



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Hr Kalmer Metsaoru
Vallavolikogu esimees
Tahkuranna Vallavolikogu
Uulu
86502 PÄRNUMAA

Õiguskantsler 04.2008 nr 6-4/071004/00802411

M Ä R G U K I R I

Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 „Tahkuranna valla ehitusmääruse uus redaktsioon“ vastuolust põhiseadusega

Austatud härra Metsaoru

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lõike 1 ja § 15 alusel Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 „Tahkuranna valla ehitusmääruse uus redaktsioon“ (edaspidi ehitusmäärus) § 3 lõike 1 teise lause, lõike 4 ja lõike 11 ning § 17 vastavust põhiseadusele, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele, planeerimisseadusele ning ehitusseadusele.

Leidsin, et ehitusmääruse § 3 lõike 1 teine lause, lõige 4 ja lõige 11 on vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, § 154 lõikega 1, § 32 lõike 2 teise lausega ning §-ga 14.

Tuginedes PS § 142 lõikele 2 ja ÕKS § 17 teen Tahkuranna Vallavolikogule ettepaneku viia ehitusmäärus põhiseadusega kooskõlla 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja 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 8 „Tahkuranna valla ehitusmääruse kinnitamine“ § 3 lg 1 teise lause, lõike 4 ja lõike 11 ning § 17 kooskõla seaduste ja põhiseadusega.

2. Avaldaja leidis, et ehitusmäärusega kehtestatavad piirangud detailplaneeringu ala ja kruntide minimaalsuurusele (ehitusmääruse § 3 lg 1 teine lause ja lg 4) ei ole kooskõlas planeerimisseadusega ning et ehitusmääruse asemel peaks vastavad piirangud tulenema valla üldplaneeringust. Samuti kahtles avaldaja, kas ehitusmäärusega saab kohustada maaomanikku jätma teatud osa oma maast üldkasutatavaks maaks (ehitusmääruse § 3 lg 11) ning kas menetluses oleva detailplaneeringu puhul on võimalik lähteülesannet muuta (ehitusmääruse § 17).

Õiguskantsleri Kantselei

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

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

4. Tahkuranna Vallavolikogu teatas 17.08.2007 vastuses, et minimaalse detailplaneeringuala kehtestamine (15 ha) ehitusmääruses (ehitusmääruse § 3 lg 1) on tingitud valla eelnevast planeerimispraktikast, mil koostati väikeste maa-alade planeeringuid, mis ei arvestanud piisavalt ümbruskonnaga. Ehitusmääruses 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 - naabermaomanike nõusolekul ja koostöös. 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.

Kruntide minimaalse lubatava suuruse kehtestamise vajadust (ehitusmääruse § 3 lg 4) põhjendas vallavolikogu nii valla seniste tavapärase valla 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.

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 järelevalve 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, siis 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.

II Vaidlustatud sätted

6. 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 ehituskruuntideks 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 suurust, m²;
- 4) tiheasustusalas ridaelamu ehk kortermaja krunt: sektiioonide/korterite arv x 0,5 minimaalset üksikelamu krundi suurust m²;
- 5) korruselamu krundi suurus analoogne naabruses asuvate korruselamute kruntide suurustega ühe korteri kohta;
- 6) metsamaale planeerimisel minimaalne krunt kahekordne käesoleva § lg 4 p 1-5.

/.../

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

/.../

§ 17. Määruse rakendamine menetluses olevate detailplaneeringute puhul

(1) Enne käesoleva määruse kehtima hakkamist algatatud detailplaneeringute puhul väljastab omavalitsusorgan vajadusel uued lähteülesanded, kui vastav planeering ei ole esitatud esmatutvustusele, kusjuures kehtima jäävad lähteülesandes sätestatud kruntide suurused. Juhul kui lähteülesandes ei ole sätestatud kruntide suurusi, siis viiakse lähteülesandesse sisse muudatused vastavalt käesolevas määruses toodud kruntide suurustele."

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1 Ehitusmääruse § 3 lg 4 ja § 3 lg 11 vastavus põhiseadusele

3.1.1 PS § 32 kaitseala ja selle riive

7. PS § 32 lõike 1 esimene lause sätestab, et igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud ning teise lause järgi võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Sama paragrahvi teise lõike esimese lause 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.

8. PS § 32 lg 1 lauses 1 sätestatud põhiõigus on oma isikuliselt kaitsealalt kõigi ja igäihe õigus. Põhiseadus ei ava selgesõnaliselt omandi mõistet. Samas on PS § 32 kaitseala lahtimõtestamine kaitseala piiride kindlakstegemiseks ja põhiseadusliku kaitse ulatuse määratlemiseks oluline.

9. PS §-s 32 on kasutatud terminit "omand" kolmes tähenduses: nii asja, õigussuhte (omandiõiguse) kui ka vara tähenduses.¹ Riigikohtu üldkogu on leidnud, 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, et kaitstud on nii omandist tulenevad asjaõiguslikud kui ka võlaõiguslikud nõuded.³ Eeltoodu põhjal võib kokkuvõtvalt öelda, 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. Sealjuures on kaitstud vaid isiku olemasolev, mitte potentsiaalne või tulevikus tekkiv omand.

10. Samas ei ole omandipõhiõigus absoluutne. Põhiseaduse §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust saab riivata kahel erineval moel: riived jagunevad omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (PS § 32 lg 1 lause 2) ja omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2 lause 2). Juhul, kui omandit lõplikult ei võõranda, on tegemist omandikitsendusega, mille põhiseaduspärasus tuleb tuvastada PS § 32 lõike 2 alusel.⁴

11. Praktikast kujutavad omandikitsendused mitmesuguseid isiku omandile seatud piiranguid, mis mõjutavad omandi vaba kasutamist. Näiteks sätestab muinsuskaitseaduse 4. peatükk mälestise säilimisega seotud omandikitsendused. 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 ehitis), või on omandi kasutamisel üldisem vajadus arvestada avalike huvidega (planeeringud, ehitusload).⁵

12. Tahkuranna valla ehitusmääruse § 3 lg 4, sätestades krundi miinimumsuurused (nt üksikelamu puhul tiheasustusealal 2200m², hajaasustusalal 5000m² jne), piirab kinnistu jagamist ehituskruntideks ja välistab seeläbi määratletud minimaalsest krundi suuruselt väiksemale maa-alale ehitusõiguse seadmise. Õigus oma maale ehitada on aga samuti hõlmatud omandi vaba kasutusõigusega, seega kujutavad piirangud krundi minimaalsele suurusele endast omandipõhiõiguse kaitseala riivet. Teatud osa maast üldkasutatavaks maaks jätmise nõue ehitusmääruse § 3 lõikes 11 piirab omandi kasutamist ainult isiklikuks tarbeks, seega piirab ka nimetatud säte omandi vaba kasutamist.

3.1.2. Riive põhiseaduspärasus

13. Järgmiseks tuleb tuvastada, kas ehitusmääruse § 3 lõikes 4 ja § 3 lõikes 11 sätestatud omandikitsendused on kooskõlas põhiseadusega.

14. Põhiõiguse riive, selleks et olla põhiseaduspärane, peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive formaalse põhiseaduspärasuse tuvastamisel tuleb hinnata õigusakti andja pädevust vastava regulatsiooni andmiseks, õigusaktile kehtestatud

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.

⁴ 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 66.

vorminõuete täitmist ning menetlusreeglite järgimist. Samuti hinnatakse formaalse põhiseaduspärasuse juures parlamendireservatsiooni (seadusereservatsiooni) printsiibi järgimist õigusakti vastuvõtja poolt. Järgmisena hindangi, kas ehitusmääruse § 3 lõiked 4 ja 11 vastavad formaalselt põhiseadusele ning põhjalikumalt seda, kas järgitud on seadusereservatsiooni printsiipi.

15. Üldine seadusereservatsioon tuleneb põhiseaduse § 3 lõikest 1, milles on sätestatud põhimõte, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kohalike omavalitsuste puhul viitab seadusereservatsioonile otseselt PS § 154 lg 1.

16. Hiljutises ehitus- ja planeerimisõigust puudutavas lahendis⁶ on Riigikohus märkinud, et 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. Samuti viitas Riigikohus lahendis oma varasemale praktikale, mille kohaselt PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga.⁷ Riigikohus märkis, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Riigikohus täpsustas järgnevalt, et omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See 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.⁸

17. Riigikohus ei välistanud seega, et täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi raames 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 ehitusmääruse § 3 lõigetes 4 ja 11 sätestatud omandikitsenduste kehtestamiseks.

18. Tahkuranna Vallavolikogu on ehitusmääruse preambulas viidanud määruse kehtestamise alustena kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 22 lõike 1 punktile 29, planeerimiseseaduse (PlanS) §-le 5, ehitusseaduse (EhS) § 19 lõikele 4 ning haldusmenetluse seaduse §-le 64.

19. KOKS § 22 lg 1 punkti 29 järgi kuulub kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse muu hulgas valla või linna ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine. Ehitusmääruse on kehtestanud Tahkuranna Vallavolikogu. Seega on määruse kehtestanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 punktis 29 nimetatud haldusorgan, kuid nimetatud säte

⁶ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06.

⁷ Varasemat praktikat vt 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.

⁸ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06.

ei ütle meile midagi ehitusmääruse sisu kohta. Ka määruse preambulas viidatud haldusmenetluse seaduse § 64 reguleerib haldusakti kehtetuks tunnistamist haldusorgani poolt ehk teisisõnu see ei oma otsest puutumust vaidlustatud sätetega. Edasiselt tulebki tuvastada, kas planeerimisseaduse § 5 ja ehitusseaduse § 19 lg 4 on ehitusmääruse § 3 lõike 4 ja lõike 11 kehtestamiseks asjakohased volitused.

20. Planeerimisseaduse § 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.

21. Ehitusseaduse § 19 lg 4 järgi kohalik omavalitsus määrab valla või linna ehitusmääruses ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, projekteerimistingimuste avalikustamise korra, ajutise ehitise ehitamise korra ja alad, linna või valla osade, sealhulgas miljöövääruslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded ning kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtsused planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

22. Ehitusmääruse vaidlustatud sätteid saab ülaltoodud loeteludest puudutada planeerimisseaduses ja ehitusseaduses väljendatud kohaliku omavalitsuse õigus kehtestada ehitusmäärusega omavalitsuse territooriumil (või selle osal) planeerimise ja ehitamise (üldised) põhimõtted ja nõuded. Käesolevas asjas tulebki järgnevalt välja selgitada, kas krundi minimaalsuurust määrav või teatud ala üldkasutatavaks alaks jättev omandiõigust piirav õigusnorm on käsitletav valla või linna, sh selle miljöövääruslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise üldise põhimõtte, reegli või nõudena, mida saab kehtestada PlanS § 5 lõike 1 ja EhS § 19 lõike 4 kohaselt ehitusmäärusega, või tuleb nimetatud piirangute seadmine lahendada hoopis planeerimismenetluses.

23. KOKS § 6 lg 1 kohaselt on planeerimine valla või linna territooriumil kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne. Planeerimine on täpsemalt reguleeritud planeerimisseaduses ning sellest nähtuvalt on planeerimismenetlus haldusmenetluse eriliik, mida iseloomustavad planeeringute hierarhiline süsteem ning avalikkuse suurem osalus ja kaasatus menetlusse (avatud menetlus).

Planeerimisseaduse hierarhiline süsteem tähendab seda, et üldiselt detailsema suunas koosneb planeerimissüsteem üleriigilisest, maakonna-, üld- ja detailplaneeringust ning üldisem planeering on aluseks madalama astme planeeringu kehtestamisele. PlanS § 8 lõike 7 kohaselt on üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele. PlanS § 8 lg 3 punkti 3 kohaselt määratakse maa-aladele üldised kasutamise- ja ehitustingimused üldplaneeringuga. Riigikohtu halduskollegium on sedastanud, et üldplaneeringul on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna.⁹ Eraldi näeb PlanS § 8 lg 3 p 6 ette üldplaneeringus miljöövääruslike piirkondade suhtes kaitse- ja kasutustingimuste seadmise.

HMS § 46 lg 1 esitab avatud menetluse mõiste. Avatud menetlus haldusmenetluse liigina on avalikkuse põhimõtte ja osalusdemokraatia printsiibi üheks väljenduseks. Planeerimisseaduses sätestatud planeerimismenetlus on üheks avatud menetluse liigiks.¹⁰ PlanS § 1 lõike 2 kohaselt on seaduse eesmärgiks tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks

⁹ RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04.

¹⁰ Vt selle kohta N. Parrest, Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. Juridica nr 7, 2006, lk 461 jj.

planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks ning on selge, et eelkõige on PlanS eesmärgid saavutatavad just avatud menetluse kaudu.

24. Ehitamisele ja maakasutusele üldiste piirangute seadmine on olemuselt samuti avalikest huvidest kantud planeerimisotsustused, mis tuleb ehitusmääruse kehtestamise nn üldise haldusmenetluse asemel teha nõutud erimenetluses ning millesse tuleb kaasata avalikkus. Õigusteoorias on märgitud, et menetluse avalikkus on oluliseks kriteeriumiks, mis eristab ehitusmääruse kehtestamise menetlust planeerimismenetlusest: nimelt on ehitusmäärus kohaliku omavalitsuse üldakt, mille kehtestamise menetlus ei ole avalik. Samuti rõhutatakse, et PlanS §-i 5 ning EhS § 19 lõiget 4 tuleb tõlgendada PlanS § 1 lõikes 2 väljendatud PlanS eesmärgist lähtudes. Kuna ehitusmääruse kehtestamise menetlus ei ole avalik ning seetõttu ei ole tagatud võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajaduste ja huvidega arvestamine, ei saa ehitusmäärusega reguleerida selliseid küsimusi, mis tuleb ühiskondlikult kokku leppida planeerimismenetluse kaudu. Ehitusmäärusega saab sätestada vaid planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted, näidata eelkõige ära, milline on avalik huvi konkreetsete alade planeerimisel. Samas tuleb tagada, et ehitusmääruse regulatsioon oleks selles osas võimalikult paindlik. Kuna ehitusmääruse näol on tegemist üldaktiga, on selles sisalduv planeerimismenetluses järgimiseks kohustuslik ning ehitusmääruses sätestatud põhimõtteid ei saa planeerimismenetluses kaalutusõiguse teostamise kaudu ümber hinnata. Konkreetseid maakasutus- ja ehituspiiranguid saab kinnisasjale seada vaid planeerimismenetluse kaudu. Liiga detailsete piirangute kehtestamisega ehitusmäärustes piiratakse oluliselt isikute õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kui PlanS § 26 annab piiramatut õigust vaidlustada planeerimisotsuseid halduskohtus, siis ehitusmääruste kui üldaktide vaidlustamine on keerulisem, sest see saab toimuda vaid konkreetse normikontrolli kaudu, mida ei saa sellises olukorras pidada efektiivseks kohtumenetluseks.¹¹

25. Tahkuranna Vallavolikogu kehtestatud piirangud on olemuslikult planeerimismenetluse esemeks. Eeltoodust järeldub, et kui kohalik omavalitsus soovib seada kruntide suurusele üldised piirangud või luua üldkasutatavaid alasid, tuleb tal seda teha avatud planeerimismenetluse teel läbi üldplaneeringu ning konkreetsete kruntide osas saab täpsemaid piiranguid seada detailplaneeringute kaudu. Kehtestades nõuded kruntide või üldkasutatavate alade suurusele määrusega, piirab kohalik omavalitsus põhjendamatult oma planeerimisdiskretsiooni ning langetab otsuse, mille eelduseks on avalik planeerimismenetlus, seda menetlust tegelikult läbi viimata. Ehitusmääruse kohustuslikkus välistab ühis- ja erahuvide arvestamiseks vajaliku paindlikkuse ja kaalutusõiguse.

26. Tahkuranna Vallavolikogu on selgitanud, et ehitusmääruses märgitud kruntide minimaalsuurus ühtib Tahkuranna valla tihe- ja hajaasustuspriirkondades väljakujunenud kruntide suurusega ning et 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, kuid esiteks ei käsitle üldplaneering kõiki ehitusmääruse § 3 lõikes 4 märgitud juhtumeid - tiheasustuspriirkonnas asuva üksikelamukrundi suurus on vaid üks kuuest piiratavast juhust ning teiseks on üldplaneeringus üksikelamukruntide kohta esitatud ehituskrundi suurus soovituslik. Ehitusmäärus aga sätestab krundi väikseimad suurused kohustuslikuna ehk puudub võimalus kõiki asjaolusid ja huvisid arvestavaks kohaliku omavalitsuse planeeringudiskretsiooniks.

27. Olen seisukohal, et ka PlanS § 5 lg 1 ja EhS § 19 lg 4 ei muuda planeerimismenetluse kuuluvaid küsimusi (nõuded kruntide või üldkasutatavate alade suurusele) kohaliku omavalitsuse

¹¹ K. Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. Juridica nr 7, 2006, lk 451-452.

ehitusmäärusega lahendatavateks küsimusteks. Omandiõiguse piiranguteks nõutava täpse, selge ja piisavalt määratletud volitusnormi vastu räägib PlanS § 5 lg 1 ja EhS § 19 lg 4 volitusnormide kõrge üldistuse aste, ebamäärasus ja kohatine mittekattuvus.

28. Kruntide minimaalsuuruse küsimuse osas viitan täiendavalt peale Tahkuranna ehitusmääruse kehtestamist tehtud kõrgeima kohtu otsusele. Nimelt tunnistas Riigikohus sarnases vaidluses põhiseadusega vastuolus olnuks Tallinna Linnavolikogu 27.06.1996 määruse "Nõmme ehituskruuntide minimaalsuuruste kehtestamine" (sisuliselt oli tegu ehitusmäärusega). Riigikohus leidis, et vaidlustatud määruse vastuvõtmise ajal kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse sätted (PES § 2 lg 1, § 3 lg 2 ja § 9), millele määruse preambulis viidati, ei sisaldanud volitusnormi väikeelamukruuntide minimaalsuuruse kehtestamiseks kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil või selle osal, samuti ei tulenenud vaidlustatud määrusele õiguslikku alust planeerimis- ja ehitusseaduse kehtivuse kaotamisel varasema seaduse asendanud ehitusseaduse § 19 lõike 4 punktist 4 või planeerimisseaduse § 5 punktist 1. Riigikohus märkis, et isegi juhul kui elamukruundi minimaalsuuruse kehtestamine lugeda kohaliku elu küsimuseks, ei saa kohalik omavalitsus seda teha määrusega ilma vastava selge volitusnormita, seda põhjusel, et elamukruundi minimaalsuuruse kehtestamine riivab PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Riigikohus leidis, et Nõmmel kehtestatud piirangud olid formaalses vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause ja § 32 lõike 2 teise lausega.¹²

29. Eeltoodust tulenevalt leian, et ka Tahkuranna ehitusmääruse § 3 lg 4 ja lg 11 vastuolus planeerimisseadusega ja ehitusseadusega, aga samuti põhiseaduse § 154 lõikega 1, mis kohustab omavalitsusi iseseisvalt tegutsema seaduslikul alusel, põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lausega, mis samuti sätestab seadusereservatsiooni põhimõtte ning § 32 lõike 2 teise lausega, mis sätestab, et omandiõiguse valdamise, kasutamise ja käsutamise kitsendused sätestab seadus.

30. Riigikohus on pidanud võimalikuks, et juba ainuüksi oluline formaalne põhiseadusvastasus võib kaasa tuua õigusakti põhiseadusevastaseks tunnistamise.¹³ Määrus, mis eirab seadusereservatsiooni põhimõtet ning mille andmiseks puudub volitusnorm, on kahtlemata olulises formaalses vastuolus põhiseadusega. Kuna leian, et Tahkuranna valla ehitusmääruse § 3 lõige 1 teine lause ja lõige 4 on olulises formaalses vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, § 154 lõikega 1, §-ga 14 ning § 32 lõike 2 teise lausega, ei pea ma vajalikuks täiendavalt käsitleda seatud omandiõiguse piirangute materiaalõiguslikku põhiseaduspärasust.

3.2 Ehitusmääruse § 3 lg 1 teise lause vastavus põhiseadusele

31. Ehitusmääruse § 3 lõike 1 teise lause kohaselt on detailplaneeringu ala suuruseks hajaasustuses maatulundusmaa puhul minimaalselt 15 hektarit, kui üldplaneeringus ei ole sätestatud teisiti.

32. Planeerimisseadus ei nimeta planeeritava maa-ala minimaalset suurust kui planeeringu algatamise eeltingimust. Sellist piirangut ei võimalda otsesõnu kehtestada ka ehitusmääruse andmise aluseks olnud PlanS § 5. PlanS § 10 lg 1 järgi võib igäüks teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku ning lg 5 kohaselt detailplaneeringu koostamise algatab ja koostamist korraldab kohalik omavalitsus.

¹² RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06.

¹³ Vt RKPJKo 05.11.2002, nr 3-4-1-8-02, p 14 või RPPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05 p 23.

Planeeringu algatamine on menetlustoiming, mille tegemine on kohaliku omavalitsuse üksuse õigus.¹⁴ Kuivõrd tegemist on kaalutusotsusega, siis on kohalikul omavalitsusel võimalik alati igal üksikjuhtumil hinnata, kui suur peaks olema planeeringu algatamisel planeeritav ala, et oleks tagatud planeerimispõhimõtete järgimine. Ühtlasi on kohalikul omavalitsusel kohustus oma kaalutusotsust põhjendada. Nii on tagatud ühtaegu planeeringu algatamist sooviva isiku õiguste ja huvide kaitse kui ka avalike huvide arvessevõtmine. Kuna planeerimisseadusest ei tulene mingeid piiranguid seoses planeeritava ala suurusega, siis tuleb planeerimisseaduse kohaselt kujundada kohalikul omavalitsusel seisukoht planeeringu algatamise või sellest keeldumise osas vastavalt planeerimisseadusele, mitte kehtestada ehitusmäärusega seaduses sätestatud erinevat otsustuskorda. Seaduses sätestatud erineva regulatsiooni kehtestamiseks kohaliku omavalitsuse määrusega puudub õiguslik alus, mistõttu ehitusmääruse § 3 lõike 1 teine lause on samuti vastuolus PS § 3 lõikega 1 ning § 154 lõikega 1.

33. Lisaks on säte vastuolus PS §-ga 14, mis sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohus on sellest sättest tuletanud isiku põhiõiguse korraldusele ja menetlusele.¹⁵ Tahkuranna ehitusmäärus sisuliselt välistab osade väiksemate kui 15ha maa-alade detailplaneeringu menetlemise. Planeeringu algatamist reguleerivate piirangute sätestamisega ehitusmääruses riivatakse PS §-st 14 tulenevat isiku põhiõigust menetlusele ja korraldusele, mis hõlmab endas nii isiku õigust esitatud ettepaneku menetlemisele seadusega sätestatud korras kui ka õigust saada menetluse tulemusel positiivne või negatiivne otsus. Õigus korraldusele ja menetlusele väljendab ideed, et õige, korrakohane ja aus menetlus (formaalne õiguspärasus) aitab kaasa sisuliselt õige (materiaalne õiguspärasus) tulemuse saavutamisele.

3.3 Ehitusmääruse § 17 vastavus põhiseadusele

34. Ehitusmääruse § 17 rakendussäte sätestab, et enne määruse kehtima hakkamist algatatud detailplaneeringute puhul väljastab omavalitsusorgan vajadusel uued lähteülesanded, kui vastav planeering ei ole esitatud esmatutvustusele, kusjuures kehtima jäävad lähteülesandes sätestatud kruntide suurused ning juhul, kui lähteülesandes ei ole sätestatud kruntide suurusi, viiakse lähteülesandesse sisse muudatused vastavalt määruses toodud kruntide suurustele. Nimetatud säte ei kehtesta iseseisvalt täiendavaid piiranguid, vaid sätestab üldise põhimõtte, et enne määruse jõustumist alanud menetluste puhul lähtutakse varasematest nõuetest. Õigusselguse põhimõttest lähtuvalt tuleb siiski juhul, kui Tahkuranna Vallavolikogu otsustab ehitusmääruse § 3 lõike 4, mis kruntide suurused kehtestab, kehtetuks tunnistada, ka nimetatud sätet vastavalt muuta.

IV Kokkuvõte

Eelnenut kokku võttes leian, et Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 „Tahkuranna valla ehitusmääruse uus redaktsioon“ § 3 lõige 1 teine lause, lõige 4 ja lõige 11 on vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, § 154 lõikega 1, §-ga 14 ning § 32 lõike 2 teise lausega.

Tuginedes PS § 142 lõikele 2 ja ÕKS § 17 teen Tahkuranna Vallavolikogule ettepaneku viia Tahkuranna Vallavolikogu 26.10.2007 määruse nr 15 „Tahkuranna valla ehitusmääruse uus redaktsioon“ 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja kättesaamisest arvates põhiseadusega kooskõlla.

¹⁴ RKHKo 13.10.2005, nr 3-3-1-44-05, p 11.

¹⁵ Vt RKPJKo 28.10.2002 nr 3-4-1-5-02.

Märgukirjas esitatud ettepaneku arvestamisest või mitteamvestamisest palun mind teavitada hiljemalt 15.05.2008.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Janar Kivirand 693 8408
E-post: janar.kivirand@oiguskantsler.ee