



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 2

Tallinn

. september 2008

Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 “Tahkuranna valla ehitismääruse uus redaktsioon“ kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 “Tahkuranna valla ehitismääruse uus redaktsioon“ (edaspidi *ehitismäärus*) § 3 lg 1 lause 2, § 3 lg 4 ning § 3 lg 11 planeerimisseadusele (PlanS) ja põhiseadusele vastavust. Leian, et

ehitismääruse § 3 lg 1 lause 2, § 3 lg 4 ning § 3 lg 11 on vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 ning § 32 lg 2 lausega 2.

Tuginedes PS § 142 lõikele 1 ja ÕKS §-le 17 teen Tahkuranna Vallavolikogule ettepaneku viia ehitismäärus põhiseadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul käesoleva ettepaneku kättesaamisest arvates.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja esitas õiguskantslerile 24.06.2007 avalduse, milles palus kontrollida Tahkuranna Vallavolikogu 25.05.2007 määruse nr 6 “Tahkuranna valla ehitismääruse kinnitamine“ § 3 lg 1 lause 2, § 3 lg 4 ja lg 11 ning § 17 kooskõla seaduste ja põhiseadusega.

2. Avaldaja leidis, et ehitismäärusega kehtestatavad piirangud detailplaneeringu ala ja kruntide minimaalsuurusele (ehitismääruse § 3 lg 1 lause 2 ja lg 4) ei ole kooskõlas planeerimisseadusega ning et ehitismääruse asemel peaks vastavad piirangud tulenema valla üldplaneeringust. Samuti kahtles avaldaja, kas ehitismäärusega saab kohustada maaomanikke jätma teatud osa oma maast üldkasutatavaks maaks (ehitismääruse § 3 lg 11).

3. Pöördusin 05.07.2007 teabe nõudmisega Tahkuranna Vallavolikogu poole, paludes vaidlustatud õigusnormide kehtestamist põhjendada.

4. Tahkuranna Vallavolikogu teavitas mind 17.08.2007 vastuses sellest, et minimaalse detailplaneeringuala kehtestamine (15 ha) ehitismääruses (ehitismääruse § 3 lg 1) on tingitud valla eelnevast planeerimispraktikast, mil koostati väikeste maa-alade planeeringuid, mis ei arvestanud piisavalt ümbruskonnaga. Ehitismääruses on vastava paragrahvi juures juhud, millal ala võib olla ka väiksem (kui see piirneb varem planeeritud aladega või sellel on kindlad looduslikud piirid). Ka alla 15 ha suurusega kinnistu puhul saab detailplaneeringut algatada, selleks tuleb lisada naabermaaomanike nõusolekud ja teha nendega koostööd. See tagab planeeringu koostamise (kõigi) asjasthuvitatute osavõtul. Minimaalsuuruse nõude eesmärkideks on

seega suurendada avatud menetluse osakaalu kogu planeerimisprotsessis ning tagada detailplaneeringuga ettenähtud maakasutusmuutuste sobivus piirkonda. Minimaalne detailplaneeringuala 15 ha on valitud kokkuleppelise suurusena.

Kruntide minimaalse lubatava suuruse kehtestamise vajadust (ehitusmääruse § 3 lg 4) põhjendas vallavolikogu nii vallas tavapärase tihe- ja hajaasustuspiirkondades väljakujunenud kruntide suurusega kui ka sooviga takistada liialt väikeste kruntide teket. Tahkuranna valla 30.01.1998 kehtestatud üldplaneeringu punktis 4.8 on viidatud suhteliselt suurtele kruntidele (tiheasustuses soovituslikult kuni 2200 m²) ning sama suurus on ehitusmääruses. Hajaasustuses on Tahkuranna vallas krundisuurused reeglina üle 5000 m². Väiksemad krundid tingiks rohkem elanikke, kuid vald ei suuda eelarve väikese mahu juures tagada elanike arvu suurenemisest tekkivate kohustuste (nt täiendavate kooli- ja lasteaiakohtade loomine) täitmist. Vald soovib säilitada senist miljööd, mitte liituda Pärnu linnaga või muutuda Pärnu magalarajooniks. Krundisuurused on sätestatud ehitusmääruses, et vähendada iga detailplaneeringu menetlemise aega. Planeerimisseaduse kohaselt sätestab kohalik omavalitsus oma ehitusmääruses valla või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid. Krundi suurused ongi üldine põhimõte.

Vallavolikogu põhjenduste kohaselt on nõue tagada üle kolme krundiga elamuala moodustamisel vähemalt 10% detailplaneeringu alast üldkasutatavaks maaks (ehitusmääruse § 3 lg 11) vajalik suurendamiseks avatud ruumi osakaalu vallas. Avalikult kasutatavad alad aitavad hoida valla üldmuljet looduslähedasena. Ei saa tekitada olukorda, kus maakohas on kilomeetrite viisi ainult elamuid ning elanikel, eriti lastel, ei ole kooskäimise kohta.

5. Algatasin järelevalvemenetluse Tahkuranna Vallavolikogu 25.05.2007 määruse nr 6 "Tahkuranna valla ehitusmääruse kinnitamine" seaduslikkuse hindamiseks, kuid vallavolikogu kehtestas menetluse kestel ehitusmääruse uues redaktsioonis ning tunnistas varasema ehitusmääruse kehtetuks. Kuivõrd vallavolikogu avaldaja vaidlustatud norme sisuliselt ei muutnud, jätkasin järelevalvemenetlust hetkel kehtiva Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 "Tahkuranna valla ehitusmääruse uus redaktsioon" põhiseadusele, kohaliku omavalitsuse seadusele, planeerimisseadusele ja ehitusseadusele vastavuse hindamiseks.

6. Analüüsinud ehitusmääruse kooskõla põhiseaduse ja seadustega, jõudsin järeldusele, et ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 ning § 3 lõiked 4 ja 11 on vastuolus põhiseadusega. Seetõttu tegin 04.04.2008 Tahkuranna Vallavolikogule märgukirja ettepanekuga viia ehitusmäärus 30 päeva jooksul märgukirja kättesaamisest arvates põhiseadusega kooskõlla.

Märgukirjas esitatud ettepaneku arvestamisest või mitteamvestamisest palusin end teavitada hiljemalt 15.05.2008.

7. Tahkuranna Vallavolikogu teatas 14.05.2008 vastuses, et jättis ehitusmääruse muutmata, kuna nii vallavolikogu kui vallavalitsus asusid seisukohale, et ehitusmäärus on põhiseadusega kooskõlas.

Vallavolikogu kirja kohaselt on PS §-ga 32 kaitstud vaid isiku olemasolev, mitte potentsiaalne või tulevikus tekkiv omand. Detailplaneeringuga jagatakse üldjuhul kinnistu osadeks ning uutele kinnistutele tekivad omanikud. Olemasolevat omandit ja selle sihipärast kasutamist Tahkuranna

ehitusmäärus ei piira. Kui maaomanikul on krunt, mille suurus jääb alla ehitusmääruses sätestatud minimaalsuuruste, ei ole keelatud seda sihipäraselt kasutada.

