



ÖIGUSKANTSLER

Teie 10.09.2008 nr 7-2.9/2844

Esimees Indrek Tiidemann
Saue Vallavolikogu
info@sauevald.ee

Õiguskantsler 24.10.2008 nr 6-4/081360/00807414

Märgukiri

Austatud härra Tiidemann

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja taotlusega kontrollida Saue Vallavolikogu 25.05.2006 määruse nr 7 "Saue valla ehitusmäärus" § 19 lg 5 põhiseaduspärasust osas, mis puudutab keeldu ehitada kehtiva detailplaneeringuga alal väikeehitisi väljaspool hoonestusala. Täpsemalt leiab avaldaja, et kõnealuse määrusega kitsendatakse vastuolus ehitusseaduse ja põhiseadusega tema omandipõhiõigust. Analüüsinud Saue Vallavolikogu 25.05.2006 määruse nr 7 "Saue valla ehitusmäärus" (edaspidi *ehitusmäärus*) §-de § 19 lõigete 9 ja 10 kooskõla ehitusseaduse ja põhiseadusega, leian, et

ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 on vastuolus ehitusseaduse § 12 lg 2 lausega 1, § 16 lõikega 1, planeerimisseaduse § 3 lg 2 punktiga 1 ja § 9 lõikega 11 ning põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 osas, milles ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 näevad võrreldes planeerimisseaduse ja ehitusseadusega ette teistsuguse regulatsiooni.

Alljärgnevalt selgitan Teile, kuidas ma asjaomasele seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan Teile kõigepealt avalduse asjaolusid ja selle menetlemise käiku (I). Seejärel toon välja vaidlustatud sätte (II). Pärast seda esitan Teile oma hinnangu (III). Lõpetuseks teen Teile ettepaneku viia ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 kooskõlla ehitusseaduse § 12 lg 2 lausega 1, § 16 lõikega 1 ja planeerimisseaduse § 3 lg 2 punktiga 1 ja § 9 lõikega 11 ning põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes leidis, et ehitusmääruse sätted, mis keelavad alla 20 m² suuruse ehitusaluse pinnaga väikeehitise ehitamist väljapoole hoonestusala ning nõuavad alla 20 m² suuruse ehitusaluse pinnaga ehitise ehitamiseks vallaarhitekti kooskõlastust, on vastuolus ehitusseaduse ja põhiseadusega.

2. Võtsin avalduse menetluse ning esitasin Saue Vallavalitsusele avaldaja tõstatatud küsimust puudutavate ehitusmääruse § 19 lõigete 9 ja 10 ning nendega seonduvate sätete põhjendatuse kohta selgituste saamiseks teabe nõudmise.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Saue Vallavalitsus vastas mulle, et ehitusmääruse § 19 lõiked 4 ja 5 vajavad muutmist nii, et lõikes 4 tuleb asendada sõna “ehitusluba“ sõnaga “kasutusluba“ ja lõiget 5 tuleb täpsustada moel, et detailplaneeringujärgse hoonestusala järgimine on kohustuslik väikeehitise puhul, mis on hooned ehitusseaduse mõistes. Lisaks kirjutas Saue Vallavalitsus, et kuigi ehitusseaduse (edaspidi EhS) § 16 lg 1 p 1 ei nõua kohaliku omavalitsuse nõusolekut alla 20 m² suuruse väikeehitise püstitamiseks, tulenevad piirangud väikeehitiste püstitamiseks teistest õigusaktidest. Siinjuures osundas Saue Vallavalitsus planeerimisseaduse (edaspidi PlanS) § 3 lõikele 3 ja § 9 lg 2 punktile 3 ning teeseaduse § 36 lg 1 punktile 1. Saue Vallavalitsus leidis, et kinnistutel, kus kehtiv detailplaneering määrab kindlaks hoonestusala, tuleb ka alla 20 m² suuruse väikeehitise püstitamisel lähtuda hoonestusalast, kui väikeehitise näol on tegemist hoonega ehitusseaduse tähenduses. Mis puutub ehitusmääruse § 19 lõikesse 10, siis selle kehtestamise tingis vajadus vältida olukordi, kus isikud rikuvad alla 20 m² suuruste väikeehitiste oma suva järgi püstitamisel teadmatusel õigusaktide nõudeid. Seepärast teenib ehitusmääruse § 19 lg 10 isikute õigusaktidest tulenevatest nõuetest teavitamise eesmärki: kui isik kooskõlastab väikeehitise püstitamise vallaarhitektiga, saab vallaarhitekt isikut teavitada õigusaktidest tulenevatest nõuetest ning vältida sellega mittenouetekohast ehitamist ja hilisemat väikeehitise püstitamisest põhjustatud tagajärgede likvideerimisega kaasnevat aja- ja rahakulu. Saue Vallavalitsus juhtis mu tähelepanu asjaolule, et alla 20 m² suuruse väikeehitise püstitamisel vallaarhitektilt selleks eelnevat kooskõlastust saamata ei too kaasa isiku suhtes sanktsiooni rakendamist. Ka ehitusmääruse § 19 lõikes 9 sätestatu järgimine pole kohustuslik.

