



ÕIGUSKANTSLER

Maavanem Värner Lootsmann  
Harju Maavalitsus  
Roosikrantsi 12  
15077 TALLINN

Teie 15.12.200618.  
12.2006

Õiguskantsler 20.12.2006 nr 16-4/061693/0608453  
6-15/061695/0608453

## Vastus pöördumistele

Austatud härra maavanem

Tänan Teid 15.12.2006 ja 18.12.2006 pöördumiste eest, milles palusite:

1. seisukohta maavanema järelevalvepädevuse ulatuse kohta kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel,
2. arvamust regionaalministri õiguse kohta teostada teenistuslikku järelevalvet riikliku järelevalve toimingute sooritamisel ning
3. kontrollida Tallinna Linnavolikogu 29.05.2003 määrusega nr 35 kinnitatud "Tallinna linna ehitusmääruse" põhiseaduspärasust.

### 1. Maavanema järelevalve kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel

#### 1.1. Asjakohased õigusnormid

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 lg 1 sätestab:

"(1) Maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle [...]."

Ehitusseaduse § 23 lg 1 näeb ette:

"(1) Ehitusloa väljastab ja tunnistab kehtetuks kohalik omavalitsus."

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 kõlab:

"(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

[...]

29) valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamiseks;

[...]

(2) Seadusega kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevusse antud küsimusi otsustab kohaliku omavalitsuse volikogu, kes võib delegeerida nende küsimuste lahendamise valitsusele."

## 1.2. Õiguskantsleri seisukoht

Vabariigi Valitsuse seadus on konstitutsionaalne seadus, st nimetatud põhiseaduse §-s 104, omades seeläbi kõrgemat õiguslikku jõudu lihtseaduste ees. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et Vabariigi Valitsuse seadus on vana seadus – jõustunud juba 01.01.1996. Kuna pärast nimetatud kuupäeva on Eesti õiguskord, sh haldusõiguse üldosa oluliselt muutunud ja edasi arenenud, tuleb Vabariigi Valitsuse seaduse tõlgendamisel tänases olustikus kahtlemata arvestada ka muutunud õigusliku olustikuga. Muutunud õiguslik olustik tingib seejuures varasemate õiguslike eksperthinnangute muutumise.

01.01.2002 jõustus haldusmenetluse seadus (HMS), mis tõi põhimõttelise muudatuse haldusorgani pädevuse sisustamisel. Kui senini lähtuti arusaamast, et eeskätt peaks asutuse juht olema see, kes haldusakti annab – n.ö alla kirjutab dokumendile –, siis haldusmenetluse seadus võimaldab ja soodustab haldusaktide andmist ametnike poolt, kes tegelikult küsimusega tegelevad (HMS § 8 lg 2). Tegelikuses ei suuda asutuse juht süüvida iga konkreetse juhtumi üksikasjadesse ning seega on juhi poolt allkirjastamine sageli pelk formaalsus. Asutusesisese pädevuse jaotamisel rõhutatakse konkreetse ametniku vastutust oma töö eest ning võimaldatakse isikule selgem ülevaade, kes tegelikult tema konkreetse asja lahendamiseга tegeleb.

Eeltoodud HMS § 8 lõikest 2 tulenevat lähtekohta silmas pidades on KOKS § 22 lõike 2 tõlgendamisel andnud kohtupraktika mõistele "valitsus" kahetähendusliku sisu.<sup>1</sup> Selle all võidakse silmas pidada nii valitsust kui poliitilist kollegiaalorganit kui ka valitsust kui täidesaatvat organit, mis koosneb ametiasutustest, struktuuriüksustest, ametnikest. Siinkohal möönan, et taoline kahetine tõlgendamine seab ametniku keerulisse olukorda otsustamisel, kas konkreetses normis tuleks mõistet "valitsus" sisustada kui täidesaatvat või kui poliitilist organit. Selle olukorra lahendamine ja selgitamine eeldab aga seadusandja sekkumist.<sup>2</sup>

Olen seisukohal, et eeltooduga sarnasest käsitlusest tuleb lähtuda ka VVS § 85 lg 1 tõlgendamisel kõnealusel juhul. Teisisõnu, silmas pidades VVS § 85 lõiget 1, ehitusseaduse § 23 lõiget 1 ning KOKS § 22 lg 1 punkti 29 ja lõiget 2 laieneb maavanema järelevalve pädevus ka kohaliku omavalitsuse ametite ehituslubadele, sh Tallinna Linnaplaneerimise Ameti väljastatud ehituslubadele.

Taolise Vabariigi Valitsuse seaduse laiendava tõlgendamise poolt konkreetsel juhul räägib argument, et maavanema järelevalvepädevuse ulatus ei saa eri kohaliku omavalitsuse üksuste lõikes erineda ning ammugi mitte sõltuda konkreetse kohaliku omavalitsuse sisesest otsusest, kes konkreetset ülesannet täidab – linnavalitsus, asutus, ametnik vms. See võimaldaks olukorda, kus Eesti eri maakondade lõikes oleks sama haldusakti üle maavanema teostatava järelevalvepädevus erinev. Seejuures ei sõltuks järelevalvepädevus mitte objektiivsetest kriteeriumitest, vaid kohaliku omavalitsuse kui järelevalvatava subjekti enese otsusest, kuidas pädevust jaotada. Taoline lähenemine ei ole ilmselgelt kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega ega saa olla ka seadusandja eesmärgiks.

<sup>1</sup> RKHKo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 15: "... [KOKS § 22 lg 2] ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. Ka tänaseks jõustunud HMS § 8 lg 2 kohaselt võib pädev haldusorgan ise määrata, kes täidavad tema nimel ülesannet. Olemuselt ei ole projekteerimistingimuste kehtestamine küsimus, mis vajaks otsestest valimistel valitud esindusorgani otsust või üldse kollegiaalorgani otsust."

<sup>2</sup> Vt abistavaid selgitusi ka: A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 48 jj.

Eeltoodust tuleneb, et Harju maavanema pädevusse kuulub järelevalve teostamine Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 25.10.2006 väljastatud ehitusloa nr 21335 üle.

## **2. Regionaalministri teenistuslik järelevalve maavanema teostatava järelevalve üle**

Õiguskantsler on oma olemuselt ellu kutsunud isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse tagamiseks. Kuna sarnaselt halduskohtutega<sup>3</sup> ei ole minu seadusest tulenevaks ülesandeks sama haldusekandja eri organite vaheliste erimeelsuste lahendamine, ei kujunda ma Teie poolt tõstatatud küsimuses seisukohta.

## **3. Tallinna Linnavolikogu 29.05.2003 määrusega nr 35 kinnitatud "Tallinna linna ehitusmääruse" § 5 lg 3 punktide 1 ja 4 vastavusest seadustele**

Tallinna linna ehitusmääruse § 5 sätestab:

"(3) Ameti pädevusse ehitamise ja ehitusjärelevalve alal kuulub:

1) ehitusloa ja kirjaliku nõusoleku menetlemine ja väljastamine;

[...]

4) ehitise kasutusloa menetlemine ja väljastamine;

[...]."

Ehitusseaduse § 16 lg 1 kohaselt annab kirjaliku nõusoleku kohalik omavalitsus, § 23 lg 1 sätestab sama ehitusloa ning § 33 lg 1 kasutusloa kohta. Ehitusseaduse § 59 lg 1 punktid 2 ja 3 sätestavad, et ehituslubade ja kasutuslubade väljaandmine on ehitusjärelevalve osaks ning lõige 2 lisab, et see kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse.

Silmas pidades minu poolt punktis 1 sedastatut (KOKS § 22 lg 2 mõiste "valitsus" sisustamine), olen seisukohal, et kõnealuses sättes ma ei leidnud vastuolu ehitusseaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Tegemist on haldusaktide andmise pädevuse andmisega ametile, mis ei eelda *a priori* poliitilise kollegiaalorgani poolt otsuse tegemist.

Austusega

Aare Reenumägi  
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Nele Parrest 6938 438  
E-post: nele.parrest@oiguskantsler.ee

---

<sup>3</sup> Vt nt RKHKm 20.102004, nr 3-3-1-38-04.