

Kokkuvõte kontrollkäigust Tallinna Linnaplaneerimise Ametisse

Õiguskantsleri Kantselei nõunikud teostasid 29.11.2007 õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel kontrollkäigu Tallinna Linnaplaneerimise Ametisse.

Tallinna Linnaplaneerimise Amet (edaspidi amet) on Tallinna Linnavalitsuse amet, kes täidab seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid linna arengu, planeerimise ja ehituse valdkonnas.

Kontrollkäigu raames kontrolliti isikute ja ameti vahelist kirjalikku ning suulist suhtlemist reguleerivate õigusaktide järgimist 2007. aastal.

Kontrollkäigu kestel tutvuti ameti 2007. aasta asjaajamistoimikutega. Isikute pöördumiste vastamise kontrollimisel pöörati eelkõige tähelepanu vastamise viisile, sisule ja tähtaegadest kinnipidamisele.

Käesolevas kokkuvõttes antakse ülevaade kontrollkäigul tuvastatud ameti tegevusega seonduvatest asjaoludest.

1. Olulisemad asjakohased õigusaktid

Õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole on igapäevane põhiõigus (põhiseaduse § 46). Oluline on rõhutada, et põhiseaduse § 46 mõte ei ole mitte niivõrd õigus avaldusi saata, vaid tagada pöördumistele vastuste saamine.

Põhiseaduse §-s 46 sätestatud õiguse adressaadid on riigiasutused, kohaliku omavalitsuse asutused ja nende ametiisikud. Sätte eesmärki arvestades tuleb adressaatideks pidada ka muid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid.

Vastavalt sellele, kas isik pöördub mingi konkreetse haldusmenetluse raames või palub selgitusi oma õiguste või kohustuste kohta, on kohaldatav kas haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) ja vastavat valdkonda reguleeriv eriseadus või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS). Amet juhindub oma tegevuses eelkõige planeerimise seadusest (edaspidi PlanS), ehituse seadusest (edaspidi EhS) ja Tallinna linna ehitusmäärusest (edaspidi ehitusmäärus).

Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) täpsustab põhiseaduse §-st 44 tulenevat infovabaduse põhiõigust, reguleerides riigivõimu teostamise läbipaistvust. Avaliku teabe seadus näeb ette teabenõude täitmise ja avalikustamise.

Põhiseadusest tuleneva kohustuse korrektseks täitmiseks on oluline ka Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määrusega nr 80 kinnitatud „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ (edaspidi Alused), kus

on sätestatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamisele esitatavad nõuded.

2. Isikute pöördumistele vastamine

2.1. Isikute pöördumiste tõlgendamine

Kontrollimisel selgus, et paljudel juhtudel on ametisse saabunud pöördumised pealkirjastatud teabenõudena, kuigi sisult on pöördumised selgitustaotlused, märgukirjad või vaided. Ka amet on käsitlenud neid pöördumisi teabenõudena, registreerides need pöördumised teabenõuetena ja vastamisel juhindunud reeglina avaliku teabe seaduses sätestatud tähtaegadest. Näiteks saab tuua järgmised pöördumised:

- advokaadibüroo Pohla & Hallmägi 13.02.2007 pöördumine krundi moodustamise kohta Maakri 30 (ameti vastus 14.03.2007, nr 1-18/4);
- M. R. 22.02.2007 pöördumine kaugkütte süsteemist eraldumise kohta (ameti vastus 01.03.2007, nr 18-1/45);
- E. K. (OÜ Antoniuse Õigusabi) 28.08.2007 pöördumine Kentmanni tn 6 ehitusala küsimuses (ameti vastus 07.09.2007, nr 1-18/169);
- R. V. 10.09.2007 pöördumine Kaare tn 25 abihoonega seonduvalt (ameti vastus 12.09.2007, nr 1-18/182);
- P. K. 12.09.2007 pöördumine korteriühistu parkimisega seonduvates küsimustes, ameti vastus 14.09.2007, nr 1-18/183;
- H. K. (OÜ Jurta Holding) 02.10.2007 pöördumine seonduvalt 16.11.2006 esitatud detailplaneeringu menetlemise viivitamisega (ameti vastus 08.10.2007, nr 18-1/256);
- A. R. 02.10.2007 pöördumine Viimsi tee 11 korteriomandite muutmise kohta (ameti vastus 09.10.2007, nr 1-18/195);
- R. T. 29.10.2007 pöördumine detailplaneeringu Narva mnt 67 menetluse venimisega seonduvalt (ameti vastus 01.11.2007, nr 18-1/205).
- E. K. 08.11.2007 pöördumine maja ehitamisega seonduvalt (ameti vastus 14.11.2007 nr 1-18/213).