II Vaidlusalused sätted

4. Vaidlusalused ehitusmääruse § 19 sätted kõlavad järgmiselt:

“[...]

(4) Ehitusluba on nõutav kui väikeehitist hakatakse kasutama elamiseks.

(5) Kehtiva detailplaneeringuga aladel võib väikeehitisi ehitada ainult planeeringuga määratud hoonestusalas.

[...]

(9) Väikeehitise, mille ehitusalune pind on kuni 20 m², millel ei ole avalikkusele suunatud funktsioone ning millele ei taotleta kasutusluba, püstitamiseks ei ole vallavalitsuse nõusolek ega ehitusluba nõutav, kuid järgida tuleb käesoleva paragrahvi lõigetes 4 ja 5 sätestatud tingimusi.

(10) Enne kuni 20 m² väikeehitise püstitamist tuleb ehitise asukoht ja arhitektuurne sobivus kooskõlastada vallaarhitektiga.“

III Õiguslik hinnang

5. Põhiküsimuseks on, kas ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 on kooskõlas EhS § 12 lg 2 lausega 1, § 16 lõikega 1, PlanS § 3 lg 2 punktiga 1 ja § 9 lõikega 11 ning põhiseaduse (edaspidi PS) § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1. Et põhiküsimusele vastata, selgitan kõigepealt PS § 3 lg 1 lause 1 ja PS § 154 lg 1 lause 1 sisu (p 6). Seejärel selgitan välja EhS § 19 lõikest 4 kohalikule omavalitsusele tuleneva volituse ulatuse ehitusmääruse

kehtestamiseks (p 7). Pärast seda analüüsin juba täpsemalt ehitusmääruse § 19 lõigete 9 ja 10 kooskõla viidatud normidega (p-d 8 - 15).

6. PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevad seaduslikkuse põhimõtted: põhiseaduse prioriteedi, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtted. Neist seaduse prioriteedi põhimõte hõlmab omakorda kõrgema õiguse kehtimise prioriteeti, mille kohaselt peab madalam õigus olema kooskõlas kõrgema õigusega. Nii peab seadus olema kooskõlas põhiseadusega ning määrus seaduse ja põhiseadusega.¹

Kohalike omavalitsuste puhul viitab seaduslikkuse põhimõtetele otseselt PS § 154 lg 1. Selle normi kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lg 1 lauseosa “kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt” sisaldabki seaduslikkuse nõuet. Vastavalt sellele nõudele peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama kooskõlas seadustega. Seega peavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid olema kooskõlas seadustega.² Olukorras, kus 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.³ Nii on Riigikohus leidnud, et kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, on asjaomane üldakt seadusevastane.⁴

7. EhS § 19 lg 4 punktide 1 - 5 kohaselt määrab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruses: 1) ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused; 2) projekteerimistingimuste avalikustamise korra; 3) ajutise ehitise ehitamise korra ja alad; 4) linna või valla osade, sealhulgas miljööväertuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded; 5) kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtajad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Sellest normist nähtuvalt pole kohalikul omavalitsusel õigust kehtestada väikeehitise ehitamiseks ei menetluslike lisatingimusi ega sisulisi tingimusi, sh tingimusi, mis erinevad seaduse regulatsioonist. Seega tuleb väikeehitise ehitamisel lähtuda esmajoonel asjaomastest seadustest. Eelkõige tulevad siin kõne alla planeerimisseadus ja ehitusseadus, mis seda valdkonda reguleerivad.

8. Väikeehitis on EhS § 15 lg 1 p 1 kohaselt kuni 60 m² ehitusaluse pindalaga ja projekteeritud maapinnast kuni viiemeetrise kõrgusega ühel kinnistul asuv ehitise, millel ei ole avalikkusele suunatud funktsioone. Väikeehitiseks on EhS § 15 lg 1 punkti 2 järgi samuti olemasolevate ehitiste teenindamiseks vajalik rajatis, mis ühendatakse võrguettevõtjale elektrituruseaduse tähenduses kuuluva elektriliini või sellega liituva ehitise või vee-ettevõtjale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tähenduses kuuluva liitumispunktiga ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse tähenduses või telekommunikatsiooniteenuse osutajale telekommunikatsiooniseaduse tähenduses kuuluva liinirajatisega telekommunikatsiooniseaduse tähenduses.

9. EhS § 12 lg 1 kohaselt peab ehitamine toimuma vastavalt ehitusprojektile, välja arvatud väikeehitise ehitamise korral ehitusseaduses ettenähtud juhtudel. Samuti pole EhS § 12 lg 2 lause 1 järgi väikeehitise ehitamise korral vaja ehitusluba. Ehitusprojekti on väikeehitise ehitamiseks vaja EhS § 15 lg 2 järgi siis, kui EhS §-s 16 nimetatud kirjaliku nõusoleku andmisele eelneb ehitusprojekti esitamise nõue või taotletakse kasutusluba. Viidatud EhS § 16 lg 1 punktid 1 ja 2

¹ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 3 kumm 2.3.2.1.

² RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 14; RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

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

⁴ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17; RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, II osa.

sätetavad esiteks, et kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek on nõutav, kui ehitatakse väikeehitist, mille ehitusalune pindala on 20 – 60 m². Teiseks sätestab EhS § 16 lg 3, et kohalikul omavalitsusel on õigus enne kirjaliku nõusoleku andmist nõuda põhjendatud juhtudel ehitise ohutusest, samuti detailplaneeringust, projekteerimistingimustest ning ehitise arhitektuursetest ja ehituslikest lisatingimustest lähtuvalt ehitusprojekti. Seega võib kohalik omavalitsus ehitusprojekti nõuda siis, kui tegemist on väikeehitise, mille ehitusalune pindala on 20 – 60 m², ning ehitise ohutusest, samuti detailplaneeringust, projekteerimistingimustest ning ehitise arhitektuursetest ja ehituslikest lisatingimustest tuleneb põhjus, miks on vaja ehitusprojekti. Mis puutub aga kasutusloa taotlemise kohustusse, siis EhS § 32 lg 2 kohaselt ei pea riigisaladusega või salastatud välisest seotud ehitisel, riigikaitse ehitisel ja väikeehitisel, välja arvatud elamiseks kasutataval väikeehitisel, olema kasutusluba. Teisisõnu pole väikeehitise ehitusprojekti vaja koostada ka siis, kui seda ei soovitata kasutada elamiseks.

10. Eespool toodust saab teha järgmised järeldused: 1) väikeehitise ehitamiseks pole vaja ehitusluba; 2) väikeehitise ehitamiseks on vaja ehitusprojekti, kui seda soovitakse hakata kasutama elamiseks, või kui 20 – 60 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise puhul esineb ehitusprojekti nõudmiseks ehitusseaduses nimetatud põhjus; 3) kuni 20 m² suuruse väikeehitise ehitamiseks pole vaja taotleda kohalikul omavalitsuselt nõusolekut.

11. Hinnates esitatud järelduste valguses ehitusmääruse § 19 lõigete 9 ja 10 vastavust ehitusseadusele ja põhiseadusele, leian, et ehitusmääruse § 19 lg 9 pole kooskõlas EhS § 12 lg 2 lausega 1 osas, milles ehitusluba nõutakse väikeehitise ehitamiseks, mida hakatakse kasutama elamiseks. Samamoodi olen arvamisel, et ehitusmääruse § 19 lg 10 pole kooskõlas EhS § 16 lõikega 1 osas, milles see säte näeb ette kohustuse taotleda kuni 20 m² ehitusaluse pinnaga väikeehitise ehitamiseks kohaliku omavalitsuse nõusolekut. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 pole kooskõlas ka PS §-ga § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

12. Järgnevalt on küsimuse all, kas ehitusmääruse § 19 lg 9 on kooskõlas ehitusseaduse ja põhiseadusega osas, milles alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise ehitamine on keelatud väljapoole detailplaneeringuga kehtestatud hoonestusala. Tõstatatud küsimusele vastamiseks analüüsin alljärgnevalt asjakohaseid planeerimisseaduse ja ehitusseaduse sätteid.

13. Planeerimisseaduse § 3 lg 2 p 1 kohaselt on detailplaneeringu koostamine kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel uute hoonete, välja arvatud üksikelamu kõrvalhooned, suvila kõrvalhooned ja aiamaa kõrvalhooned ning teised kuni 20 m² ehitusaluse pindalaga väikehooned, ehitusprojekti koostamise ja püstitamise aluseks. Seega pole detailplaneeringut vaja koostada alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise jaoks. Sellest tuleneb omakorda järeldus, et detailplaneering ei pea sisaldama andmeid alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise ehitamise kohta ning asjaomase väikeehitise võib ehitada ka siis, kui detailplaneering selle ehitamist ette ei näe. Leian, et vastavat tõlgendust toetab ka PlanS § 9 lg 11, mille järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu põhjendatud vajaduse korral algatada detailplaneeringu koostamise aladel ja juhtudel, millele PlanS § 3 lõikes 2 pole sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustus. Seega üldjuhul alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise osas detailplaneeringut koostama ei pea. Samuti toetab sellist tõlgendust EhS § 16 lõiked 1, 4 ja 6 mille kohaselt pole alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise ehitamiseks tarvilik kohalikul omavalitsuselt selleks nõusolekut küsida, kohalik omavalitsus ei pea kontrollima alla 20 m² ehitusaluse pindalaga ehitise ehitamise vastavust detailplaneeringule ning isikul ei lasu kohustus ehitatud alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise kohalikkude omavalitsust teavitada.

Ühtlasi märgin, et toodud tõlgendust tuleb pidada ka mõistlikuks, sest alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise ehitamiseks tuleks vastasel juhul algetada kehtiva detailplaneeringu muutmiseks uus detailplaneerimise menetlus. Arvestades aga otsustatava küsimuse kaalukust, osutub planeerimismenetluse teostamine ilmselgelt ülemääraseks, v.a juhul, kui ei esine mõnd erilist PlanS § 9 lõikes 11 silmas peetud põhjust planeerimismenetluse teostamiseks.

14. Neil põhjendustel leian, et ehitusmääruse § 19 lg 9 pole kooskõlas PlanS § 3 lg 2 punktiga 1 ja § 9 lõikega 11 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 osas, milles kõnealune säte näeb ette keelu ehitada igal juhul alla 20 m² ehitusaluse pindalaga väikeehitise väljapoole detailplaneeringus määratud hoonestusala.

15. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 on vastuolus EhS § 12 lg 2 lausega 1, § 16 lõikega 1, PlanS § 3 lg 2 punktiga 1 ja § 9 lõikega 11 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 osas, milles ehitusmääruse § 19 lõiked 9 ja 10 näevad võrreldes planeerimisseaduse ja ehitusseadusega ette teistsuguse regulatsiooni.

IV Ettepanek

16. Arvestades asjaolu, et Saue Vallavolikogu on minu hinnangu kohaselt ületanud oma pädevust ning läinud ehitusmääruse § 19 lõigete 9 ja 10 kehtestamisel vastuollu planeerimisseaduse ja ehitusseaduse asjakohaste normidega, juhin Saue Vallavolikogu tähelepanu vajadusele astuda samme ehitusmääruse § 19 lõigete 9 ja 10 vastavaks muutmiseks.

Palun Teil minu märgukirjale vastata hiljemalt 14.11.2008. Ühtlasi märgin, et olukorras, kus Te märgukirjas esitatud seisukohtadega ei nõustu, palun Teil vastavate vastuväidete esitamisel arvestada seadusandja tahte osas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Siseministeeriumi seisukohtadega, mida saate asjaomastelt ministeeriumidelt küsida selgitustaotluse vormis.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Saue Vallavalitsus
Siseministeerium
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium