



KLIIMAMINISTEERIUM

Heili Püümann
Advokaadibüroo NOVE OÜ
heili.puumann@nove.ee

Teie 27.09.2023

Meie 29.10.2023 nr 1-17/23/4475-2

Vastus selgitustaotlusele

Austatud Heili Püümann

Pöördusite Kliimaministeriumi poole selgitustaotlusega, mis puudutab planeerimisseaduse (*edaspidi PlanS*) ja ehitusseadustiku (*edaspidi EhS*) rakendamist. Ministeriumid annavad selgitusi tuginedes märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (*edaspidi MSVS*) §-le 3, mille kohaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus annab tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta. Õigusalaste selgituste raames selgitame konkreetse seaduse, paragrahvi, lõike, punkti sisu ja tähendust. Õigusalane selgitus ei ole konkreetsetele asjaoludele hinnangute andmine.

Vastuse koostamisel konsulteeris Kliimaministerium PlanS-i puudutavates küsimustes Regionaal- ja Põllumajandusministeriumiga, kes on planeerimisõiguse valdkonnas pädev asutus.

Märgime, et teadmata konkreetseid juhtumipõhiseid asjaolusid, ei ole meie hinnangul võimalik mõnede selgitustaotluses esitatud küsimustele ammendavalt vastata. Püstitatud küsimuste vastus sõltub suuresti spetsiifilistest asjaoludest.

Palute arvamust, kas planeeringu kooskõlastaja saab detailplaneeringu kooskõlastamise eelduseks seada tingimust, mille kohaselt planeeringust huvitatud isik sõlmib kooskõlastajaga planeeringumenetluse raames lepingu, millega kohustub välja ehitama mahasõidu riigimaanteelt. Selgitate, et tee omaniku esindaja on keeldunud planeeringu kooskõlastamisest viidates EhS § 99 lõikele 3 ning andnud teada, et on nõus planeeringu kooskõlastama üksnes juhul, kui huvitatud isik sõlmib tee omanikuga juba detailplaneeringu menetluse raames ristumiskoha väljaehitamise lepingu kooskõlas ettenähtud tüüplahendusega. Leiate, et sellega keeldub kooskõlastaja sisuliselt detailplaneeringu menetluses osalemast ning enda seadusest (PlanS § 127 lg 1 ja § 133 lg 1 jj) tulenevaid kohustusi täitmast seniks, kuniks huvitatud isik ei sõlmi tee omanikuga detailplaneeringu menetluse raames lepingut planeeringus ettenähtud tulevase rajatise väljaehitamiseks.

PlanS § 127 lõige 1 sätestab, et detailplaneering koostatakse koostöös valitsusasutustega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi detailplaneering käsitleb. PlanS § 133 lõike 1 kohaselt esitatakse detailplaneering kooskõlastamiseks PlanS § 127 lõikes 1 nimetatud asutustele. Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määruse nr 133 „Planeeringute koostamisel koostöö tegemise kord ja planeeringute kooskõlastamise alused“ § 3 punkti 14 kohaselt teeb planeerimisalase tegevuse korraldaja koostööd ja kooskõlastab planeeringu Transpordiametiga muuhulgas juhul kui planeeringuala külgneb riigiteega ja planeeringuga kavandatakse tegevusi riigitee kaitsevööndis.

PlanS § 131 lõige 2 sätestab, et planeeringu koostamise korraldaja võib detailplaneeringust huvitatud isikuga sõlmida halduslepingu, millega huvitatud isik võtab kohustuse PlanS § 131 lõikes 1 nimetatud detailplaneeringukohaste ja planeeringulahenduse elluviimiseks otseselt vajalike ning sellega funktsionaalselt seotud rajatiste väljaehitamiseks või väljaehitamiseiga seotud kulude täielikuks või osaliseks kandmiseks. Eelnevast tuleneb, et haldusleping sõlmitakse detailplaneeringu elluviimiseks, et tagada avalikuks kasutamiseks ette nähtud tee ja sellega seonduvate rajatiste, haljastuse, välisvalgustuse ning tehnorajatiste ehitamine detailplaneeringust ja selle elluviimisest huvitatud isiku poolt. Lepinguga annab kohalik omavalitsus kui planeeringu koostamise korraldaja oma seadusest tuleneva kohustuse täitmise üle planeeringust huvitatud isikule.

Kuna PlanS § 131 kohane haldusleping sõlmitakse planeeringu koostamise korraldaja ja huvitatud isiku vahel, siis kõik tingimused lepatakse kokku nende osapoolte vahel. Halduslepingu sõlmimine peab tagama, et detailplaneeringust huvitatud isikul oleks selge, milliseid planeeringu elluviimiseks vajalikke nõudeid ootab temalt kohalik omavalitsus. Planeeringu kooskõlastaja ei ole enamasti planeeringust huvitatud isik ega saa seega seada tingimusi halduslepingu sisule. Detailplaneeringu kooskõlastamata jätmise eelduseks on vastuolu õigusaktiga (PlanS § 133 lõige 3). Seega tuleb planeeringu kooskõlastamata jätmisel viidata konkreetsetele õigusaktile, millega vastuolu esineb.

PlanS § 126 lg 1 punkt 4 sätestab, et detailplaneeringu ülesanne on muuhulgas avalikule teele juurdepääsutee võimaliku asukoha määramine. See tähendab, et PlanS-ist tulenevalt on detailplaneeringus kohustuslik määrata üksnes juurdepääsutee võimalik asukoht, samas kui teede ristumiskoha täpsem lahendus selgub alles projekteerimise käigus. Sellest tulenevalt ei ole detailplaneeringu kooskõlastamata jätmise viitega EhS § 99 lõikele 3 asjakohane, kuna see säte reguleerib ehitusprojekti kooskõlastamist ja projektile vajadusel täpsustavate nõuete seadmist.

Ehitusprojekti koostamise alus on detailplaneering (PlanS § 124 lõige 4). Ehitusprojekt on omakorda projekteerimise käigus koostatud dokument (EhS § 5). Teisisõnu, ehitusprojekti koostamisele eelneb detailplaneeringu koostamise kohustuse korral detailplaneeringu koostamine ning ehitusprojekti koostamist saab alustada pärast detailplaneeringu kehtestamist.

Selgitustaotlusest ei selgu, kas vaidlusalune tee on avalikult kasutatav tee, avalikkusele ligipääsetav erateele või eratee. Seega ei saa ministerium anda hinnangut, kas ning milline luba või teavitus oleks olnud vajalik tee ümberehitamiseks ja kas EhS § 99 lg 3 kohalduks.

Ministerium juhib tähelepanu, et avalikult kasutatava tee omaniku õigused määrata tingimusi võivad lisaks EhS 99 lõikele 3 tuleneda ka kaitsevööndi regulatsioonidest.

EhS § 70 lg 2 punkt 1 ütleb, et ehitise kaitsevööndis on keelatud ohustada ehitist või selle korrakohast kasutamist ja sama lõike punkt 2 ütleb, et on keelatud ehitada ehitusloakohustuslikku teist ehitist, sealhulgas eemaldada ning kuhjata pinnast. Sõltumata tee liigist võib osutada vajalikuks olemasoleva tee ümberehitamisel kaitsevööndis kaitsevööndiga ehitise omaniku nõusoleku saamine. Eratee puhul saab pöörduda selleks kaitsevööndiga ehitise omaniku poole või juhul kui tee ümberehitamiseks on loa- või teatisekohustus, siis saab pädev asutus kaasata vastavasse menetlusse kaitsevööndiga ehitise omaniku. Nõusoleku andmise eest ei või kaitsevööndiga ehitise omanik võtta tasu ega nõuda selliste lisapiirangute kehtestamist, mis ei seendu ohutusega.

Seega eeltoodust johtuvalt, sõltumata tee liigist või EhS 99 lg 3 kohaldamise ulatusest, võib tekkida olemasoleva tee ümberehitamisel kaitsevööndis kaitsevööndi ehitise omanikul õigus esitada kaitsevööndiga ehitise ohutuse tagamiseks ümberehitatavale teele nõudeid, mille sisu võib olla sarnane EhS 99 lg 3 toodule. Küll aga tuleb konkreetseid nõudeid igal üksikjuhtumil eraldi kaaluda ning põhjendada.

Teie selgitustaotluses riikliku järelevalvet puudutava küsimuse osas selgitame, et korrakaitseaduse (*edaspidi KorS*) § 2 lg 4 kohaselt on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. KorS § 5 lg 2 kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Viidatud §-i lg 1 kohaselt on korrarikkumine

avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Sellest tulenevalt on järelevalve menetluse kontrollitse konkreetne korrarikkumine ehk teisisõnu ehitustegevus ja ehitise ehitis või ehitise osa, mille puhul ei ole tagatud kõik õigusnormidest tulenevad eeldused. Õiguskantsler on asunud seisukohale, et ehitise nõuetele vastavusest rääkides mõistetakse ennekõike ehitamise ajal kehtinud nõudeid. Hiljem kehtestatud nõudeid tagasiulatuvalt ei kohaldata, välja arvatud siis, kui selleks on kaalukad põhjused.¹

Riikliku järelevalve menetlust läbiviival haldusorganil on järelevalve teostamisel ning järelevalvemeetmete kohaldamisel suur kaalutlusruum. Järelevalve teostaja peab järelevalve teostamisel valima meetmed, mis on vajalikud ja eesmärgipärased konkreetse juhtumi korral.² Riikliku järelevalve menetluse raames on võimalik langetada õiguspärane kaalutlusotsus ning otsustada edasise tegevuse jätkamiseks vajalikud toimingud vaid juhul, kui välja on selgitatud kõik konkreetsel juhul tähtsust omavad asjaolud.

Korrakaitseorgan otsustab ehitise lammutamise eelkõige EhS § 132 lg 3 sätestatud alustel ning erisäte tuleneb looduskaitseaduse § 70⁴, mis sätestab riikliku järelevalve erisused. Juhime tähelepanu, et EhS § 132 lg 3 toodud loetelu ei ole ammendav, see tähendab, et eluliselt võib esineda loetelus nimetamata juhtusid, mil korrakaitseorgan ehitise lammutamise otsustab. Kuna lammutusettekirjutus on ehitatud isiku suhtes äärmiselt koormav meede, tuleb selle tegemisele eelnevalt hoolikalt kaaluda, kas ei esine vähemkoormavaid meetmeid, mida oleks võimalik kasutada sama eesmärgi saavutamiseks. Lammutusettekirjutuse tegemise proportsionaalsuse huvides tuleb kaaluda, millised vastuolud loa tingimuste või muude avalik-õiguslike normidega on nii olulised, et lammutamine on sobiv, vajalik ja mõõdukas meede³. Haldusorgan peab põhjalikult kaaluma isikute õiguste riivet (ajaline perspektiiv, lammutamise ainuvõimalikkus teiste isikute õiguste kaitseks, usalduse kaitse), kulutusi lammutamiseks, etteantud nõuete ületamise suurust, osalise lammutamise võimalikkust ja seadustamise võimatust. Seega võib korrakaitseorgan otsustada ehitise lammutamise juhul, kui ükski vähem koormavam meede avaliku korra tagamise eesmärki ei täida. Riigikohus on sedastanud, et kaalutusõiguse teostamisel ei tule arvestada üksnes õigusaktidega, vaid kõigi oluliste asjaoludega⁴.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Sander Salmu

Liikuvuse asekanter

Teadmiseks: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Transpordiamet

Eduard Kärstna, 639 7643

eduard.karstna@kliimaministeerium.ee

¹ Kättesaadav veebis:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ehitisele%20esitatavad%20tuleohutus%C3%B5uded.pdf

² Ehitusseadustiku eelnõu nr 555 SE seletuskiri, lk 154

³ Ehitusseadustiku eelnõu nr 555 SE seletuskiri, lk 165

⁴ 3-20-2273/28 Adepte II, p 17