AvTS § 3 lõike 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

AvTS § 2 lg 2 punkti 3 kohaselt nimetatud seadust ei kohaldata märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud korras märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisele, kui vastamine eeldab jäädvustatud teabe analüüsimist, sünteesimist või täiendava teabe kogumist ja dokumenteerimist.

Lähtudes eelnevast saab teabenõude esitada dokumendi suhtes, mis on asutuses juba valmiskujul olemas ja mida ei pea koostama hakkama. Teabenõudena ei saa käsitleda pöördumist, milles palutakse selgitusi, avaldatakse seisukohti või esitatakse kaebus või vaie.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, analüüsid Euroopa õigusruumis

tunnustatud põhimõtteid¹, jõudis järeldusele, et hea halduse tava tuleneb põhiseaduse §-st 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.² Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud näiteks järgmised põhimõtted: õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus. Samas lahendis leidis Riigikohus, et erimenetlus peab vastama haldusõiguse printsiipidele, mis tulenevad õigusest heale haldusele, õiguse üldpõhimõtetest ja põhiseaduse printsiipidest.³ Seega on üheks haldusõiguse konstitutsiooniliseks põhimõtteks, mida tuleb igasuguses haldusmenetluses järgida, hea halduse tava põhimõte.⁴

Kuivõrd põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimispõhimõtte rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus. Uurimispõhimõtte rakendamine algab sellest, et haldusorgan selgitab välja, milline oli isiku tahe taotluse esitamisel. Nii on Riigikohus ühes lahendis öelnud, et uurimisprintsiibist lähtudes tuleb taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse kvalifitseerimisel arvestada isiku tegeliku tahtega.⁵ Samamoodi tuleb talitada iga avaldusega, mille isik haldusorganile esitab: välja tuleb selgitada, kas sisuliselt on tegemist selgitustaotluse, märgukirja, teabenõude, vaide, taotlusega. Selgitamiseks välja, mida isik tegelikult soovib, tuleb selleks pöörduda taotluse esitaja poole, et ta täpsustaks oma taotlust, või püüda avaldusest enesest välja lugeda, mis eesmärgil isik avalduse esitas. Seejuures tuleb avalduse puhul, mis sisaldab mitmeid taotlusi, iga taotluse puhul eraldi teha selgeks, millele kindel taotlus suunatud on, ja iga taotlust vastavalt selle sisule ka menetleda (selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse järgi, teabenõuet avaliku teabe seaduse kohaselt jne). Üksnes pealkirjast juhindudes ei pruugi haldusorgan tegutseda vastavalt isiku tegelikule tahtele.

Seega tuleb ametil edaspidiselt tõlgendada isiku esitatud teabenõuet ning veenduda, kas see on üldse avaliku teabe seaduse reguleerimisvaldkonda kuuluv pöördumine. Sellest, kuidas haldusorgan tõlgendab isiku pöördumist sõltub, esiteks, kohaldatav menetlusõigus – nt millise tähtaja jooksul tuleb inimesele pöördumisele vastata. Teiseks aga sõltub sellest ka vastuse sisu ning ka isiku õiguste kaitstus.

Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist (MSVS § 5 lg 8). Selgitustaotlustele vastamine on üksikisiku esmane võimalus saada enda kaitseks tasuta abi oma probleemidele, sh õigusabi. Samuti on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega hõlmatud asutuses väljatöötatud aktide selgitamise kohustus (MSVS § 2 lg 3 ja § 3). Märgukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteametlikul selgitamisel selgitatakse vastuses arvestamata jätmise põhjust.

Hea halduse tavast tulenevalt peab isikule antav vastus olema nii põhjalik ja informatiivne kui võimalik, sisaldama kogu asjassepuutuvat sisulist infot ning olema motiveeritud.

¹ Hea halduse tava põhimõtte kohta Euroopa õigusruumis vt Euroopa põhiõiguste harta art-t 41. – EÜT C 364, 18.12.2000, lk 0001 – 0022.

² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003 otsus nr 3-4-1-1-03, põhjenduste II osas, p-s 16.

³ Samas, põhjenduste III osas, p-s 18.

⁴ Vt pikemalt ka N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – Juridica 2006, nr 1, lk 24 jj.
⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 määrus nr 3-3-1-32-03 p 16; Riigikohtu halduskolleegiumi 14.01.2004 otsus nr 3-3-1-82-03 p 13; Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2003 otsus nr 3-3-1-57-03 p 24.

Riigikohus on märkinud: „Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.”⁶

Seega peab haldusorgan välja selgitama isiku tegeliku tahte – kas isik soovis esitada vaiet või mitte. Millisel viisil haldusorgan isiku tegeliku tahte välja selgitab, on vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõttest tulenevalt haldusorgani enda otsustada. Tegelik tahte väljaselgitamise tavapäraseimaks mooduseks aga on, nagu juba märgitud, HMS § 78, mis võimaldab määrata tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui vaide esitaja ei ole tähtajaks puudusi kõrvaldanud, siis vaide tagastatakse tulenevalt HMS § 79 lg 1 punktist 2. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb isikule põhjendada vaide tagastamist.

HMS § 80 lg 1 sätestab, et kui vaie vastab samas seaduses sätestatud nõuetele, edastab haldusorgan vaide koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Seega, kui vaie vastab seaduses sätestatud nõuetele ning vaide esitamine on isiku tegelik tahe, ei ole haldusorganil õigust vaiet lugeda teabenõudeks, selgitustaotluseks ega märgukirjaks, vaid see tuleb edastada.

HMS § 72 lõike 3 kohaselt saab haldusaktist eraldi vaidlustada muuhulgas ka viivituse kui ka tegevusetuse. Kui haldusakti väljaandmisele suunatud menetlus venib üle seadusega ettenähtud tähtaja (või kui tähtaega ei ole sätestatud, siis üle isiku arvates mõistliku aja), on isikul võimalus koheselt esitada vaie. Vaides ei pea aga isik esile tooma, kas ta vaidlustab viivitust või tegevusetust, piisab kui ta näitab lihtsalt, et menetlus on veninud.

2) Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamine

Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei vastatud isikute märgukirjadele või selgitustaotlustele seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Järgnevalt toodud märgukirjade ja selgitustaotluste puhul ei pikendatud ka pöördumiste lahendamise tähtaegu:

- A. H. 16.04.2007 pöördumisele Tartu mnt 70 pööningukorruse väljaehituse osas vastas amet 26.06.2007 kirjaga nr 2-2/1438;
- E. U. (K-Projekt AS) 08.05.2007 pöördumisele Tatari tn 6a ja Tatari tn 8/Sakala tn 22 kruntide detailplaneeringu kohta vastas amet 30.07.2007 kirjaga nr 2-1/1720.
- A. R. (Eesti Omanike Keskkliit) 15.03.2007 „teabenõue“ Kakumäe jahisadama ja lähikümbruse ning Kammelja tn 1-13 kinnistute ja lähiala detailplaneeringu kohta ja see registreeriti ametis 04.06.2007. Amet vastas 02.08.2007 kirjaga nr 2-1/1679 ja muuhulgas viitas, et vastuse koostamine on viibinud seoses ametnike suvepuhkustega.

MSVS § 5 lõike 1 kohaselt on märgukirjale või selgitustaotlusele vastamise kohustus adressaadil. MSVS § 6 sätestab vastamise tähtaja. Selle sätte kohaselt vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega

⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 07.07.2003 määrus nr 3-3-1-32-03.

pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest.

Menetluse õigeaegne läbiviimine on tõepoolest suuresti sõltuv asutuse töökorraldusest. Kindlasti ei saa pöördumistele vastamise tähtaegadest mittekinnipidamise õigustuseks olla ametnike suvepuhkusel viibimine, kuna ametil kui kohaliku omavalitsuse organil tervikuna lasub põhiõiguste ja vabaduste järgimise kohustus.

Kontrollimisel ilmnis üksikuid rikkumisi avalduste edastamisel. V. L. pöördus 20.07.2007 ameti poole Soo tn 21 kinnistule uue sissesõidutee ja parkimisala projekteerimise võimalikkuse ja kinnistuga piirneva 181m² suuruse maa erastamise küsimuses. Amet vastas 10.09.2007 kirjaga nr 2-3/2532-2 ja teatas avalduse edastamisest Tallinna Maa-ametile

MSVS § 5 lõike 3 kohaselt edastab adressaat juhul, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, märgukirja või selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut MSVS § 5 lõikes 8 sätestatud korras.

Vastavalt MSVS § 5 lõikele 4 juhul, kui adressaat leiab, et mõnda märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, edastab ta märgukirja või selgitustaotluse MSVS lõikes 3 ettenähtud korras. Adressaat märgib pädevale asutusele või organile saadetavas kaaskirjas, millistele märgukirjas või selgitustaotluses sisalduvatele küsimustele oodatakse vastust pädevalt asutuselt või organilt. Esialgne adressaat vastab märgukirjas või selgitustaotluses sisalduvatele küsimustele, millele vastamist ei ole jäetud teisele asutusele või organile.

Seaduses sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest amet peab oma tegevuses lähtuma. Olukorras, mil isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule siiski mingit tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema taotlus on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel. Nii teenib hea halduse tava ka märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses ette nähtud nõue isikut teavitada, kui tema avalduse lahendamine võtab rohkem aega kui üks kuu.

3) Detailplaneeringu algatamise taotluste või detailplaneeringu eskiisi menetlemine

Ametis asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnis arvukalt juhtumeid, kus isiku detailplaneeringu algatamise taotluse või detailplaneeringu eskiisi menetlemisele kulus tunduvalt pikem aeg kui ehitusmääruses sätestatud ühekuuline tähtaeg. Näiteks saab tuua järgmised pöördumised:

- B. V. 17.11.2006 Uus-Tatari 9 kinnistu detailplaneeringu koostamise algatamise taotlusele vastati 05.02.2007 kirjaga 2-1/555, et taotlus on menetlusse võetud;
- A. P. 06.12.2006 Lasnamäe tn 14/Majaka tn 1 kinnistu detailplaneeringu algatamise taotlusele vastas amet 09.07.2007 kirjaga nr 2-1/2456;
- OÜ Cetereal 19.02.2007 pöördumine, mille kohaselt esitati 11.07.2006 ametile Alasi tn 5 planeeringu eskiislahenduse läbivaatamise otsus nr 322 ja taotlus Alasi 5 detailplaneeringu algatamiseks koos kõigi vajalike dokumentidega. Pöördumisest nähtub, et 03.01.2007 esitati teistkordselt ametile Alasi 5 eskiisprojekt koos kõigi vajalike dokumentidega ja paluti need

edastada AS-le Eesti Projekt. 22.02.2007 kirjaga nr 2-1/762 edastas amet Alasi 5 planeeringu eskiislahenduse AS-le Eesti Projekt;

- OÜ Havel Investi esindaja T. R. 20.03.2007 taotlusele J. Köler'i 2 kinnistu detailplaneeringu algatamiseks vastati 30.05.2007 kirjaga nr 1/2-1/1968, et taotlus on võetud menetlusse;

- Vitelium OÜ 08.05.2007 pöördumine Lagedi tee 3b, 9a, 11 ja 11a kinnistute detailplaneeringu eskiisi menetlemise viivitamisega seonduvalt. Pöördumisest nähtub, et detailplaneeringu eskiisprojekt esitati ametile esmakordselt 21.10.2004. Detailplaneeringu eskiis esitati ametile uuesti 26.01.2007. Tallinna Linnavalitsus vastas 17.07.2007 kirjaga nr Lv-1/2047, amet esitas oma arvamuse linnavalitsusele juunis 2007;

- A. M. 08.06.2007 Tähe tn 30 kinnistu detailplaneeringu algatamise taotlusele vastas amet 16.08.2007 kirjaga nr 2-1/2684 ja palus esitada kõrghaljastuse hinnang.

Euroopa õigusruumis on haldusõiguse üldprintsibiina üldiselt tunnustatud muuhulgas ka õigus menetlusele mõistliku aja jooksul. Riigikohus on korduvalt märkinud, et põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13 tulenev õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks on oluline isiku subjektiivne põhiõigus. Igäihe õigust heale haldusele on otsesõnu nimetatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41.

Formuleering "mõistlik aeg" on määratlemata õigusmõiste, mis halduspraktikas tuleb sisustada igal üksikjuhtumil, pidades silmas konkreetset kaasust. Menetluse pikkuse "mõistlikkus" sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest, keerukusest, menetlusosaliste käitumisest ning muudest objektiivsetest asjaoludest.

Mõistliku tähtaja põhimõtet ning hea halduse tava selles osas on sisustanud haldusmenetluse seaduse sätted ning Riigikohus. Riigikohus on rõhutanud, et hea halduse põhimõtte kohaselt tuleb isikule anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust, asja lahendamist mõjutavatest õigusaktidest ning jagada muud asjakohast teavet.⁷ Haldusorgan peab tegutsema mõistliku aja jooksul, mis võib olla ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud.

Ka juhul, kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, kuid jäädes üldjuhul õigustloovas aktis esitatud tähtaja raamesse. See tähendab, et olukorras, kus isiku taotlust on võimalik lahendada kiiremini kui seadus/määrus seda ette näeb, tuleb isiku taotlus lahendada selleks kuluva aja jooksul, mitte aga venitada kuni etteantud tähtaja saabumiseni.

Ehitusmääruse § 14 lõike 4 kohaselt kontrollib amet detailplaneeringu algatamise ettepaneku eesmärgi otstarbekust ning vastavust Tallinna üldplaneeringule, antud maa-ala puudutavatele teistele üldplaneeringutele ja ehitusmäärustele ning arengukavadele ühe kuu jooksul alates vormikohase taotluse vastuvõtmisest.

⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 18.11.2004 otsus nr 3-3-1-33-04 p 16, Riigikohtu halduskolleegiumi 25.10.2004 otsus nr 3-3-1-47-04 p 18; Riigikohtu halduskolleegiumi 10.03.2005 otsus nr 3-3-1-2-05 p 14; Riigikohtu halduskolleegiumi 29.03.2006 otsus nr 3-3-1-81-05; Riigikohtu halduskolleegiumi 09.05.2006 otsus nr 3-3-1-6-06 p 29; Riigikohtu halduskolleegiumi 11.12.2006 otsus nr 3-3-1-61-06, p 20; Riigikohtu halduskolleegiumi 05.03.2007 otsus nr 3-3-1-102-06 p 21.

Ehitusmääruse § 14 lõike 15 järgi eskiisi koostaja esitab kõigi kooskõlastustega eskiisi ametile, kes hindab eskiisi kooskõlastustingimustega arvestamist, analüüsib eskiisi muudatusi tulenevalt kooskõlastustingimustest ning detailplaneeringu algatamise põhjendatust ühe kuu jooksul arvates kõigi kooskõlastustega eskiisi esitamisest. Vajadusel tagastab amet eskiisi selle koostajale paranduste tegemiseks.

Seega tulenevad eeltoodud ehitusmääruse sätetest haldusmenetluse teostamiseks kindlad tähtajad ja ametil tuleb jääda määruses toodud tähtaegade raamesse. On võimalik, et ehitusmääruses sätestatud tähtajad on ebareaalsed, arvestades ameti poolt lahendatavate asjade arvu ja keerukust ühelt poolt ning selle töö tegemiseks ettenähtud ametnike arvu ja kompetentsust teiselt poolt. Viimane ei tähenda aga seda, et õigusaktides sätestatud tähtaegu ei tuleks järgida. Kui amet leiab, et õigusaktides sätestatud tähtajad on ebareaalsed, tuleb pöörduda asjakohaste organite poole õigusaktide muutmiseks.

4) Projekteerimistingimuste taotluste menetlemine

Ametis asjaajamistoimikutega tutvudes selgus, et isiku projekteerimistingimuste taotluse menetlemine ja projekteerimistingimuste mitteväljastamist puudutava vastuse saatmine võttis aega tunduvalt kauem kui 15 päeva. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- K. J. 09.06.2006 Külaniidu tee 8 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 04.06.2007 kirjaga nr 2-2/204;
- AS Transgroup Invest esitas ametile 28.06.2006 projekteerimistingimuste taotluse ja eskiisi seonduvalt Jõe tn 4 a kinnistul asuva parkimismaja katusele helikopteri maandumisväljakuga. Amet vastas 20.09.2007 kirjaga nr 2-2/1652;
- K. K. esitas 02.11.2006 projekteerimistingimuste taotluse Sikupilli tn 4 korterelamu III ja katusekorruse pealeehitamiseks ja 14.06.2007 pöördumises viitas, et ei ole saanud vastust 02.11.2006 esitatud projekteerimistingimuste taotlusele. Amet pikendas 11.07.2007 pöördumisele vastamise tähtaega ja vastas 29.08.2007 kirjaga nr 2-2/2368;
- A. B. 27.11.2006 Paldiski mnt 209 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 05.04.2007 kirjaga 2-2/1320;
- R. H. 05.01.2007 Magasini tn 5 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 28.03.2007 kirjaga nr 2-2/1219;
- M. R. 20.02.2007 Narva mnt 7c ja Narva mnt 9c projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 25.04.2007 kirjaga 2-2/1550;
- U. L. 19.03.2007 Paekaare tn 20 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 14.06.2007 nr 2-2/2156;
- T. Õ. 27.03.2007 Poska tn 36 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 04.06.2007 kirjaga 2-2/1472;
- OÜ Liis Projekti 10.04.2007 Kentmanni tn 18 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 03.08.2007 kirjaga nr 2-2/2605;
- R. A. (AR Tähelend) 18.04.2007 Tondi tn 25 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 19.09.2007 kirjaga nr 2-2/3015;
- I. K. 04.05.2007 Välja tn 36 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 06.07.2007 kirjaga nr 2-2/2446;
- Rodi Advokaadibüroo 07.06.2007 Ristiku 51 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 08.08.2007 kirjaga nr 2-2/2089;

- AS Tallinna Sadama 11.07.2007 pöördumisele nr 2-7-16/350, mille sisuks oli väljastada projekteerimistingimused tootmishoone projekteerimiseks, vastas amet 07.11.2007 kirjaga nr 2-2/2492;
- M. V. 13.08.2007 Linnamäe tee 37a projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 05.11.2007 kirjaga nr 2-2/3576
- V. F. 18.09.2007 Rõika tn 12 projekteerimistingimuste taotlusele vastas amet 21.11.2007 kirjaga nr 2-2/3731.

Põhiseaduse § 32 lg 1 sätestab, et igatühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud ning lõige 2, et igatühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused sätestab seadus. Omandipõhiõigusel on esmalt tõrjeõiguse tunnused. Need ongi õigus omandi valdamisele, kasutamisele käsutamisele ilma riigi õiguseta sellesse sekkuda. Tõrjeõigus ei kohusta riiki tegevuseks, vaid tegevusetuseks: riik ei tohi takistada isikut omandiõiguse teostamisel.

Põhiõiguse kaitseala adekvaatne definitsioon hõlmab kõik mõeldavad tegevused, omadused ja seisundid, millel on seos kaitstava õigushüvega. Kahtluse korral on soovitatav tunnistada tegevus, omadus või seisund põhiõigusega kaitstuks. Säärane laia tõlgendamise nõue tuleneb ideest, et põhiõigused on üksikisiku riigi vastu suunatud õigused, mis peavad tagama kõikehõlmava kaitse riigivõimu tegevuse eest.⁸ Seega on omandi mõiste põhiseaduse tähenduses laiem kui näiteks asjaõigusseaduse mõttes.

Omandiõiguse esemeks on traditsioonilises eraõiguslikus mõttes kinnis- ja vallasasjad. Põhiseaduse § 32 kaitseala on muuhulgas riivatud, kui kahjustatakse põhiseaduse § 32 kaitsealasse kuuluvat isiku õiguslikku positsiooni. Planeerimisseadusest, ehitusseadusest ning nende alusel antud õigusaktidest, st ka ehitusmäärusest, tulenevad piirangud kahtlemata riivavad omandiõigust, seades tingimusi ja piiranguid ehitamisele kui omandiõiguse teostamisele.

EhS § 19 lg 1 punkti 2 kohaselt on ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral projekteerimistingimused. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt on projekteerimistingimused ehitise arhitektuursed ja ehituslikud tingimused, mis määratakse ehitisele kohaliku omavalitsuse korraldusega 15 päeva jooksul vastava taotluse esitamise päevast arvates. Projekteerimistingimuste koostamisel lähtutakse üldplaneeringust selle olemasolu korral.

Seega määratakse projekteerimistingimustega siduvalt kindlaks need alused, millest tuleb lähtuda ehitusprojekti koostamisel. Projekteerimistingimuste näol on järelikult tegemist haldusaktiga.⁹ HMS § 43 lg 2 ütleb, et taotletud haldusakti väljaandmisest keeldumise kohta antakse haldusakt. Eelnevast tulenevalt tuleb projekteerimistingimuste väljastamisest keeldumisel ja isiku õiguste riivamisel anda haldusakt.

Õiguspäraseks ei saa pidada olukorda, kus amet saadab isikule kirja, mille kohaselt amet ei väljasta projekteerimistingimusi. Haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt

⁸ M.Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. II peatüki sissejuhatus, komm 9.1.1.

⁹ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 04.05.2006 otsus nr 3-3-1-28-06.

teatavakstegemisega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.¹⁰

Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt rõhutanud haldusaktide motiveerimise tähtsust. Motiveerimine on vajalik selleks, et isik mõistaks, mis põhjustel tema õigusi piiratakse ja et kohus saaks kontrollida haldusakti õiguspärasust¹¹. Samuti aitab haldusakti motiveerimine tagada haldusorgani enesekontrolli, sundides teda haldusakti andmise poolt- ja vastuargumente enne akti andmist läbi mõtlema¹².

Projekteerimistingimuste mitteväljastamise puhul kohaldub samuti Ehs 19 lõikes 3 sätestatud 15-päevane tähtaeg. Olukorras, mil isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema taotlus on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel.

5) Kooskõlastuse või arvamuse andmine taotluse lahendamiseks

Kontrollimisel selgus, et kinnistuga piirneva maatüki erastamise taotluste menetlemisel on ameti-poolse seisukoha andmine Tallinna Maa-ametile võtnud aega aastaid. Näiteks saab tuua järgmised Tallinna Maa-ameti pöördumised:

- Tallinna Maa-ameti kiri 07.10.2003 nr 5-9/5050 Haljas tee 21 maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 07.03.2007 kirjaga nr 2-3/2860;
- Tallinna Maa-ameti kiri 08.10.2003 nr 5-9/5069 Peterburi tee 56c, 56d, 56e maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 26.04.2007 kirjaga nr 2-3/2879;
- Tallinna Maa-ameti kiri 19.11.2003 nr 5-9/5873 Lepa põik 6 maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 07.03.2007 kirjaga nr 2-3/3474;
- Tallinna Maa-ameti kiri 19.11.2003 nr 5-9/5873 Paju tn 12a maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 07.03.2007 kirjaga nr 2-3/3474;
- Tallinna Maa-ameti kiri 28.11.2003 nr 5-9/6051 Ida tee 34 maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 07.03.2007 kirjaga nr 2-3/3578.
- Tallinna Maa-ameti kiri 17.12.2003 nr 5-9/6367 Narva mnt 150a, 150b, 150c maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 07.03.2007 kirjaga nr 2-3/3792;
- Tallinna Maa-ameti kiri 24.08.2004 nr 5-9/4028 Suur-Sõjamäe tn 31 maa erastamise võimalikkuse kohta. Amet vastas 20.09.2007 kirjaga nr 2-3/3202.

Amet on põhjendanud Tallinna Maa-ameti kirjadele vastamise viivitamist sellega, et tegemist oli ühtse seisukoha kujundamise vajadusega kinnistutega piirnevate maatükkide erastamisel ning sisulist lahendust nõudvate küsimustega. Lisaks toodud kirjavahetusele toimusid Tallinna Maa-ameti ja ameti vahel arutelud ning asjaolusid täpsustati ka telefoni teel.

Kahtlemata on maareformi läbiviimisel vajalik jälgida, et seadusega on kohalikule omavalitsusele pandud terve rida ülesandeid, mille täitmiseks omavalitsusel on maad vaja või mille korraldamine on maa kohalikule omavalitsusele kuulumise korral lihtsam ja odavam. Otsustamine, kus, millise

¹⁰ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 10.01.2006 otsus nr 3-3-1-85-06.

¹¹ Nt Riigikohtu halduskolleegiumi 30.05.1997 määrus nr 3-3-1-47-97, Riigikohtu halduskolleegiumi 22.05.2000 otsus nr 3-3-1-14-00.

¹² Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 14. 10.2003 otsus nr 3-3-1-54-03.

suurusega ja millisel otstarbel kasutatavat maatükki on omavalitsusel oma edasise arengu ja ülesannete täitmise seisukohalt lähtudes vaja, eeldab igakülgselt ja põhjalikku kaalumist.

Haldusorgan, kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks või kes on kaasatud menetlust läbiviiva haldusorgani poolt menetluse, muutub HMS § 11 lg 1 punkti 4 ja lõike 2 kohaselt menetlusosaliseks. Kuna kooskõlastava haldusorgani seisukoht omab tähtsust asja otsustamisel (mõnikord isegi siduvat tähtsust), siis sisuliselt on ta ka kaudselt menetluse läbiviijaks. Seetõttu laienevad sellisele kooskõlastavale haldusorganile haldusorgani kohustused (uurimisprintsip, efektiivse ja kiire menetlemise kohustus jne).¹³

Isikul on omandireformi raames subjektiivne õigus asja menetlemisele mõistliku aja jooksul, otsuse langetamisele ning selle teatavakstegemisele haldusakti näol.¹⁴ Ameti-poolne viivitamine seisukoha andmisel pikendab ka erastamise või erastamise keeldumise otsustamist ja nii võidakse riivata isiku õigust asja menetlemisele mõistliku aja jooksul.

3. Asjaajamine ja dokumendiregister

Asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnes, et alati ei ole järgitud dokumentide hoidmisega seotud nõudeid (nt kirjavahetus ei paikne toimikutes terviklikult).

Aluste § 46 käsitleb lahendatud paberdokumentide asutuses hoidmisega seonduvat. Selle sätte kohaselt hoitakse lahendatud paberdokumente registraatorites, kiirkõitjates, mappides või muudes ümbristes ning kirjavahetuse puhul paigutatakse samasse toimikusse esmane (algatus)kiri koos vastuskirjade ja muude asja lahendamise käigus tekkinud dokumentidega (memod, ettepanekud, arvamused jms). Dokumendid järjestatakse kronoloogiliselt nii, et need käsitleksid asja terviklikult. Kirjavahetuse lõpetab selles asjas viimati koostatud või saadud dokument.

Kontrollimisel selgus, et detailplaneeringu taotluste ja projekteerimistingimuste taotluste puhul ei ole mõningatel juhtudel dokumendiregistrisse kantud dokumendi saabumise kuupäeva, vaid ameti vastuskirja registreerimise kuupäev.

AvTS § 28 lg 1 punktist 31 ja AvTS § 29 tuleneb kohustus avaldada ameti dokumendiregister. AvTS §-des 11 ja 12 sätestatakse asutuse dokumendiregistri pidamise kohustus, et hõlbustada dokumentide üle arvestuse pidamist ja nendele juurdepääsu. Teabele juurdepääsu võimaldamise üheks eeltingimuseks dokumentide üle arvestuse pidamine ja teave selle kohta, millised dokumendid on teabevaldaja valduses. AvTS § 12 lõike 3 kohaselt kantakse dokumendiregistrisse kantakse saabunud ja väljastatud dokumentide kohta vähemalt järgmised andmed:

- 1) kellelt on saabunud või kellele väljastatud;
- 2) saabumise või väljastamise kuupäev;

¹³ Riigikohtu halduskolleegiumi 10.06.2003 otsus nr 3-3-1-38-03, p 20; Riigikohtu halduskolleegiumi 10.03.2005 otsus nr 3-3-2-05, p 21; Riigikohtu halduskolleegiumi 11.12.2006 otsus nr 3-3-1-61-06, p 23.

¹⁴ Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 13.10.2005 otsus nr 3-3-1-44-05, Riigikohtu halduskolleegiumi 29.03.2006 otsus nr 3-3-1-81-05, Riigikohtu halduskolleegiumi 10.01.2007 otsus nr 3-3-1-85-06.

- 3) mil viisil dokument saabus või väljastati (elektronposti, posti, faksi või kulleriga või anti üle isiklikult);
- 4) dokumendi rekvisiidid;
- 5) dokumendi liik (avaldus, märgukiri, resolutsioon, teabenõue, kiri vms);
- 6) dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud.

Aluste § 17 lõikest 1 tuleneb asutusele kohustus registreerida dokumendiregistris ülesannete täitmisel loodud ja saadud dokumendid. Aluste § 18 punkti 4 kohaselt registreeritakse saabunud ja väljasaadetavad dokumendid (kirjad, avaldused, märgukirjad, taotlused, teabenõuded jm). Aluste § 15 lõike 4 järgi loetakse saabunud kirja, avalduse, taotluse, teabenõude või märgukirja saabumise kuupäevaks tema registreerimise kuupäev.

Hea halduse tava nõuab isikute kirjalike pöördumiste registreerimist. Taoline formaalne nõue ei ole omaette eesmärk, vaid aitab omakorda tagada, et iga pöördumisega ka tegeletakse.