



ÕIGUSKANTSLER

Helle Vilu
Esimees
MTÜ Hooliv Jätkusuutlik Tallinn
Pargi 37-1
11613 TALLINN

Teie

Õiguskantsler .03.2007 nr 7-4/070400/00701787

Seisukoht rikkumise tuvastamise kohta

Austatud proua Helle Vilu

Pöördusite õiguskantsleri poole seoses Harju maavanema järelevalvega Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 25.10.2006 ehitusloa (ehitise lammutamiseks) nr 21335 (edaspidi *ehitusluba nr 21335*) üle. Maavanem leidis oma järelevalve tulemusena, et ehitusluba nr 21335 ei ole vastuolus kehtivate õigusaktidega. Väljendate oma rahulolematust maavanema järelevalvega, kuna leiate, et maavanem ei ole sisuliselt kontrollinud ehitusloa vastavust seadustele.

Kontrollisin, kas Harju maavanem on teostanud järelevalvet ehitusloa nr 21335 üle seadusega ettenähtud ulatuses. Tuginedes Harju maavanema järelevalve tulemusi kajastavale 07.03.2007 kirjale nr 1.3-2/6868 leian, et maavanem ei ole hinnanud ehitusloa nr 21335 materiaalselt õiguspärasust ning seeläbi rikkunud Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõigetes 1 ja 4 sätestatud järelevalve pädevust ja hea halduse tava. Samuti esitan asjassepuutuvad materjalid Vabariigi Valitsusele Harju maavanema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamise osas seisukoha võtmiseks.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Tallinna Linnaplaneerimise Amet andis 25.10.2006 ehitusloa nr 21335, millega lubas lammutada Rävala 12 asuva Sakala keskuse hoone (edaspidi *Sakala keskuse hoone*).
2. AS ETP Grupp, Eesti Arhitektide Liit, MTÜ Hooliv Jätkusuutlik Tallinn ja Demokraatlik-Rahvuslike Jõudude Koostöökoda (edaspidi *avaldajad*) pöördusid novembris 2006 Harju maavanema poole järelevalve teostamiseks ehitusloa nr 21335 vastavuse üle põhiseadusele, seadusele ja seaduse alusel antud muule õigusaktile. Avaldajad väitsid eelkõige, et väljastatud ehitusluba ei ole kooskõlas kehtiva detailplaneeringuga.
3. Harju maavanem keeldus järelevalvet teostamast 28.11.2006, kuna leidis, et tal puudub järelevalve pädevus kohaliku omavalitsuse ameti ehitusloa üle.
5. Harju maavanema poole pöördus 15.12.2006 regionaalminister korraldusega teostada järelevalvet ehitusloa nr 21335 seaduslikkuse üle.

Õiguskantsler

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

6. Regionaalministri korraldusest ajendatuna pöördus Harju maavanem 18.12.2006 õiguskantsleri poole arvamuse kujundamiseks maavanema järelevalve pädevuse kohta kohaliku omavalitsuse üksikaktide üle.

7. Õiguskantsler viis Harju maavanema pöördumisest lähtudes läbi menetluse, mille tulemusena võttis 20.12.2006 seisukoha maavanema järelepädevuse ulatuse kohta. Õiguskantsleri seisukoha kohaselt on maavanem kohustatud teostama järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse ameti üksikakti üle.

8. Lähtudes nimetatud õiguskantsleri seisukohast algatas Harju maavanem järelevalve ehitusloa nr 21335 üle.

9. Järelevalve tulemusena leidis Harju maavanem 07.03.2007, et ehitusluba on seadusega kooskõlas.

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

10. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 lõiked 1 ja 4 sätestavad:

„(1) Maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle/.../.”

„(4) Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse.”

11. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 54 sätestab: ”Haldusakt on õiguspärase, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele”

12. Planeerimisseaduse (PlanS) § 9 lg 1 sätestab: ”Detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta.”

13. PlanS § 3 lg 2 sätestab: „Detailplaneeringu koostamine on kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatutel kompaktsel asustusega territooriumi osadel:

1) uute hoonete, välja arvatud üksikelamu kõrvalhooned, suvila kõrvalhooned ja aiamaa kõrvalhooned ning teised kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehooned, ehitusprojekti koostamise ja püstitamise aluseks;

2) olemasolevate hoonete, välja arvatud üksikelamu, suvila ja aiamaa ning nende kõrvalhooned, maapealsest kubatuurist üle 33 protsendi suuruse laiendamise ja selle ehitusprojekti koostamise aluseks;

3) maa-alade kruntideks jaotamise korral.”

14. Ehitusseaduse (EhS) § 3 lg 1 sätestab: „Ehitis peab olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale/.../.”

15. EhS § 18 lg 2 sätestab: „Ehitusprojekt peab olema koostatud selliselt, et selle järgi ehitatav ehitis vastaks käesoleva seaduse §-s 3 sätestatud nõuetele/.../.”

16. EhS § 19 lg 1 punkti 1 kohaselt: „Ehitise püstitamiseks koostatava ehitusprojekti aluseks on detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneering /.../.”

17. EhS § 24 lg 1 punkti 1 kohaselt: „Ehitusloa väljastamisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele või ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule või projekteerimistingimustele.”

ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

18. Tulenevalt VVS § 85 lõigetes 1 ja 4 sätestatust, kontrollib maavanem üksikakti järelevalves selle vastavust õigusnormidele, sh põhiseadusele, seadusele ja seaduse alusel antud muule õigusaktile. Maavanema järelevalve antud kontekstis tähendab haldusakti õiguspärasuse kontrolli.

19. Maavanema Vabariigi Valitsuse seadusest tulenev riiklik järelevalve hõlmab üksnes kohaliku omavalitsuse haldusaktide õiguspärasuse, mitte otstarbekuse kontrolli. Austades kohaliku omavalitsuse autonoomias tulenevat õigust ise otsustada kohaliku elu küsimuste üle, saab ja peab maavanema keskendumata konkreetse haldusakti õiguspärasuse eeldustele, mis tulenevad HMS §-st 54.

20. Ehitisluba on haldusakt, mis on suunatud isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele. HMS § 54 sätestab nõuded haldusakti õiguspärasusele: „Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.”

21. HMS § 54 käsitleb haldusakti õiguspärasuse eeldustena nii selle materiaalselt kui formaalselt õiguspärasust. Haldusakt on formaalselt õiguspärane, kui selle on andnud pädev organ kehtivaid menetlus- ja vorminõudeid järgides. Haldusakti materiaalne (sisuline) õiguspärasus tähendab, et haldusakt on antud kehtival õiguslikul alusel, kooskõlas kehtiva õigusega, on proportsionaalne ning kaalutlusvigadeta. Teostades riiklikku järelevalvet kohaliku omavalitsuse kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti üle ei saa maavanem asuda kaalutlusõigust ise teostama (sh otsustama otstarbekuse üle), kuid saab ja peab kontrollima, kas kaalutlusõigust on teostatud kooskõlas HMS § 4 lõikega 2.

22. Selleks, et jõuda järeldustele haldusakti õiguspärasuse osas, tuleb kontrollida nii formaalselt kui materiaalselt õiguspärasust. Järgnevalt hindan, kas maavanem on teostanud järelevalvet ehitusloa nr 21335 õiguspärasuse üle ettenähtud ulatuses.

1. Ehitusloa formaalne õiguspärasus

23. Ehitisluba on formaalselt õiguspärane, kui selle on vastu võtnud pädev organ menetlus- ja vorminõudeid järgides.

24. Ehitusseaduse § 23 lg 1 näeb ette, et ehitusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus. Tallinna ehitusmääruse § 38 kohaselt väljastab ehitusloa ja tunnistab selle kehtetuks Tallinna Linnaplaneerimise Amet. Ehitusloa menetlus- ja vorminõuded on esitatud EhS §-des 23, 25, 26, 27 ja § 22 lõike 5 alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 24.12.2002

määruses nr 63 „Ehitusloa vorminõuded”. Ehitusloa formaalse õiguspärasuse nõuetele lisanduvad ka HMS §-des 55-57 haldusaktile esitatud üldnõuded.

25. Maavanem on oma järelevalve tulemustes asunud seisukohale, et „Tallinna Linnaplaneerimise Amet, lähtudes ehitusseaduse §-st 12 ning kehtiva Tallinna ehitusmääruse §-dest 35 ja 37, oli õigustatud andma ehitusluba nr 21335, ehitusluba on vormistatud õigusaktidele vastavalt, on asjakohane ning piisavalt põhjendatud. Järelevalvemenetluse käigus ei ole tuvastatud, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet oleks eksinud ehitusloa väljaandmise menetlust reguleerivate normide vastu.”

26. Tuginedes maavanema järelevalve tulemustele järelتان, et maavanem on kontrollinud ehitusloa nr 21335 formaalset õiguspärasust ning jõudnud järeldusele, et haldusakt on formaalselt õiguspärane. Õiguskantsleril ei ole alust kahtluseks, et maavanem ei ole teostanud ehitusloa nr 21335 formaalse õiguspärasuse järelevalvet piisava põhjalikkusega.

2. Ehitusloa materiaalne õiguspärasus

27. Ehitusloale esitatavad materiaalsed nõuded on sätestatud esmajoones ehitusseaduses. EhS § 24 lg 1 kohaselt ei väljastata ehitusluba, kui ehitusprojekt ei vasta ehitusprojektile esitatavatele nõuetele või ehitusprojekti koostamise lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule. Ehitusprojektile esitatavad põhinõuded on sätestatud EhS §-s 18 ja § 19 lõigetes 1 ja 2. Tuginedes EhS § 18 lõikele 2 ja § 19 lg1 punktile 1 peab ehitusprojekt detailplaneeringu kohustuse korral vastama detailplaneeringule ning tagama EhS §-s 3 sätestatud nõuetele vastava ehitise valmimise. EhS § 3 lõike 1 kohaselt peab ehitise olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekti käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale.¹

28. Seega ehitusluba, mis ei vasta detailplaneeringule ning mis ei ole kooskõlas ehitamist ja ehitusprojekti reguleerivate õigusnormidega või muul põhjusel ei taga nõuetekohase ehitise valmimist, on materiaalselt õigusvastane.²

29. PlanS § 9 lõike 1 kohaselt on detailplaneering aluseks lähiaastate ehitustegevusele ja maakasutusele valla või linna territooriumi osa kohta. Detailplaneeringu kohustuslikkuse sätestab PlanS § 3 lg 2. Detailplaneering on linnas kohustuslik uute hoonete püstitamiseks ja olemasolevate laiendamiseks üle 33% olemasolevast kubatuurist.

30. Märgin, et eeltoodust lähtuvalt on ehitusloa materiaalse õiguspärasuse vaieldamatuks kriteeriumiks selle vastavus detailplaneeringule.

31. Harju maavanema järelevalve tulemustest ei selgu, et maavanem oleks hinnanud ehitusloa nr 21335 vastavust detailplaneeringule ega teistele EhS materiaalsetele nõuetele.

32. Järelevalve tulemuste punktis 3 esitatud seisukohas märgib maavanem vaid: „kehtiv detailplaneering ega muu õigusakt ei saa keelata isikul tema omandis olevat hoonet lammutada,

¹ Ehitiste formaalse ja materiaalse õiguspärasuse eelduste kohta vt. A.Kalbus, Ebaseaduslike ehitiste kõrvaldamine. Kohtupraktika, Juridica, 2006, nr 7, lk 490-504.

² Ehitise materiaalselt õiguspärasust on käsitletud oma lahendis nr 3-3-1-64-02 Riigikohtu halduskolleegium, kelle hinnangu kohaselt on ehitise siis materiaalselt õiguspärane, kui ta on kooskõlas kehtivate planeeringutega, ehitusnormide ja muude ehitise suhtes kohaldatavate normidega (p15) ning kui ta on lubatud planeeringuga ja sobib ümbrusse, ning on ka muidu õiguspärane (p17).

kui on täidetud õigusaktidest tulenevad nõuded ehitamisele. /.../ Põhiseadusest tulenev omandiõiguse kaitse on antud juhul piiratud EhS nõuetega, mis keelavad isikul alustamast temale kuuluva ehitise lammutamisega olukorras, kus puuduvad vajalikud ja nõutavad toimingud, dokumendid ja teavitamine. AS Sakala Keskus ja Uus Sakala on täitnud EhS-s esitatud nõuded AS-le Uus Sakala hoonestusõigusealusel kuuluva Rävälä pst 12 ehitise lammutamise osas”.

33. Tsiteeritud punktis väljendab maavanem sisuliselt seisukohta, et kehtiva ehitusloa alusel on isikul õigus temale kuuluv hoone lammutada. Et kehtiv haldusakt on täitmiseks kohustuslik (ka haldusorganile), on aga sõnastatud seadusandja poolt HMS §-s 60. Kehtiv õigusakt ei ole aga alati õiguspärane. Maavanema järelevalve üksikaktide üle seisnebki nende õiguspärasuse (nii formaalse kui materiaalse) hindamises.

34. Maavanema järelevalve menetlust lõpetav otsus peab heast halduse tavast tulenevalt olema põhjendatud viisil, mis tagaks selle sisulise kontrollitavuse. Käesoleval juhul jätab maavanema poolt järelevalve tulemusel kajastatu kahtluse, et maavanem on järelevalve teostamisel piirdunud üksnes formaalse kontrolliga ega ole hinnanud ehitusloa sisulist õiguspärasust, st - kas ehitusloa vastab sellele esitatavatele sisulistele nõuetele, k.a detailplaneeringule, või mitte. Haldusakti materiaalse kontrolli teostamine maavanema poolt ei nähtu tehtud otsuse põhjendustest.

35. Vastavalt HMS § 56 lg-tele 1 ja 2 peavad kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Haldusakti põhjendamine peab tagama õige ja õiglase otsuse.³ Põhjendamiskohustuse üheks eesmärgiks on võimaldada otsuse tagantjärele kontrolli, mis võimaldaks taastada läbiviidud menetluse ja arutluskäigu. Seejuures ei piisa sellest, et avalik võim annab põhjenduse tagantjärele, nt kohtumenetluse käigus.⁴

36. Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et kirjaliku motiveerimise eesmärk on ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Kirjaliku põhjendamise nõue sunnib haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema.⁵

37. Leian, et antud asjas oleks maavanem pidanud hindama ehitusloa nr 21335 vastavust detailplaneeringule. Maavanema poole järelevalve algatamiseks pöördunud avaldajad leidsid, et ehitusloa lahendus, mille kohaselt lubatakse lammutada Sakala keskuse hoone, ei vasta kehtivale detailplaneeringule. Vajadus kontrollida ehitusloa vastavust detailplaneeringule kui ehitusloa materiaalse õiguspärasuse eeldust tulenes nii asjas maavanemale esitatud avalduste kui ka peetud avaliku diskussiooni rõhuasetustest.

38. Detailplaneeringu üks eesmäärke on tasakaalustada erinevate isikute ja gruppide õigused ja huvid. Selle eesmärgi saavutamiseks on seadusega nähtud ette planeeringu avalik menetlus.⁶ Detailplaneeringu menetlus ning sellesse avalikkuse kaasamine legitimeerib detailplaneeringuga kehtestatava linnaruumi lahenduse. Legitiimne on lahendus, mis on seadusega ettenähtud korras avalikult läbi arutatud, kaalutletud ning kõiki olulisi asjaolusid arvestades ja põhjendatud huve

³ RKHKo 27.02.2007 nr 3-3-1-93-06, p 13.

⁴ RKHKo 27.02.2007 nr 3-3-1-93-06, p 16.

