles osaleda. Juhend ei ole siduv ja selles sisalduvate tingimuste täitmist ei tohi isikutelt otse eega kaude nõuda.

Linnal on ulatuslik planeerimisautonoomia, mis võimaldab käsitleda juhendis esitatud tingimusi nii detailplaneeringus kui üldplaneeringus, sealhulgas on mõeldav ka mõnd kitsast teemat käsitlev üldplaneering.

Ehitusluba ei saa andmata jätta pelgalt põhjusel, et ehitusprojekt ei ole kooskõlas juhendiga. Ehitusloa menetluses on linna kaalutusõigus pigem piiratud kui avar. Ehitusluba tuleb anda, kui ehitusprojekt vastab õigusaktidele, eelkõige planeeringule või planeeringu puudumisel projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele ([Ehitusseadustiku](#) (EhS § 42 lg 1)). Seega tuleb ehitusluba anda, kui loa taotlus vastab nõuetele.

Juhendis kirjeldatud soovituslikud tingimused, mis ei ole kehtestatud nõudena planeeringus ega ole taandatavad ka õigusaktile, ei saa ehitusloa andmist takistada. Nõudeid, mille tõttu ei saa

¹ Kuna juhendit väidetavalt täiendatakse pidevalt, siis märgime, et hindasime juhendit (09.05.2024) avaldusega edastatud kujul. Kõnealune juhend on esitatud käesoleva seiskoha lisana.

ehitusluba andmata jätta, ei või esitada ehitusloa taotluse menetlemise üheski etapis. Planeerimismenetluse puudujääke ei saa kõrvaldada hiljem ehitusloa menetluses.

Kui mõned kehtivad planeeringud on sisult aegunud ega vasta kaasaja ega tuleviku vajadustele, saab neid ettenähtud korras muuta või tunnistada kehtetuks ([planeerimisseaduse](#) § 140, [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 64 jj). Planeeringu muutmist või kehtetuks tunnistamist võivad õigustada aja jooksul muutunud asjaolud ja huvid, sealhulgas linnaehituslikud arusaamad. Planeeringumenetlus tuleb korraldada nii, et see jääks seaduses etteantud tähtaegade raamesse, ei oleks ajamahukas ega ülemäära koormav ei linnale ega teistele huvitatud isikutele.

Halduseeskiri

Kõnealune juhend on halduseeskiri. Sellise juhendi abil saab ühtlustada halduspraktikat ja muuta otsustusprotsessi läbipaistvamaks ja ettenähtavaks. Siiski seavad õiguse üldpõhimõtted ja kohtupraktika halduseeskirjale mitmeid nõudeid (vt nt RKHKo 12.12.2017, [3-11-1355](#), p 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

Halduseeskiri peab olema kooskõlas õigusaktidega ja soodustama õiguspärast halduspraktikat. Selles kirjeldatud nõuded peavad olema taandatavad seaduslikule alusele. Halduseeskiri ise ei ole otsuste tegemise õiguslik alus.

Halduseeskiri ei tohi välistada ega takistada kaalutlusõiguse rakendamist, sealhulgas peab olema võimalik põhjendatud juhul lubada halduseeskirjas sätestatud erinevat lahendust. Haldusorgan peab kaalutlusõigust rakendama õiguspäraselt, võtma arvesse kõiki juhtumi asjaolusid, sealhulgas järgima seaduslikkuse, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtet ja kaaluma põhjendatud huve ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 3 ja 4). Halduseeskiri ei võta haldusorganilt põhjendamiskohustust ega asenda haldusakti põhjendusi.

Põhjendamiskohustuse hoolikas järgimine on eriti tähtis juhul, kui rakendatakse kaalutlusõigust (vt nt RKHKo 04.05.2006, [3-3-1-28-06](#), p 9 ja seal viidatud lahendeid). See on tähtis muu hulgas ka haldusorgani enesekontrolli jaoks ja sunnib igat esitatavat nõuet enne läbi mõtlema ja kaaluma. Pelgalt halduseeskirjale tuginemine ei tähenda, et kaalutlusõigust on rakendatud nõuetekohaselt.

Põhjendamisel tuleb märkida kaalutlused, millest lähtuti, niisamuti õiguslik alus (HMS § 56 lõiked 2 ja 3). Haldusakt peab olema kooskõlas selle andmise ajal kehtinud õigusega (HMS § 54). See tähendab, et ei piisa üksnes haldusakti andmise õigusele viitamisest, haldusakt peab ka oma sisult olema kooskõlas kehtiva õigusega. Põhjendused peavad olema sedavõrd põhjalikud, et võimaldavad adressaadil mõista otsuse tegemise põhjust ning hinnata otsuse õiguspärasust (RKÜKo 19.06.2020, [3-20-1044](#), p 14). Põhjendamiskohustus on haldusmenetluse läbiv põhimõte ning seda tuleb järgida iga esitatava nõude puhul.

Hea ehitustava

Avaldaja selgituste kohaselt käsitab linn juhendis esitatud nõudeid kui head tava EhS § 7 tähenduses.

Hea ehitustava on põhimõte, mis on seaduse tõlgendamisel ja rakendamisel abiks, kuid see ei ole konkreetne nõue. Head ehitustava on ehitusseadustiku [seletuskirjas](#) selgitatud kui üldtunnustatud ja üldiselt aktsepteeritud reeglite kogumit.

Kohus on hea ehitustava allikana tunnustanud standardiorganisatsioonide kehtestatud standardeid, kuid hea ehitustava võib olla kirjeldatud ka muudes allikates (nt RKKKo 17.03.2010, [3-1-7-10](#),

p 7.3 „Hea ehitustava on võimalik sisustada ka selliste ehitusnõuetega, mis ei tulene standarditest, vaid näiteks teaduskirjanduses avaldatud seisukohtadest, kutseorganisatsioonide reeglistikust või on tuletatavad loodusseadustes“). Hea ehitustava ei pruugi olla kirja pandud – see võib tuleneda traditsioonidest ja pole välistatud seegi, et hea ehitustava võib olla mõnevõrra subjektiivne (RKHKo 28.03.2012, [3-3-1-4-12](#), p 23: „Hea ehitustava hõlmab nõuet, et ehitis sobiks ümbritseva keskkonnaga“).

Head ehitus ja projekteerimistava ei saa luua juhendiga – nõnda minnakse mööda taoliste nõuete kehtestamiseks ette nähtud menetlus- ja otsustuskorrast.

Palun linnal neid põhjendusi ja selgitusi arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Tallinna soovituslik juhend „Hea kortermaja kavandamiseks“

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee