



Õiguskantsler

Tallinna Linnakantselei  
lvpost@tallinnlv.ee

Teie nr

Meie 24.03.2016 nr 7-4/151524/1601269

## **Parkimisala rajamine Lehe tn T2 kinnistule**

Lugupeetud härra Aas

Teile teadaolevalt analüüsisin Tallinna linna ametiasutuste tegevust Kristiine linnaosas Lehe tn T2 kinnistule 2012. aastal parkimisala rajamisel. Menetlus puudutas linna ametiasutuste poolt parkimisala naaberkinnistu omanikule (avaldajale) antud selgitusi seoses Lehe tn T2 kinnistule parkimisplatsi rajamisega. Samuti käsitles menetlus küsimusi ehitusloa vajalikkusest ja naaberkinnistute omanike kaasamisest parkimisala rajamisel.

Tänan Teid menetluse käigus antud selgituste eest.

Leian, et Tallinna Linnavalitsus ei ole Lehe tn T2 kinnistul parkimisala rajamisega seonduvas menetluses järginud hea halduse tava.

Linna eri ametiasutused jagasid avaldajale aja jooksul vastuolulist teavet parkimisala õigusliku olemuse ja selle rajamise asjaolude kohta. Lähtudes kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseaduse alusel vaieldavast eeldusest, et parkimisala näol ei ole tegemist ehitisega, ei viinud Tallinna Linnavalitsus läbi ehitusloamenetlust, jättes parkimisala naaberkinnistute omanikud ilma võimalusest kohases menetluses oma seisukohti avaldada.

### ***Kirjavahetus ja avaldajale antud selgitused***

Kuna avaldusaluste sündmuste algusajast on möödunud mitmeid aastaid, mille käigus on avaldaja olnud erinevate linna ametiasutustega sagedases kirjavahetuses, ei olnud käesoleva menetluse eesmärk hinnata, kas ja millal linna ametiasutused avaldaja igale pöördumisele vastasid. Avaldaja seisukohalt pidasin oluliseks, et ta saaks linnavalitsuselt üheselt mõistetava selgituse parkimisala rajamise asjaolude ja õiguspärasuse kohta. Sellel eesmärgil palusin Teil teabe palvele saadetak vastus edastada samaaegselt teadmiseks ka avaldajale.

Vastuses teabe palvele selgitas Tallinna Linnplaneerimise Ameti juhataja, et Lehe tn T2 kinnistule rajatud parkimisala ei saa nimetada terviklikuks asjaks ja seega ka ehitiseks.

Tegemist on üksnes nimetatud alale kokku veetud ja laiali lükatud materjaliga. Kuna Tallinna Linnaplaneerimise Ameti hinnangul ei ole objekti näol tegemist ehitisega, siis ei väljastatud sellele ka kuni 30.06.2015 kehtinud [ehitusseaduse](#) kohaselt ehitusluba.

Avaldusaluses asjas ei ole Tallinna linna erinevate ametiasutuste seisukohad parkimisplatsi olemuse ja õigusliku liigituse osas siiski läbivalt samad olnud. Näiteks Tallinna Linnavaarameti 25.11.2013 avaldajale edastatud kirjas viidatakse kinnistul toimunud tegevusele lihtsalt kui kinnistu korrastamisele. Samas nimetatakse Kristiine Linnaosa Valitsuse 11.12.2013 avaldajale saadetud kirjas Lehe tn T2 kinnistule tekkinud objekti rajamiseks ja rõhutatakse, et linnaosa valitsus ei ole selle ehitamiseks ega kasutamiseks luba andnud. Tallinna Munitsipaalpolitsei Amet on oma 15.01.2014 kirjas möönnud, et tegemist ei ole küll ehitisega, kuid toimunud tegevust võib siiski käsitada ehitusliku tegevuse ettevalmistustööna. Veel on Tallinna Linnaplaneerimise Amet avaldajale 10.11.2014 edastatud kirjas viidatud, et tegemist võib olla ajutise ehitisena rajatud asfaltfreeskattega platsiga.

On arusaadav, et taoline õiguslike selgituste mitmekesisus tekitab asutustega suhtlevas isikus mitte üksnes segadust, vaid ka nõrdimust ja trotsi. Liiatigi süvendab see kahtlusi, et linna eri ametiasutustel pole ka endil kindlust, kas ja millega valminud ja kasutatava parkimisala näol tegemist on ning milline õiguslik raamistik seda reguleerib.

Taoliste segaduste edaspidiseks vältimiseks palun Teil kaaluda võimalusi linna ametiasutuste vahelise infovoo ja tööprotsesside selliseks kujundamiseks, et samal teemal ei annaks linna ametiasutused erinevaid selgitusi.

### ***Ehitise mõiste ja ehitusloa menetlus***

Eraldi kerkis menetluses küsimus sellest, kas varasema murukattega haljasala asemele rajatud parkimiseks mõeldud ala on käsitatav ehitisena või on tegemist üksnes pinnase ja teekattematerjali (killustiku, freespuru vms) korrapärase ladustamise ja laialilükkamisega.

Kuni 30.06.2015 kehtinud [ehitusseaduse](#) § 2 lg 1 järgi mõisteti ehitisena aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikku asja.

Ilmselt pole käesolevas asjas küsimust sellest, et kasutatav parkimisala tekkis inimtegevuse tulemusena ja on aluspinnasega kohtkindlalt<sup>1</sup> ühendatud.

Mis puutub asja terviklikkusesse, siis tuleb siinkohal lähtuda asja kasutuseesmärgist, kasutamise viisist, kestusest ja muudest asjakohastest teguritest, mis võimaldavad kõnealust objekti teistest ehitistest eristada.<sup>2</sup>

Terviklikkust ei tuleks mõista kitsendavalt. Ülearu kitsendav oleks näiteks järeldus, et inimtegevuse tulemusena valminud rajatist ei saa pidada terviklikuks asjaks, kuna või kuni sel puuduvad äärekivid, valgustus, vihmavee äravool vms. Olukorras, kus ala plaanitakse kasutada parkimiseks ning varasema haljastuse asemele inimtegevuse tulemusena rajatud laialilaotatud, tasandatud ja kinni rullitud kattematerjaliga ala püsivalt just selleks otstarbeks kasutatakse, pole põhjust kahelda, et objekt on just selle kasutuseesmärgi ja -vajaduse vaatenurgast terviklik.

<sup>1</sup> Vt RKKKo 19.06.2006, nr [3-1-1-44-06](#), p 9.

<sup>2</sup> Vt RKHK0 21.02.2011, nr [3-3-1-80-10](#), p 24.

Kui kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseaduse pinnalt võis kohtupraktikat analüüsimate jääda mõnevõrra lahtiseks, mida täpselt tuleks seaduse mõttes ehitise ja ehitamisena käsitada, siis 01.07.2015 jõustunud [ehitusseadustik](#) (edaspidi *EhS*) on selles osas üksikasjalikum.

EhS § 3 lg 1 sätestab, et ehitise on inimtegevuse tulemusel loodud ja aluspinnasega ühendatud või sellele toetuv asi, mille kasutamise otstarve, eesmärk, kasutamise viis või kestvus võimaldab seda eristada teistest asjadest. Võrreldes varem kehtinud seadusega on laienenud ka ehitamise mõiste haardeulatus. Mh näeb kehtiv EhS § 4 lg 1 teine lause ette, et ehitamine on ka pinnase või katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega. Seega ärihoone juurde äritegevusega seotud ning püsivalt kasutatava sõidukite parkimisala rajamine ning selleks pinnase või katendi ümberpaigutamine on käsitatav ehitamisena kehtiva seaduse tähenduses.

Ei ole teada, kas olukorras, kus Tallinna Linnavalitsus oleks Lehe tn T2 kinnistul toimunud tegevust pidanud ehitamiseks ja viinud selleks läbi nõuetekohase ehitusloa menetluse, oleks faktiline tulemus olnud teine, s.t parkimisala ei oleks rajatud või oleks see rajatud teistsugusena. Seda saab hinnata ja sellest tulenevalt nii käesolevas asjas kui ka oma edaspidises tegevuses järeltõlge teha üksnes Tallinna Linnavalitsus ise.

Oluline on aga siiski rõhutada, et ehitusloa menetlus ei ole pelk formaalsus. Muu hulgas on see oluline ka kavandatava ehitustegevusega kinnistu naaberkinnistute omanike seisukohalt. Ehitusloa andmine on kohaliku omavalitsuse diskretsioonotsus, mille tegemisel tuleb kaaluda kõiki asjas tähtsust omavaid faktoreid, seejuures naabrite õigusi ja huve.

On tõsi, et naaberkinnistute omanike soovimatus või vastuseis ei saa iseenesest olla möödapääsmatuks takistuseks uue ehitise püstitamisel – ka naabrite omandiõigus ei ole piiramatu. Naaberkinnistute omanikud peavad üldjuhul taluma ehitise rajamist, mis on kooskõlas planeeringuga ning ka muidu õiguspärane.

Langetades aga vaieldavas olukorras juba ennetavalt otsuse, et tegemist ei ole üldsegi ehitamisega, välistab kohalik omavalitsus võimaluse kõiki asjaolusid ja huve arvesse võtva menetluse läbiviimiseks ning selle pinnalt kaalutletud otsuse langetamiseks.

Naabrite ehitusloa andmise menetlusse kaasamise vajaduse osas on ka [Riigikohus](#) rõhutanud, et „[...] inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.“

Ka kehtiv EhS § 42 lg 6 sätestab, et ehitusloa andmise menetlusse kaasatakse vajaduse korral kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanik. Samuti sätestab EhS § 44 lg 4 ehitusloa andmisest keeldumise ühe asjaoluna selle, et ehitise või ehitamisega kaasneb kinnisasja omanikule või kinnisasjaga piirnevate kinnisasjade omanikele või muudele selle mõjualas olevatele isikutele püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada.

Nagu öeldud, ei pruugi naabrite õiguste võimalik piiramine küll välistada ehitusloa andmist, kuid neile tuleb anda võimalus kaasa rääkida neid puudutava otsuse tegemisel. Vastasel korral ei saa ka kohalik omavalitsus langetada kõigiti ja õiglaselt kaalutud otsust.

Eelnevast lähtuvalt ja arvestades ka uue ehitusseadustiku täpsustatud mõistekasutust soovitan Tallinna Linnavalitsusel edaspidi hoolikamalt hinnata, milliseid tegevusi tuleks mõista ehitamisena ehitusseadustiku tähenduses. Kaalumisel tuleks muu hulgas lähtuda plaanitava tegevuse võimalikust mõjust naaberkinnistute omanikele ning vajadusest langetada kõiki asjaolusid õiglaselt arvestav põhjendatud kaalutusotsus.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise