



Õiguskantsler

Iraida Tšubenko
Narva-Jõesuu Linnavalitsus
info@narva-joesuu.ee
iraida.chubenko@narva-joesuu.ee

Teie 29.09.2014 nr 21.2-3/5-1

Meie 14.11.2014 nr 7-5/141090/1404716

**Soovitus hea halduse tava järgimiseks
Kohaliku omavalitsuse tegevus ehitusprojekti läbivaatamisel**

Lugupeetud Iraida Tšubenko

Nagu Te teate, on minu menetluses alates selle aasta septembrist [] (edaspidi *avaldajad*) avaldus, kes soovivad saada Narva-Jõesuu Linnavalitsuselt ehitusluba garaaži renoveerimiseks. Alates novembrist 2013 on nad astunud erinevaid samme, et ehitusluba saada, kuid kahjuks ei ole Narva-Jõesuu Linnavalitsus nendele ehitusluba väljastanud ega ka keeldunud seda tegemast. Avaldajad leiavad, et Narva-Jõesuu Linnavalitsuse käitumine ei vasta hea halduse tavale.

Et langetada avaldajate tõstatatud küsimuses õige ja õiglane otsus, pöördusin 15.09.2014 Teie poole teabe nõudmisega.

29.09.2014 vastuses minu teabe nõudmisele selgitasite, et avaldajad ei ole esitanud Narva-Jõesuu Linnavalitsusele taotlust garaaži renoveerimiseks vajaliku ehitusloa saamiseks. Avaldajad on kahel korral – 14.11.2013 ja 14.04.2014 – esitanud linnavalitsusele hoopis ehitusprojekti koos palvega see läbi vaadata. Linnaarhitekt on projekti läbi vaadanud ning esitanud avaldajatele oma märkused. Seejuures kulus esmakordse tagasiside andmiseks üle nelja kuu (projekt esitati linnavalitsusele läbivaatamiseks 14.11.2013, linnavalitsus vastas 19.03.2014). Pärast projekti teistkordset läbivaatamist linnaarhitekti poolt aprillis 2014 selgus, et avaldajad on jätnud garaaži ehitusprojekti oma naabritega kooskõlastamata. Kui avaldajad on pöördunud linnaarhitekti soovitusel tähtkirjaga naaberkrundi omaniku poole vajaliku kooskõlastuse saamiseks, esitas avaldajate naaber Narva-Jõesuu Linnavalitsusele kaebuse. Oma kaebuses märkis avaldajate naaber, et avaldajad on asunud ebaseaduslikult garaaži renoveerima, ning väljendas oma rahulolematust garaaži rekonstrueerimise plaani üle. Avaldajate naabri kaebus jõudis Narva-Jõesuu Linnavalitsusesse 11.08.2014. Minu arusaamise kohaselt ei ole Narva-Jõesuu Linnavalitsus seejärel avaldajate naabri kaebusele vastanud ega muudmoodi reageerinud.

Teie vastusest nähtuvalt esines Narva-Jõesuu Linnavalitsuse tegevuses avaldajate linnavalitsusele esitatud avalduste läbivaatamisel ning pöördumiste menetlemisel hea halduse tava rikkumisi. Need rikkumised seisnesid eelkõige selles, et (1) Narva-Jõesuu Linnavalitsusel kulus ülemääraselt aega avaldajate 14.11.2013 esitatud ehitusprojekti läbivaatamiseks ning (2) Narva-Jõesuu Linnavalitsus ei olnud perioodil aprill 2014–september 2014 piisavalt aktiivne, et aidata avaldajatel saavutada oma tahet ning asuda õiguspäraselt garaaži renoveerima. Selgitan täpsemalt.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Sissejuhatavad märkused

Narva-Jõesuu Linnavalitsus kui haldusorgan peab oma tegevuses juhinduma põhiseadusest tulenevast põhiõiguste ja hea halduse tava järgimise nõudest. Hea halduse tava tähendab seda, et avaliku võimu tegevus peab olema kodanikusõbralik ning kodanikku kui avaliku teenuse klienti võimalikult hästi teenindav.¹ Selle eesmärgi täitmiseks tuleb haldusorganil arvestada oma tegevuses haldusmenetluse üldiste põhimõtetega, mis tulenevad suures osas haldusmenetluse seadusest (edaspidi HMS). Sellisteks haldusmenetluse üldpõhimõteteks on näiteks eesmärgipärasuse, efektiivsuse, lihtsuse ja kiiruse põhimõte (vt HMS § 5 lg 2 ja lg 4); samuti läbipaistvuse printsiip, millest johtub haldusorgani selgitamiskohustus (HMS § 36), ning uurimispõhimõte (HMS § 6). Rõhutan, et nende põhimõtete täitmine on kohaliku omavalitsuse jaoks kohustuslik.

Narva-Jõesuu Linnavalitsus viivitus ehitusprojektile tagasiside andmisega

Teie 29.09.2014 kirjast tuleneb, et avaldajad esitasid esmakordselt Narva-Jõesuu Linnavalitsusele ehitusprojekti ning palusid selle läbi vaadata 14.11.2013. Märkisite, et projekti läbivaatamise menetlus algas samal päeval. Märkused ehitusprojekti projekteerimistingimustele mittevastavuse kohta olid koostatud novembris 2013, kuid kuni märtsini 2014 ei tutvustanud Narva-Jõesuu Linnavalitsus neid märkusi avaldajatele. Selgitasite, et selle põhjuseks oli linnaarhitekti lahkumine ametist 30.11.2013 ning uue linnaarhitekti otsingud, mis kestsid kuni 2014. a veebruari alguseni.

Avaldajate 14.11.2013 avalduse menetlemisel eksis Narva-Jõesuu Linnavalitsus minu hinnangul hea halduse põhimõtte vastu, kuivõrd ta ei esitanud avaldajatele märkuseid ehitusprojekti kohta kohe pärast nende koostamist. Seda tehti alles märtsis 2014, st enam kui kolm kuud hiljem. Seejuures nähtub Teie 29.09.2014 kirjast, et ajavahemikus detsember 2013 – märts 2014 Narva-Jõesuu Linnavalitsus avaldajate avaldust sisuliselt ei menetlenud – avaldajatele ei selgitatud ka seda, mis põhjusel vastus neile venib ega pakutud ka teisi lahendusi garaaži projektiga edasiminekuks. Narva-Jõesuu Linnavalitsus eksis seega haldusmenetluse kiiruse ja efektiivsuse nõude vastu.

Siinjuures ei õigusta minu hinnangul Narva Jõesuu Linnavalitsuse käitumist asjaolu, et linnas puudus arhitekt. Kohaliku omavalitsuse tegevused ei saa olla oluliselt halvatud või üldse lakata, kui osa ametikohti on täitmata. Kohaliku omavalitsuse üksus peab suutma tagada oma funktsioneerimise igal ajahetkel. See on oluline inimeste põhiõiguste tagamiseks.

Narva-Jõesuu Linnavalitsuse passiivsus avaldajate olukorra lahendamisel

Kirjutasite, et pärast avaldajate esitatud ehitusprojekti teistkordset läbivaatamist aprillis 2014 selgus, et avaldajad on jätnud garaaži ehitusprojekti oma naabritega kooskõlastamata. Teie kirjast nähtub, et Narva-Jõesuu Linnavalitsus on tõenäoliselt täitnud mingil määral oma selgitamiskohustust: aprillis 2014 andis Narva-Jõesuu linnaarhitekt avaldajatele soovitusel saata naabrile palve anda ehitusprojektile kooskõlastus tähtitud kirjana. Samas ei nähtu Teie kirjast ega ka avaldajate mulle esitatud pöördumisest, et Narva-Jõesuu Linnavalitsus oleks astunud mingisuguseid muid samme, et aidata avaldajatel saavutada oma eesmärk – saada ehitusluba garaaži renoveerimiseks. Näiteks ei nähtu Teie esitatud dokumentidest, kas ja kuidas on Narva-Jõesuu Linnavalitsus reageerinud avaldajate naabri 11.08.2014 kaebusele.

Sellest järeldan, et Narva-Jõesuu Linnavalitsus võis eksida hea halduse tava järgimise nõude vastu. Seda eelkõige selle tõttu, et Narva-Jõesuu Linnavalitsus ei täitnud piisaval määral oma uurimis- ja selgitamiskohustust ning on olnud passiivne naabrite vahel tekkinud konflikti lahendamisele kaasaaitamisel. Selgitan.

¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004. Lk 159.

Uurimispehõhimõtte järgimine eeldab, et haldusorgan näitab üles aktiivsust, et välja selgitada inimese tegelikku tahet ja aidata tal soovitud eesmärki saavutada. Kui inimese suhtlemisel selgub, et isikul ei ole piisavalt teavet menetluse või menetluse läbimiseks vajalike toimingute kohta, peab haldusorgan selgitama talle erinevate taotluste ning menetlustoimingute tähendust, kõrvaldades nõnda isiku asjatundmatuste, mis võib takistada teda oma õigusi realiseerida.² Haldusorgani selgitamiskohustuse ulatus ja intensiivsus sõltub seejuures sellest, millise isikuga on tegemist ning kui palju on menetlusosalise käsutuses teavet või võimalust seda muudest allikatest hankida. Mida vähem menetlusosaline teab ja on suuteline teadma oma hariduse, ea, tervise, sotsiaalse tausta jm tõttu haldusmenetlusest, tähtaegadest, vajalikest dokumentidest, toimingutest jne, seda enam on vajalik ametnikku suhtlus isikuga, vältimaks teabe vähesusest tulenevaid ohte.³

Selgitamiskohustuse täitmisel peab juhinduma menetlusosalise eesmärkidest ja soovidest haldusmenetluses. Kui isik pöördub haldusorgani poole ehitusprojektiga, siis peaks haldusorgan aru saama, et isiku eesmärgiks on tõenäoliselt taotleda ehitusluba ja viia projekt ellu. Kahtluse korral peab haldusorgan tegema jõupingutused selle nimel, et inimese tegelik tahe välja selgitada. Lisaks peab haldusorgan hoolitsema selle eest, et asjaajamises vähekokenuvad isik ei jätaks ainuüksi teadmatuse tõttu vajalikke taotlusi ja dokumente esitamata või muid formaalsusi, mis on vajalikud soovitud eesmärgi saavutamiseks, läbimata.⁴ **Kui inimesel ei õnnestu haldusorgani soovitusi järgides täita kõik vajalikud formaalsused, kuid haldusorgani pädevuses on aidata inimesel neid täita, siis hea halduse tavast tulenevalt peaks haldusorgan sellist abi ka pakkuma.**

Minu hinnangul on Narva-Jõesuu Linnavalitsus vaidlusalusel juhul pädev ja võimeline aitama avaldajatel saavutada soovitud eesmärki – saada kõikidelt naabritelt tagasisidet garaaži rekonstrueerimise plaani kohta ning seejärel asuda õiguspäraselt garaaži renoveerima (st saada ehitusluba). Seda võiks teha, esiteks, Narva-Jõesuu Linnavalitsusele laekunud avaldajate naabri vastuväidete läbivaatamise ja nende asjakohasuse hindamise⁵ kaudu. Teiseks, kui avaldajatel ei õnnestu hankida kõikidelt naabritelt nõusolekut garaaži renoveerimiseks (avaldajatele ei ole teada, kes on nende naabrid; naabrid ei vasta avaldajate tähtitud kirjadele vms), võib Narva-Jõesuu Linnavalitsus, olles alustanud menetlust ehitusloa väljastamiseks, kaasata avaldajate naabreid menetlusse kolmandate isikutena ning kaaluda nende huvisid juba menetluse raames. Kindlasti eeldab see aga seda, et Narva-Jõesuu Linnavalitsus selgitab avaldajatele sellise võimaluse olemasolu, palub esitada taotluse ehitusloa saamiseks ning selgitab üksikasjalikult, mida avaldajad peavad taotluse korrektseks esitamiseks tegema (sh vajadusel väljastab avaldajatele ehitusloa taotluse planki).

Riigikohus on öelnud, et ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärk ei ole ainult sisulise kontrolli teostamine ehitusnormidest ja -nõuetest kinnipidamise üle. Selle kohustuse eesmärgiks on ka huvikonfliktide lahendamine.⁶ Pannes kohustuse võtta naabritelt kooskõlastused ehitusprojektile⁷ ning jättes seaduskuulekalt käituda soovivaid kodanikke, kes ei suuda naabritelt kooskõlastused hankida, hätta, võib Narva-Jõesuu Linnavalitsus minu hinnangul

² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004. Lk 159.

³ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004. Lk 162.

⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004. Lk 162.

⁵ Asjaolu, et avaldajate naaber on avaldajate garaaži renoveerimisele vastu, ei tähenda iseenesest seda, et avaldajate garaaži renoveerimine on võimatu. Riigikohus on öelnud, et **ehitusloa andmine on kohaliku omavalitsuse diskretsiooniotsus – kohalik omavalitsus peab kaaluma nii ehitada/renoveerida sooviva inimese kui ka tema naabrite huvisid.** Naabri huve riivava ehitusloa võib anda ka naabri nõusolekuta, kui ülekaalukamad omaniku või avalikud huvid seda tingivad. – Vt nt RKHKo 26.11.2002, nr 3-3-1-64-02, p 17.

⁶ RKHKo 13.06.2003, nr 3-3-1-42-03, p 36.

⁷ Siinkohal ei võta ma seisukohta selle osas, kas naabritelt kooskõlastuse võtmise nõude esitamine kodanikule on üleüldse õiguspärane ning kas Narva-Jõesuu Linnavalitsus on täitnud kõiki seaduse nõudeid (nt kohustus motiveerida haldusakti), kui ta määras avaldajatele oma korraldusega projekteerimistingimused garaaži laiendamiseks.

eksida haldusmenetluse seadusest tuleneva uurimisprintsipi vastu.⁸ Palun Teil teha kõik võimalik, et seda ei juhtuks.

Järeldused

Kokkuvõttes leian, et menetledes avaldajate 2013. a ja 2014. a pöördumisi, eksis Narva-Jõesuu Linnavalitsus põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava vastu. Mõõnan, et tagantjärele on mul väga keeruline hinnata, kui intensiivsed sellised rikkumised ühel või teisel juhul olid. Narva-Jõesuu Linnavalitsus kui haldusorgan ehk inimeste teenimiseks ellu kutsutud organisatsioon peaks andma endast parima, et leevendada tekkinud ja tõenäoliselt juba inimeste vahel konfliktseks muutunud olukorda ning aidata avaldajatel jõuda soovitud tulemuseni – õiguspärase garaaži renoveerimiseni.

Seoses sellega palun Teil võtta avaldajatega ühendust; vabandada seni esinenud viivituste ja võimalike möödarääkimiste pärast; selgitada rahulikult välja, millised on avaldajate eesmärgid ja olukord; selgitada avaldajatele, millistest etappidest koosneb ehitusloa taotlemise menetlus ning kui kaugele nad juba jõudnud on; selgitada, millised võimalused on avaldajatel, et soovitud eesmärgi saavutada, ning mida nad peavad selleks tegema. Samuti palun Teil aidata avaldajatel Teie võimaluste ja pädevuse piires lahendada naabritega tekkinud konflikt ehk saada naabritelt tagasisidet garaaži renoveerimise osas.

Palun arvestage avaldajatega suhtlemisel asjaoluga, et nad soovivad olla seaduskuulekad ning täita kõiki seaduse nõudeid, kuid neil endil ei jätku kahjuks teavet või teadmisi ja oskusi, et seda teha. Palun suhelge avaldajatega lugupidavalt, rahulikult, viisakalt, kannatlikult ja olge olukorra hindamisel mõistlikud.

Palun teavitage mind hiljemalt 15.12.2014, millised sammud Te kavatsete avaldajate olukorra lahendamiseks võtta ning millal Te seda teete.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Olga Lavrova 693 8410
Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee

⁸ Vrd RKHKo 13.06.2003, nr 3-3-1-42-03, p 36.