Ehitusõiguse määramine on vastavalt erinevatele seadusaktidele kohaliku omavalitsuse pädevuses. Vastavalt PlanS §-le 9 on üks detailplaneeringu eesmärkidest krundi ehitusõiguse määramine, vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) §-le 6 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada territoriaalplaneerimist. Tahkuranna Vallavolikogu kaalub ehitusmääruse § 3 lg 4 krundisuuruste määramisel võimalust siduda krundi minimaalsuurus ehitusõigusega s.t kehtestada ehitusmääruses minimaalsed ehitusõigusega krundisuurused.

Vastavalt planeerimisseadusele on ehitusmääruse kehtestamise üks eesmärke seada valla, linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted. Tahkuranna vallas on koostamisel uus üldplaneering. Selle menetlemise käigus on plaanis määrata valla eri tsoonides krundisuurused. Sel juhul on tegemist juba täpsemate tingimustega, mitte üldistega.

Ehitusmääruse nõue minimaalse detailplaneeringuala kohta ei ole samuti planeerimist välistav nõue, sest piisavalt on jäetud võimalusi väiksemaks planeeringualaks. Sisuliselt tähendab see nõue, et iga detailplaneering peab kajastama seda, mis toimub planeeritava krundi naabruses. Ka õiguskirjanduses on leitud, et üksikute kruntide kaupa planeerimist tuleks pidada pigem erandiks. Minimaalse planeeringuala määramine aitab vältida üksikute kruntide kaupa planeerimist.

II Vaidlustatud sätted

8. Ehitusmääruse vaidlustatud sätted on järgmised:

“§ 3. Detailplaneeringu kohane ehitamine

(1) /.../ Kui üldplaneeringusse ei ole sätestatud teisiti, on detailplaneeringu ala suuruseks hajaasustuses maatulundusmaa puhul minimaalselt 15 ha.

/.../

(4) Kinnistu jagamine detailplaneeringu alusel ehituskruntideks on lubatud kui jagamise tulemusena tekib:

- 1) minimaalselt 2200 m² üksikelamu krunt tiheasustusalal;
- 2) minimaalselt 5000 m² üksikelamu krunt hajaasustusaladel;
- 3) tiheasustusalas paarismaja ehk kahe korteriga elamu krunt: 2 x 0,75 minimaalset üksikelamu krundi suurus, m²;
- 4) tiheasustusalas ridaelamu ehk kortermaja krunt: sektsioonide/korterite arv x 0,5 minimaalset üksikelamu krundi suurus m²;
- 5) korruselamu krundi suurus analoogne naabruses asuvate korruselamute kruntide suuruslega ühe korteri kohta;
- 6) metsamaale planeerimisel minimaalne krunt kahekordne käesoleva § lg 4 p 1-5.

/.../

(11) Üle 5 krundiga elamuala moodustamisel tiheasustuselal tuleb tagada vähemalt 10% detailplaneeringu alast üldkasutatavaks maaks.“

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1 PS § 32

3.1.1 Üldiselt PS §-st 32

9. PS § 32 lg 1 lause 1 sätestab, et igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Selle lõike lause 2 järgi võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. PS § 32 lg 2 lause 1 kohaselt on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Teise lõike järgmistes lausetes on märgitud, et kitsendused sätestab seadus ning omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

10. Põhiseadus ei ava selgesõnaliselt omandi mõistet. Samas on PS § 32 kaitseala lahtimõtestamine selle piiride kindlakstegemiseks ja põhiseadusliku kaitse ulatuse määratlemiseks oluline. Õiguskirjanduses on leitud, et PS §-s 32 kasutatakse terminit “omand” kolmes tähenduses: nii asja, õigussuhte (omandiõiguse) kui ka vara tähenduses.¹ Seda kinnitavad ka Riigikohtu seisukohad. Nii on Riigikohtu üldkogu märkinud, et põhiseaduslik omandi mõiste hõlmab kõik vallas- ja kinnisasjad, kuid nende kõrval ulatub põhiseaduse kaitse ka muudele rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.² Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud veel, et kaitstud on ka nii omandist tulenevad asjaõiguslikud kui ka võlaõiguslikud nõuded.³

Eespool toodu põhjal võib järeldada, et PS § 32 kaitseala hõlmab kõik isikule kuuluvad kinnis- ja vallasasjad, rahaliselt hinnatavad konkreetset õigused ja nõuded ning ka avalik-õiguslikud varalised seisundid. Põhiseaduse ja põhiõiguste kontekstis kasutatav omandi mõiste on seega laiem asjaõigusseaduse §-s 68 toodud omandi definitsioonist.

11. PS § 32 lg 1 lauses 1 sätestatud omandipõhiõigus on oma isikuliselt kaitsealalt kõigi ja igäihe õigus. PS § 9 lg 2 alusel laieneb omandipõhiõigus üldjuhul ka juriidilistele isikutele.

12. Põhiseaduses sätestatud omandipõhiõigus pole absoluutne õigus, s.t et omandipõhiõiguse kaitseala esemeks olevaid tegevusi, omadusi ja seisundeid saab takistada, kahjustada või

¹ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. Juridica nr 1, 2006, lk 54.

² RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18. RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p 20 ja 22: "Põhiseaduse § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Sealhulgas hõlmab mõiste "omand" ka raha. [...] Seega kujutab KTS § 25²¹ alusel täitemenetluses võlgnikust AS-lt G.S.G.Oil sissenõutav kohtutäituri lisatasu 0,5% arestitud kinnisasja väärtusest endast AS-le G.S.G.Oil põhiseaduse § 32 lõikega 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivet." Vt ka RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 22.

³ RKTko 01.11.1995, nr III-2/3-26/95.

kõrvaldada. PS § 32 lubab omandipõhiõigust piirata kahel moel: omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise (PS § 32 lg 1) või omandikitsenduste seadmise (PS § 32 lg 2) läbi.⁴

13. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine hõlmab sundvõõrandamist ja sundmüüki.⁵ Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisel peab lähtuma PS § 32 lõikest 1, s.t omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul on seega tegemist kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga - piirangut lubav säte sisaldab lisaklausleid.

14. Omandikitsendused on mitmesugused isiku omandile seatud piirangud, mis mõjutavad praktikas omandi vaba kasutamist. Omandi kasutamise kitsendamise põhjuseks on omand ise: reeglina on omandit vaja avalikuks kasutuseks või on see omand erilise väärtusega, mille tõttu riik kaitseb omandit omaniku eest (nt muinsuskaitse alla võetud ehitised), või on omandi kasutamisel üldisem vajadus arvestada avalike huvidega (planeeringud, ehitusload).⁶ Tegemist on juhtumiga, mil omandit lõplikult ei võõrandata ning kitsenduse tagajärjena jääb omandist midagi ka alles. Teisisõnu ei võeta omandikitsenduste seadmisel asja või õigust tervikuna ära.⁷

15. PS § 32 lõikes 2 on küll öeldud, et omandi valdamist, kasutamist, käsutamist võib piirata, ent selles sättes pole nimetatud eesmärke, mis seda õigustavad. Riigikohus on sellest järeldanud, et omandipõhiõiguse piiramise puhul on seaduspärane seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.⁸

3.2. Ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2, § 3 lg 4 ning § 3 lg 11 omandipõhiõiguse riivajatena

16. Leian, et ehitusmääruse § 3 lg 1 lauses 2, § 3 lõikes 4 ning § 3 lõikes 11 sätestatud piirangute näol on sisuliselt tegemist omandikitsendustega. Põhjendan oma seisukohta järgmiselt.

17. Ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 kohaselt on detailplaneeringuala suuruseks, kui üldplaneeringus pole teisiti ette nähtud, hajaasustuses maatulundusmaa puhul minimaalselt 15 ha. Asjaomane nõue piirab isiku õigust vabalt kasutada talle kuuluvat maad, sest alla 15 ha suuruse hajaasustuses asuva kinnistu puhul ei saa detailplaneeringuga maakasutuse tingimusi ega ehitusõigust seada. See on võimalik ainult siis, kui detailplaneeringuga hõlmatakse teisi kinnistuid. Viimasest tulenevalt võib juhtuda, et kinnistute kaupa pole võimalik detailplaneeringuid kehtestada. See aga piirab olukorras, kus kohalik omavalitsus ja naaberkiinnistu omanikud pole huvitatud detailplaneeringu koostamisest ja rahastamisest, isiku, kellele kuulub hajaasustuses 10 ha suurune kinnistu, õigust vabalt kasutada talle kuuluvat maad ja sinna näiteks ehitada. Samuti võib asjaomane piirang kujutada endast käsutuspiirangut, sest kinnistut ei saa detailplaneeringuta jagada elamukruntideks ning hiljem neid müüa.

⁴ Omandipõhiõiguse piiramise kahe viisi kohta vaata pikemalt K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. *Juridica* nr 1, 2006, lk 59 jj.

⁵ K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. *Juridica* nr 1, 2006, lk 70.

⁶ Samas, lk 66.

⁷ Samas, lk 67.

⁸ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 27.

18. Ehitusmääruse § 3 lg 4 sätestab kinnistu miinimumsuurused pärast detailplaneeringu alusel kinnistu ehituskruunkideks jagamist (nt üksikelamu puhul tiheasustusealal 2200 m², hajaasustusalal 5000 m² jne). Kehtestatud piirang välistab kinnistu jagamise, kui jagamise tulemusel pole võimalik moodustada ehitusmääruse § 3 lõikes 4 sätestatud ehituskruundi suuruseid. Kui kinnistut ei või ehitusmääruse kõnealusest sättest tulenevalt jagada, ei saa kinnistu omanik osa oma kinnistust müüa ega kinkida. Seega on piiratud kinnistuomaniku vaba käsutamisoigus. Näiteks juhul, kui isikutele AB ja GB kuulub tiheasustusalal kinnistu suurusega 4300 m², ei saa AB ja GB ehitusmääruse § 3 lõikest 4 tulenevalt jagada kinnistu kaheks ning kinkida pool neile kuuluvast kinnistust oma lapsele HB, sest jagamise tulemusel tekiks ehituskruunid suurusega 2150 m². Samuti takistab ehitusmääruse § 3 lg 4 kinnistu kasutamist. Nii pole olukorras, kus isikud TH ja TT päriavad 4000 m² suuruse kinnistu ning soovivad kinnistu jagada kaheks elamuehituskruunkideks, et kummalegi kinnistule ehitada üksikelamu nii, et TH kinnistu oleks 2200 m² ja TT kinnistu 1800 m², võimalik TT-l kasutada 1800 m² suurust krunti elamumaana, vaid ta saab seda kasutada nt maatulundusmaana. Kuna isik ei saa talle kuuluvat kinnistut soovikohaselt kasutada, on piiratud omandi vaba käsutamisoigus.

19. Ehitusmääruse § 3 lg 11 kohaselt tuleb üle viie kruunkiga elamuala moodustamisel tiheasustusalal tagada vähemalt 10% detailplaneeringualast üldkasutatavaks maaks. See nõue võib juhtudel, mil tegemist on eraomandiga,⁹ piirata isiku õigust kasutada oma omandit isiklikuks tarbeks ning õigust omandit vabalt kasutada. Näiteks kui detailplaneeringuga nähakse ette tiheasustusalal asuva 20 000 m² suuruse kuue kruunkiga elamuala moodustamist, võib isikule FR kuuluvat jagatavat kinnistut kasutada 2000 m² osas nt rekreatsioonialana. Tegemist on maaga, mida FR ei saa kasutada oma äranägemise järgi isiklikuks tarbeks, samuti puudub tal realselt võimalus seda osa maast eraldi kasutada, v.a sundvõõrandamise teel. Järelikult on ehitusmääruse § 3 lõikega 11 piiratud isiku õigus vabalt kasutada ja kasutada oma maad.

20. Kokkuvõtlikult leiangi, et ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2, § 3 lg 4 ja § 3 lg 11 on käsitatavad omandikitsendustena, millega piiratakse isiku õigust vabalt kasutada ja kasutada talle kuuluvat omandit.

3.3. Riive põhiseaduspärasuse eeldused

21. Järgmiseks tuleb tuvastada, kas ehitusmääruse § 3 lg 1 lauses 2, § 3 lõikes 4 ja § 3 lõikes 11 sätestatud omandikitsendused on kooskõlas põhiseadusega.

22. Põhiõiguse riive on põhiseaduspärasuse, kui see on nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata õigusakti andja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist.¹⁰ Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures parlamendireservatsiooni (seadusereservatsiooni) printsiibi järgimist õigusakti vastuvõtja poolt. Alljärgnevalt hindangi, kas ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 ning § 3 lõiked 4 ja 11 vastavad

⁹ Kui kõnesoleva elamuala hulka kuulub ka Tahkuranna vallale kuuluvaid kinnistuid, on võimalik, et asjaomane nõue puudutab detailplaneeringukohaselt ainult avalikus omandis olevat maad, mistõttu ei saa rääkida omandipõhiõiguse riivest.

¹⁰ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

formaalselt põhiseadusele. Põhjalikumalt analüüsin aga seda, kas järgitud on seadusereservatsiooni printsiipi.

23. Üldine seadusereservatsioon tuleneb PS § 3 lõikest 1, milles on sätestatud, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kohalike omavalitsuste puhul viitab seadusereservatsioonile otseselt PS § 154 lg 1, mille järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 3 lg 1 lausest 1 ning § 154 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse nõude kohaselt peavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid olema kooskõlas seadustega.¹¹ Riigikohus on leidnud, et kui ühe või teise küsimuse lahendamine on seadusega juba reguleeritud, pole kohalikul omavalitsusel õigust seadusest n.ö mööda minna ning iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.¹²

Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.¹³

PS § 3 lõike 1 lausest 1 ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga.¹⁴ Riigikohus on leidnud, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõtte absoluutne: põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega. Nii asus Riigikohus seisukohale, et omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. Asjaomane nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebahühtlaselt tagatud.¹⁵

24. Riigikohus ei välistanud seega, et täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel antud määrusega võib kohalike eripärade arvestamisele suunatud omandiõiguse piirangute kehtestamine olla põhiseadusega kooskõlas. Ka haldusmenetluse seaduse § 89 lg 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. Järgnevalt tuleb seega kontrollida seaduses sätestatud täpse(te), selge(te) ja piisavalt määratletud volitusnormi(de) olemasolu ehitismääruse § 3 lg 1 lauses 2 ning § 3 lõigetes 4 ja 11 sätestatud omandikitsenduste kehtestamiseks.

¹¹ RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 14; RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

¹² RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

¹³ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06.

¹⁴ RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01; PSJVKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94; PSJVKo 12.01.1994, nr III-4/A-2/94 ning PSJVKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

¹⁵ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06.

25. Tahkuranna Vallavolikogu on ehitusmääruse preambulas viidanud määruse kehtestamise alustena KOKS § 22 lg 1 punktidele 29, PlanS §-le 5, EhS § 19 lõikele 4 ning HMS §-le 64. Viidatud sätetest vastavad volitusnormide tunnustele PlanS § 5 ja EhS § 19 lg 4. Kuna vaidlusalused normid puudutavad planeerimismenetlust, ei pea ma vajalikuks põhjalikult käsitleda EhS § 19 lõiget 4. Seepärast analüüsin vaid, kas PlanS § 5 alusel saab kehtestada ehitusmääruse § 3 lg 1 lauset 2, § 3 lõiget 4 ja § 3 lõiget 11.

3.4 Ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 ning § 3 lg 4 ja lg 11 formaalne põhiseaduspärasus

26. PlanS § 5 kohaselt kehtestab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruse valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja reeglite seadmiseks ning kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Seega on kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada ehitusmäärusega planeerimise üldised põhimõtted ja nõuded.

27. Nagu öeldud, on kohalik omavalitsus üldaktide andmisel piiratud seaduslikkuse põhimõttega, millest tulenevalt ei või kohalik omavalitsus oma üldaktiga muuta seaduses kehtestatud regulatsiooni. Sellest johtuvalt tuleb asuda seisukohale, et kohalik omavalitsus on vastavate planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja nõuete kehtestamisel piiratud planeerimisseaduses sätestatuga. Seepärast selgitangi käesolevas asjas kõigepealt välja, kas seadusandja on planeerimisseaduses reguleerinud kõnealuste omandikitsenduste seadmise (p-d 29 - 44). Sellele järgnevalt analüüsin eelneva valguses ehitusmääruse § 3 lg 1 lauses 2 ning § 3 lõigetes 4 ja 11 kehtestatud piirangute formaalset põhiseaduspärasust (p-d 45 - 49).

28. KOKS § 6 lg 1 kohaselt on planeerimine valla või linna territooriumil kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne. Planeerimise põhimõtteid, planeerimispädevust ning planeerimismenetlust reguleerib planeerimisseadus. Seepärast kirjeldangi planeerimisseaduse põhjal alljärgnevalt planeeringu olemust (p 29), planeerimispädevust (p 30), milliseid küsimusi planeeringuga otsustatakse (p 31), mis liiki menetlus planeerimismenetlus on (p 32) ning kuidas planeeringu kehtestamise üle otsustamine toimub (p-d 33 - 39). Asjaomase kirjelduse põhjal võrdlen planeeringu kehtestamist ehitusmääruse kehtestamisega PlanS § 5 alusel (p 41) ning teen järelduse, kas ja milliseid küsimusi võib PlanS § 5 alusel kehtestatava ehitusmäärusega reguleerida (p-d 42 - 44).

29. Planeerimisseaduse kohaselt on planeeringud diskretsiooniotsused, mille kehtestamiseks teostatakse planeerimisdiskretsiooni.¹⁶ Planeerimisseadust järgides vastu võetud planeerimisotsused on nende ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu erilised.¹⁷ Viimast seepärast, et planeerimisseadus ei kirjuta ette, kuidas üht või teist küsimust lahendada. Nii tuleb planeerimisseaduse kohaselt kohalikul omavalitsusel otsustada planeerimislahenduse otstarbekuse üle, aga ka kaaluda õiglaselt õiguslike hüvesid. Mis puutub õiguslike hüvede kaalumisse, siis rakenduvad siin tavapärased diskretsiooni teostamise reeglid: haldusorgan peab otsustuse

¹⁶ RKHKo 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 8; RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 11.

¹⁷ RKHKo 18.10.2004, nr 3-3-1-37-04, p 9.

langetamisel arvestama kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning teostama kaalumist ratsionaalselt,¹⁸ järgima diskretsiooni piire, eesmärki ning proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja muid õiguse üldtunnustatud põhimõtteid¹⁹. Otstarbekuse osas kehtivad samuti tavapärase reegli: haldusorgan võib mitme samaväärsse lahendusvariandi hulgast valida talle sobivaimana tunduva lahenduse.

30. Planeerimisdiskretsiooni teostavad PlanS § 10 ja § 24 järgi Vabariigi Valitsus, maavanem ja kohalik omavalitsus. Neist Vabariigi Valitsus algatab PlanS § 10 lg 2 kohaselt üleriigilise planeeringu ja PlanS § 24 lg 1 järgi ka kehtestab selle, maavanem või Vabariigi Valitsus algatavad PlanS § 10 lg 3 järgi maakonnaplaneeringu ning maavanem kehtestab asjaomase planeeringu vastavalt PlanS § 24 lõikele 2, üldplaneeringu ja detailplaneeringu algatab aga vastavalt PlanS § 10 lõigetele 4 ja 5 kohalik omavalitsus, kes kehtestab need PlanS § 24 lõigete 3 ja 5 alusel. Kuna käesoleval juhul on küsimus kohaliku omavalitsuse pädevusest planeerimismenetluse teostamisel, keskendun järgnevalt kohaliku omavalitsuse pädevuses olevatele küsimustele.

31. Nagu öeldud, on kohaliku omavalitsuse pädevuses nii üldplaneeringu kui ka detailplaneeringu kehtestamine. Neist üldplaneeringu alusel koostatava detailplaneeringu ülesanneteks on PlanS § 9 lg 2 kohaselt: 1) planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine; 2) krundi ehitusõiguse määramine; 3) krundi hoonestusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooned, piiritlemine; 4) tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras; 5) haljastuse ja heakorrastuse põhimõtete määramine; 6) kujade määramine; 7) tehnovõrkude ja -rajatiste asukoha määramine; 8) keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine; 9) vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide kaitseriigi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks; 10) vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade või üksikobjektide kaitse alla võtmiseks; 11) vajaduse korral miljööväärtusega hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine; 12) vajaduse korral ehitiste olulisemate arhitektuurinõuete seadmine; 13) servituutide vajaduse määramine; 14) vajaduse korral riigikaitse otstarbega maa-alade määramine; 15) kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmine; 16) muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate kinnisomandi kitsenduste ulatuse määramine planeeritaval maa-alal. Nähtuvalt toodud detailplaneeringu eesmärkide loetelust tuleb detailplaneeringuga lahendada mitmeid maakasutuse ja ehitusõigusega seonduvaid küsimusi.

32. Nende küsimuste lahendamiseks on seadusandja näinud ette avatud menetluse teostamise.²⁰ Avatud menetlus haldusmenetluse liigina on avalikkuse põhimõtte ja osalusdemokraatia printsiibi üheks väljenduseks.²¹ Planeerimisseaduses väljendub avalikkuse põhimõtte ja osalusdemokraatia printsiip PlanS § 1 lõikes 1 ja PlanS § 3 lõikes 1. Neist PlanS § 1 lg 2 sätestab, et

¹⁸ RKHKo 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 11; vt ka RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 25: "Haldusmenetluses, s.h planeerimismenetluses kehtivast uurimispõhimõttest (HMS § 6) tulenevalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõiguse teostamisel arvestada olulisi asjaolusid ja kaaluda põhjendatud huve."

¹⁹ RKHKo 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 11.

²⁰ N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica nr 7, 2006, lk 461.

²¹ Samas.

planeerimismenetluse eesmärgiks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. PlanS § 3 lg 1 kohaselt on aga planeeringute koostamine avalik ning avalikustamine on kohustuslik selleks, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Neist sätetest saabki teha üldisema järelduse, et planeerimismenetluse puhul on tegemist demokraatliku otsustusprotsessiga.²²

33. Planeeringu koostamise demokraatlik otsustusprotsess selle laiemas mõttes hõlmab mitmeid menetlusetappe: planeering algatatakse (PlanS § 10), seejärel seda koostatakse (PlanS §-d 14 - 17), siis võetakse planeering vastu (PlanS § 18 lg 1), pärast seda toimub planeeringu avalik väljapanek (PlanS §-d 18 ja 19) ning lõpuks planeering kehtestatakse (PlanS § 24).

Õiguslikult on planeeringu algatamine, selle koostamine, vastuvõtmine ning avalik väljapanek menetlustoimingud, mille tegemine on kohaliku omavalitsuse õigus ning millega üldjuhul ei muudeta ega lõpetata veel õigussuhteid (v.a nt planeeringu algatamisest keeldumise korral), samuti ei otsustata, kas ja milline planeering kehtestatakse.²³ Vastavate menetlustoimingute teostamisel on kohalikul omavalitsusel märkimisväärne kaalutusruum.²⁴ Kohalikul omavalitsusel on selle kaalutusruumi piires õigus otsustada, kas algatada planeerimismenetlus, milline planeering koostada, kas see vastu võtta jne. Planeeringu kehtestamise üle otsustamine on aga haldusakt. Järgnevalt selgitan täpsemalt, milliseid toiminguid planeerimismenetluse erinevates etappides sooritatakse.

34. PlanS § 10 kohaselt alustatakse planeerimismenetlust selle algatamise üle otsustamisega. Asjaomase otsuse langetamisel peab kohalik omavalitsus olema hoolas ning tegema kindlaks, kas nõuetekohaselt on täidetud kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused.²⁵ Kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise üle otsustamisel kaaluma, kuidas mõjutab avalikes huvides tehtav otsustus isikute põhiõigusi ja huvisid, kas seonduvad õiguste riivid on proportsionaalsed ning kas asjaomane otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.²⁶ Sellest johtuvalt tuleb kohalikul omavalitsusel enne planeeringu algatamist selgitada välja avalik huvi.²⁷

²² RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 42.

²³ Vt planeeringu algatamise kohta: RKHKo 13.10.2005, nr 3-3-1-44-05, p 9; Kui planeeringu algatamisest keeldutakse, siis on tegemist haldusaktiga, vt selle kohta nt RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 32 ja RKHKo 24.10.2007, nr 3-3-1-51-07, p 10; planeeringu vastuvõtmise kohta vt RKHKo 18.02.2002, nr 3-3-1-8-02, p 10: "Planeerimis- ja ehitusseaduse ning Haldusmenetluse seaduse eesmärgi ja mõttega on kooskõlas, et planeeringu vastuvõtmise otsust kui haldusakti HKMS § 4 lg 1 mõttes saab kaebeõiguse olemasolul vaidlustada, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mille puhul juba planeerimismenetluse käigus on alust arvata, et sellise menetluse tulemusena kehtestatav planeering ei saa olla õiguspärane."

²⁴ Vt planeeringu algatamise kohta PKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 32; RKHKm 03.05.2007, nr 3-3-1-41-06, p 19; vt ka RKHKo 13.10.2005, nr 3-3-1-44-05, p 11: "Planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on kohaliku omavalitsuse üksuse õigus."

²⁵ RKHKo 09.03.2005, nr 3-3-1-88-04, p 28. Selles lahendis ütles Riigikohus: "Projektide puhul, millega kaasneb oluline mõju keskkonnale, peab omavalitsusorgan veenduma, et selliste mõjude väljaselgitamine, hindamine ja alternatiivide kaalumise on teostatud nõuetekohaselt."

²⁶ PKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 32.

²⁷ RKHKo 13.10.2005, nr 3-3-1-44-05, p 11: "Mõistlik on eeldada, et avaliku huvi väljaselgitamine toimub enne detailplaneeringu algatamist."

35. Kui on otsustatud planeering algatada, järgneb PlanS §-de 14 – 17 kohaselt sellele planeeringu koostamine. Planeeringu koostamise käigus kogutakse teavet, et lõppastmes langetada õiguspärane kaalutusotsus.²⁸ Vastavas etapis teeb kohalik omavalitsus nähtuvalt PlanS § 16 lõikest 1 koostööd planeeritava maa-ala kinnisasjade omanike ja elanike ning teiste huvitatud isikutega. Viimane tähendab seda, et kohalikul omavalitsusel tuleb isikuid, kelle huve koostatav planeering võib puudutada, teavitada planeeringu algatamisest, et neid saaks kaasata planeerimise võimalikult varases staadiumis.²⁹ Tulenevalt PlanS § 17 lõigetest 2 ja 3 kooskõlastab kohalik omavalitsus kõnealuses etapis planeeringuprojekti vajalike isikutega. Antud etapis peab kohalik omavalitsus jõudma kogutud teabe põhjal esialgsele seisukohale, milline peaks planeerimislahendus välja nägema.

36. Planeeringu koostamise etapp lõpeb vastavalt PlanS § 18 lõikele 1 planeeringu vastuvõtmisega. Selles etapis annab kohalik omavalitsus põhimõtteliselt hinnangu eelnenud planeerimismenetlusele ja menetluse tulemustele ning kinnitab planeeringu eesmärgid ja lähteseisukohad nii nagu nad on kindlaks määratud esialgses planeeringulahenduses.³⁰

37. Planeeringu vastuvõtmisele järgneb selle avalik väljapanek. PlanS § 20 lg 1 lause 1 järgi on igal isikul õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Kui avaliku väljapaneku käigus on detailplaneeringu kohta laekunud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus PlanS § 21 lg 1 lausest 2 tulenevalt korraldama detailplaneeringu avaliku arutelu ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. Vastavalt PlanS § 21 lõikele 4 teeb kohalik omavalitsus avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel planeeringus vajalikud parandused ja täiendused ning PlanS § 23 lõigetest 1 ja 2 tulenevatel juhtudel esitab planeeringu järelevalve teostajale koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta. Olukorras, kus avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi, tuleb PlanS § 21 lg 5 kohaselt korrata planeeringu kooskõlastamist isikuga, keda muudatus puudutab. Samuti tuleb vastavalt PlanS §-des 17 – 21 sätestatule planeeringu muutmise järel korrata avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu.

38. Eespool toodu põhjal saab teha järelduse, et planeeringu avaliku väljapaneku etapi loomisel on seadusandja lähtunud demokraatia põhimõttest: sisaldub ju neis normides põhimõtte, mille kohaselt on igapähe õigus planeeringulahendusele enda või avalikest huvidest ajendatuna kaasa rääkida ning haldusorgan peab suhtuma neisse isikute arvamusalaldustesse avatult ja peab olema valmis planeeringulahendust vajadusel muutma. Samal seisukohal on sisuliselt ka Riigikohus. Nii on kohus öelnud järgmist: “Avaliku väljapaneku korraldamine ja selle käigus ettepanekute tegemise ning planeeringu vaidlustamise võimaldamine teenib avalikkuse kaasamise kui planeerimismenetluse olulise põhimõtte ulatusliku rakendamise huve, muutes planeerimismenetluse demokraatlikumaks ja aidates kaasa vigade kõrvaldamisele planeeringus.”³¹

²⁸ RKHKo 19.04.2007, nr 3-3-1-12-07, p 16.

²⁹ RKHKo 23.04.2008, nr 3-3-1-12-08, p 13.

³⁰ RKHKo 18.02.2002, nr 3-3-1-8-02, p 9.

³¹ RKHKo 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 9; vt ka RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 13: “Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu

Lisaks on Riigikohus leidnud sedagi, et planeerimismenetluse avalikkusest tulenevalt peab kohalik omavalitsus avalikkust menetlusse tõhusalt kaasama ning tegema planeeringu avaliku väljapaneku korraldamisel omalt poolt kõik võimaliku, et huvitatud isikud saaksid planeerimismenetluses osaleda.³² Avalik väljapanek teenib avalikkuse planeeringust teavitamise ja avalikkuse planeeringu väljatöötamise kaasamise eesmärki. Teisisõnu ei esitata avalikkusele mitte valmis planeeringulahendust, vaid seda tehakse esialgsel kujul. Planeeringulahenduse n.ö viimane versioon luuakse koostöös avalikkusega.³³

39. Olukorras, kus planeerimismenetluses on tehtud kõik menetlustoimingud, peab kohalik omavalitsus otsustama planeeringu kehtestamise üle.³⁴ Asjaomases planeerimisetapis tuleb kohalikul omavalitsusel lõplikult kaaluda õigelt ja õiglaselt õigushüvesid. Selleks tuleb kaaluda kõiki menetluses esitatud asjassepuutuvaid väiteid ja seisukohti,³⁵ üldist ja erahuvi, mõistlikul viisil kaitstes avalikke huve ja planeeringuga seotud isikute õigusi.³⁶

40. Eespool toodust saab teha kaks olulist järeldust. Esiteks saab järeldada, et planeerimismenetluse teostamisega realiseerib kohalik omavalitsus planeeringu kehtestamiseks talle antud ulatuslikku kaalutusõigust. Teiseks saab aga järeldada, et talle antud ulatusliku kaalutusõiguse realiseerimiseks tuleb kohalikul omavalitsusel teostada avalikku ja osalusdemokraatial põhinevat planeerimismenetlust.

41. Neist viimasena esitatud järelduse põhjal märgingi, et menetluse avalikkus ja osalusdemokraatia on oluliseks kriteeriumiks, mis eristab ehitusmääruse kehtestamise menetlust planeerimismenetlusest: ehitusmääruse kehtestamise menetlus ei ole erinevalt detailplaneeringu kehtestamise menetlusest avalik ega osalusdemokraatia teostamiseks kohane.³⁷ Arvestades asjaolu, et ehitusmääruse kehtestamise menetlus ei ole avalik ega osalusdemokraatia teostamiseks kohane, pole seepärast ehitusmäärusega sisuliste planeerimisküsimuste lahendamisel saavutatav PlanS § 1 lõikes 2 sätestatud planeerimisseaduse eesmärk tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajaduste ja huvidega arvestamine. Samas kuna ehitusmääruse näol on tegemist üldaktiga, on selles sisalduv planeerimismenetluses järgimiseks kohustuslik ning ehitusmääruses sätestatud põhimõtteid ei saa planeerimismenetluses kaalutusõiguse teostamise kaudu ümber hinnata, sest kaalutusõigus nende küsimuste otsustamisel on vähendatud vastuolus

lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.“

³² RKHKo 12.05.2008, nr 3-3-1-16-08, p 11.

³³ Samas.

³⁴ RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p-s 17 on Riigikohus leidnud, et kohalik omavalitsus on kohustatud vastava otsuse langetama, kui eelnevad menetlusetapid on läbitud.

³⁵ RKHKo 17.10.2007, nr 3-3-1-39-07, p 15; RKHKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 17: “Ettepanekule vastates ei otsustata veel lõplikult, millisel kujul planeering kehtestada. Vastus ei ole haldusakt. Ettepanekule vastamine on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Vastusele võib ettepaneku esitaja omakorda vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada ettepaneku üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Ettepanekut saab kaitsta planeeringu avaliku arutelu käigus. Omavalitsus võib pärast ettepaneku tagasilükkamist seda planeeringu kehtestamisel siiski arvesse võtta. Seega on lõplikuks otsuseks ettepaneku suhtes detailplaneeringu kehtestamise otsus, mitte vastus.”

³⁶ RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, p 17.

³⁷ K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. Juridica nr 7, 2006, lk 451.

planeerimisdiskretsiooni olemusega nullini. Lisaks piiratakse üldakti kehtestamisel oluliselt isikute õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse: kui PlanS § 26 annab piiramatult õiguse vaidlustada planeerimisotsuseid halduskohtus, siis ehitusmääruse kui üldakti vaidlustamine on keerulisem, sest see saab toimuda vaid konkreetse normikontrolli kaudu, mida ei saa sellises olukorras pidada tõhusaks kohtumenetluseks.³⁸

42. Planeerimisseaduses sätestatud avalikkuse ja osalusdemokraatia põhimõtteid silmas pidades ei saa seadusandja tahtest tulenevalt ehitusmäärusega reguleerida selliseid küsimusi, mis tuleb ühiskondlikult kokku leppida planeerimismenetluse teostamise kaudu. PlanS § 9 lõikes 2 sätestatud detailplaneerimise käigus lahendatavad küsimused tuleb planeerimisseaduse mõtte kohaselt lahendada planeerimismenetluses ning neid küsimusi ei saa planeerimismenetlusest juba eelnevalt üldakti kehtestamisega ette ära otsustada. See tähendab, et konkreetseid maakasutus- ja ehituspiiranguid saab kinnisasjale seada vaid planeerimismenetluse kaudu, mitte aga PlanS § 5 alusel kehtestatava ehitusmäärusega.

43. Sellest, et seadusandja mõtte kohaselt tuleb konkreetseid maakasutus- ja ehituspiiranguid seada detailplaneeringuga, mitte aga ehitusmäärusega, annab tunnistust ka planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu³⁹. Eelnõu § 1 p 6 kohaselt sõnastatakse PlanS § 5 järgmiselt: “Kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse: 1) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel; 2) väikeehitiste kavandamise ja ehitamise nõuete seadmiseks juhtudel, mida ei ole reguleeritud planeerimisseaduses ja ehitusseaduses.”⁴⁰ Kõnealuse eelnõu seletuskirja kohaselt soovetakse eelnõuga teatud sätete sõnastusi täpsustada ja välistada erinevaid tõlgendamisevõimalusi. Nii on eelnõu seletuskirjas ehitusmääruse instituudi osas selgitatud, et see tuleb selgemalt sõnastada, et oleks üheselt aru saada, mida võib ja mida ei või ehitusmäärus sisaldada.⁴¹ Seega kinnitab ka planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu § 1 p 6 seisukohta, et seadusandja on planeerimisseaduse kehtestamisest alates reguleerinud üldiste ehitustingimuste ning selliste kitsenduste nagu kruntide ja planeeritava ala minimaalsuuruste kehtestamise ning osa maast üldkasutatavaks jätmise nii, et need küsimused tuleb lahendada planeerimismenetluse teostamise raames.

44. Kokkuvõtlikult leiangi, et seadusandja on maakasutus- ja ehitusõiguse kitsendamise võimalused reguleerinud planeerimisseadusega ega volita PlanS §-ga 5 kohalikkude omavalitsust kehtestama maakasutus- ja ehitusõiguse kitsendusi üldaktiga (ehitusmäärusega). Asjaomaste kitsenduste seadmine tuleb planeerimisseaduse järgi otsustada planeerimismenetluse tulemusel kehtestatavas üksikaktis (planeeringus).

45. Minnes ehitusmääruse § 3 lg 1 lauses 2 ning § 3 lõigetes 4 ja 11 kehtestatud piirangute juurde, tuleb märkida, et minu hinnangul on nende sätetega reguleeritud olemuslikult planeerimismenetluse esemeks olevaid küsimusi. Põhjendan oma seisukohta järgmiselt.

³⁸ K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. Juridica nr 7, 2006, lk 451-452.

³⁹ Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, seisuga 10.07.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

⁴⁰ Samas.

⁴¹ Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 10.07.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee>.

46. Ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 kohaselt on detailplaneeringu ala suuruseks hajaasustuses maatulundusmaa puhul minimaalselt 15 ha, kui üldplaneeringus ei ole sätestatud teisiti. Planeerimisseadus ei sätesta planeeritava maa-ala minimaalset suurust kui planeeringu algatamise eeltingimust. Nii sätestab PlanS § 10 lg 1, et igauks võib teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. PlanS § 10 lg 5 kohaselt algatab detailplaneeringu koostamise ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus. Planeerimismenetluse algatamise otsus kujuneb kaalutlemise tulemusel.⁴² Seejuures on detailplaneeringu algatamise otsus menetsustoiming, algatamisest keeldumise otsus aga haldusakt.⁴³ Asjaomase otsuse langetamisel tuleb kaalumisele võtta ühelt poolt avalik ja teiselt poolt erahuvi, kohalikul omavalitsusel tuleb igal üksikul juhul kaaluda avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, analüüsida, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas tehtav otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.⁴⁴ Seega tuleb kohalikul omavalitsusel olukorras, kus isik taotleb detailplaneeringu algatamist, asjaomase küsimuse otsustamisel muu hulgas kaaluda, kas taotletava detailplaneeringuala suurus vastab avalikule huvile. Kui avalikes huvides on, et detailplaneering koostatakse nt taotletust suurema ala suhtes, peab kohalik omavalitsus kaaluma, kas detailplaneeringu algatamisest keeldumisel riivatakse taotleja õigusi proportsionaalselt.

Kokkuvõtlikult leian eelneva valguses, et olukorras, kus ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 näeb ette detailplaneeringuala minimaalse suuruse, pole kohalikule omavalitsusele enam jäetud PlanS § 10 lg 5 kohast kaalutusõigust. Kaalutusõiguse välistamisega ehitusmääruse § 3 lg 1 lauses 2 on seega mindud vastuollu planeerimisseadusega. Seepärast tuleb ehitusmääruse § 3 lg 1 lauset 2 pidada vastuolus olevaks PlanS § 10 lõikega 5, PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning § 32 lg 2 lausega 2.

47. Ehitusmääruse § 3 lg 4 sätestab kinnistu miinimumsuurused pärast detailplaneeringu alusel kinnistu ehituskruntideks jagamist (nt üksikelamu puhul tiheasustusealal 2200 m², hajaasustusalal 5000 m² jne). Samas sätestab PlanS § 9 lg 2 p 1, et detailplaneeringu eesmärgiks on planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine. Eelnevast tuleneb, et seadusandja tahte kohaselt jaotatakse maa-ala kruntideks üldjuhul planeeringu alusel. Sellest saab omakorda järeldada, et kruntide suuruste üle tuleb otsustada planeerimismenetluse tulemusel planeeringu kehtestamisel. Riigikohus on leidnud, et planeeringu kehtestamine on kaalutusotsus, mille langetamisel tuleb kohalikul omavalitsusel igal üksikul juhul kaaluda avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, analüüsida, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas tehtav otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.⁴⁵ Teisisõnu peab planeerimisseaduse kohaselt kruntide suuruse üle otsustatama konkreetselt igal üksikul juhul. Iga reegel, mis takistab planeerimismenetluses vabalt kruntide suuruse üle otsustamist on seega vastuolus planeerimisseadusega. Järelikult on planeerimisseadusega välistatud krundi suuruse üle otsustamiseks kaalutusõiguse teostamist piiravate abstraktsete reeglite kehtestamine, millega planeeringu kehtestamisel tuleb arvestada.

⁴² RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 32.

⁴³ Samas.

⁴⁴ Samas.

⁴⁵ Samas.

Asjaomast seisukohta kinnitab ka Riigikohtu üldkogu lahend Tallinna Linnavolikogu 27.06.1996 määruse “Nõmme ehituskruntide minimaalsuuruse kehtestamine“ asjas. Viidatud Tallinna Linnavolikogu määruse punktiga 1 kehtestati Nõmme linnaosas väikeelamute detailplaneeringutes kruntide minimaalsuuruseks 1200 m², erandkorras (hoonestatud krundi tükeldamisel) 900 m², kui see on eelnevalt kooskõlastatud Nõmme Halduskoguga. Riigikohus märkis, et isegi juhul, kui PS § 154 lg 1 ja KOKS § 6 lg 1 kohaselt lugeda elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine kohaliku elu küsimuseks, ei saa kohalik omavalitsus seda teha määrusega ilma vastava selge volitusnormita. Seda põhjusel, et elamukrundi minimaalsuuruse kehtestamine riivab PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Riigikohus leidis, et vaidlustatud määruse vastuvõtmise ajal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse § 2 lg 1, § 3 lg 2 ja § 9, millele määruse preambulas viidati, ei sisaldanud volitusnormi väikeelamukruntide minimaalsuuruse kehtestamiseks kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil või selle osal, samuti ei tulenenud vaidlustatud määrusele õiguslikku alust planeerimis- ja ehitusseaduse kehtivuse kaotamisel varasema seaduse asendanud EhS § 19 lg 4 punktist 4 või PlanS § 5 punktist 1. Neil põhjendustel asus Riigikohus seisukohale, et Nõmmel kehtestatud piirangud olid formaalses vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 32 lg 2 lausega 2.⁴⁶ Osundan siinjuures, et ehitusmääruse reguleerimise ese ning kehtestamise põhjendused ja alused (PlanS § 5, § 9, EhS § 19 lg 4, KOKS § 6) on olulises osas kattuvad ülalviidatud kohtuvaidluses käsitletuga.

Kokkuvõtlikult leian eelneva valguses, et olukorras, kus ehitusmääruse § 3 lg 4 näeb ette kinnistu miinimumsuurused pärast detailplaneeringu alusel kinnistu ehituskruntideks jagamist, pole kohalikule omavalitsusele enam jäetud PlanS § 24 lõigete 3 ja 5 kohast kaalutusõigust. Kaalutusõiguse välistamisega ehitusmääruse § 3 lõikes 4 on seega mindud vastuollu planeerimiseseadusega. Seepärast tuleb ehitusmääruse § 3 lõiget 4 pidada vastuolus olevaks PlanS § 24 lõigetega 3 ja 5, PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning § 32 lg 2 lausega 2.

48. Ehitusmääruse § 3 lg 11 kohaselt tuleb üle viie krundiga elamuala moodustamisel tiheasustusel tagada vähemalt 10% detailplaneeringualast üldkasutatavaks maaks. PlanS § 3 lg 3 punktide 1 ja 2 kohaselt võib kinnisomandile seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi seada kehtestatud detailplaneeringu alusel, viimase puudumisel aga kehtestatud üldplaneeringu alusel. Seega saab planeerimiseaduse kohaselt maakasutustingimusi reguleerida planeerimismenetluse teostamise tulemusel kehtestatud planeeringus. Nagu öeldud, on Riigikohus leidnud, et planeeringu kehtestamine on kaalutusotsus, mille langetamisel tuleb kohalikul omavalitsusel igal üksikul juhul kaaluda avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, analüüsida, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas tehtav otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.⁴⁷ Teisisõnu peab planeerimiseaduse kohaselt maakasutamistingimuste üle otsustatama konkreetselt igal üksikul juhul. Iga reegel, mis takistab planeerimismenetluses maakasutamistingimuste üle otsustamist on seega vastuolus planeerimiseadusega. Järelikult on planeerimiseadusega välistatud maakasutamistingimuste üle otsustamiseks kaalutusõiguse teostamist piiravate abstraktsete reeglite kehtestamine, millega planeeringu kehtestamisel tuleb arvestada.

⁴⁶ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p-d 19 - 28.

⁴⁷ RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 32.

Kokkuvõtlikult leian eelneva valguses, et olukorras, kus ehitusmääruse § 3 lg 11 näeb ette kinnistu maakasutamistingimused, pole kohalikule omavalitsusele enam jäetud PlanS § 24 lõigete 3 ja 5 kohast kaalutusõigust. Kaalutusõiguse välistamisega ehitusmääruse § 3 lõikes 11 on seega mindud vastuollu planeerimiseseadusega. Seepärast tuleb ehitusmääruse § 3 lõiget 11 pidada vastuolus olevaks PlanS § 24 lõigetega 3 ja 5, PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning § 32 lg 2 lausega 2.

49. Kokkuvõtlikult asun seisukohale, et ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 ning § 3 lõiked 4 ja 11 on olulises formaalses vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1 ning § 32 lg 2 lausega 2. Arvestades asjaolu, et Riigikohus on pidanud võimalikuks tunnistada õigustloova akti põhiseadusvastaseks ainuüksi olulise formaalse põhiseadusvastasuse tõttu,⁴⁸ ei pea ma antud asjas vajalikuks täiendavalt käsitleda seatud omandiõiguse piirangute materiaalsoiguslikku põhiseaduspärasust.

IV Kokkuvõte

50. Eelnenut kokku võttes leiangi, et ehitusmääruse § 3 lg 1 lause 2 ning § 3 lg-d 4 ja 11 on vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 ning § 32 lg 2 lausega 2.

51. Tuginedes PS § 142 lõikele 1 ja ÕKS §-le 17 teen Tahkuranna Vallavolikogule ettepaneku viia ehitusmäärus põhiseadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul käesoleva ettepaneku kättesaamisest arvates.

Palun Teil mind ettepaneku täitmisest teavitada.

Lugupidamisega

Indrek Teder

⁴⁸ Vt RKPJKo 05.11.2002, nr 3-4-1-8-02, p 14; RPPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 23.