⁵ RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 36.

⁶ RKHKo 20.10.2005 nr 3-3-1-33-05, p 13.

tasakaalustades kehtestatud. Seetõttu ei või kohalik omavalitsus anda planeeringuga vastuolus olevat ehitusluba. Vastasel juhul kaotaks detailplaneering igasuguse mõtte.

39. Vastavalt VVS § 85 lõigetes 1 ja 4 sätestatule peab maavanem kontrollima üksikakti vastavust põhiseadusele, seadusele ja muule seaduse alusel kehtestatud õigusaktile. Detailplaneering on planeerimisseaduse alusel kehtestatud õigusakt, mis on lähiaastate ehitustegevuse aluseks kohaliku omavalitsuse territooriumi osal ja millele peab vastama ehitusluba. Ehitusloa vastavus detailplaneeringule on tema materiaalse õiguspärasuse oluline eeldus. Kuna maavanem ei ole hinnanud ehitusloa nr 21335 materiaalselt õiguspärasust, ei ole ta teostanud üksikakti järelevalvet VVS § 85 lõigetes 1 ja 4 sätestatud ulatuses.

3. Hea halduse tava järgimine

40. PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohus on rõhutanud, et õigus seaduspärasele haldusmenetlusele on ka osaks õigusest heale haldusele.⁷ Hea halduse tava kohustab haldusorganit järgima kõiki kehtestatud menetlusreegleid ja menetluspõhimõtteid, sh uurimisprintsipi. Seega peab järelevalve teostamisel haldusorgan kontrollima ja hindama kõiki olulisi asjaolusid ega või omatahtsi põhjendamatult loobuda järelevalve teostamisest või enda kontrolliulatust piirata. Järelevalvemenetluse objektiivsuses, mõistlikkuses ja igakülguses peavad veenma ka järelevalve tulemuste põhjendused.

41. Kuna maavanema järelevalvet lõpetavas otsuses ei ole hinnatud ehitusloa vastavust detailplaneeringule, on mul alust tõdeda, et maavanema järelevalve ei olnud igakülgne ega keskendunud kõigile asjas olulistele asjaoludele, minnes seeläbi vastuollu hea halduse tavaga.

4. Kokkuvõte

42. Maavanema järelevalve tulemustest ei selgu, et ehitusloa vastavust detailplaneeringule oleks kontrollitud. Olen seisukohal, et maavanema järelevalve ehitusloa nr 21335 üle oleks pidanud hõlmama detailplaneeringule vastavuse kui ehitusloa ühe tähtsama materiaalse õiguspärasuse eelduse kontrollimist. Hinnates vaid ehitusloa nr 21335 formaalset õiguspärasust, rikkus maavanem temale VVS § 85 lõigetes 1 ja 4 antud järelevalve pädevust ja hea halduse tava.

43. Maavanema poolt järelevalve puuduliku teostamise tulemusel tekkinud tagajärjed on pöördumatud, sest ehitusloa alusel on juba hoone osaliselt lammutatud. Seega ei ole enam olukorda võimalik lahendada maavanema suhtes teenistusliku järelevalve teostamise käigus ja tuleks kaaluda maavanema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamist. Avaliku teenistuse seaduse § 84 punkti 1 kohaselt on distsiplinaarsüüteoaks muuhulgas teenistuskohustuste süüline mittenõuetekohane täitmine. Avaliku teenistuse seaduse § 86 kohaselt määrab ametnikule distsiplinaarkaristuse isik või ametiasutus, kellel on vastava ametniku ametisse nimetamise õigus.

⁷ RKHKo 28.02.2007, nr 3-3-1-86-06, p 13.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 83 lg 1 alusel nimetab maavanema ametisse (regionaalministri ettepanekul) Vabariigi Valitsus. Esitan asjassepuutuvad materjalid Vabariigi Valitsusele maavanema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamise osas seisukoha võtmiseks.

Austusega



Allar Jõks

Koopia: Eesti Arhitektide Liit