



Õiguskantsler

MTÜ Talumiskohustusega Maaomanike
Ühing
andres.shapura@gmail.com

Teie 26.03.2012 nr
nr 6-4/120538/1201819;
Õiguskantsler 19.04.2012 6-12/120541/1201819;

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Astangu ehitusmääruse põhiseadusele vastavuse kontrollimine**

Austatud Andres Shapura

Täna Teid 26.03.2012 pöördumise eest, milles tõstasite küsimuse Tallinna Linnavalitsuse ja Tallinna Linnavolikogu õigusaktide põhiseaduspärasusest. Täpsemalt palusite mul kontrollida, kas Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2004 määrusega nr 61 kinnitatud „Detailplaneeringu algatamise taotluse vormi, eskiisi ja detailplaneeringu koostamise ning vormistamise nõuded“ (edaspidi: *detailplaneeringu nõuded*) on kehtestatud õiguspäraselt. Viitasite seejuures planeerimisseaduse (edaspidi: *PlanS*) § 2 lõikele 3, mille järgi peab detailplaneeringu koostamise vorminõuded kehtestama regionaalminister. Lisaks palusite mul kontrollida Tallinna Linnavolikogu 05.05.2005 määrusega nr 24 kinnitatud Astangu ehitusmääruse §-de 5, 6, 7, 8, 9 ja 10 vastavust põhiseadusele. Teie arvates sisaldavad need sätted maakasutus- ja ehitustingimusi, mida ei ole lubatud ehitusmääruses sätestada. Ühtlasi leidsite, et eeltoodud sätted ei võimalda konkreetsetel juhtudel kaalutusotsuse tegemist.

Tutvusin detailplaneeringu nõuetega ja leian, et selle määruse osas on probleeme. Nimelt ei võiks Tallinna linn nii ulatuslikke nõudeid detailplaneeringu vormistamisele kehtestada. Minu nõunik Martina Proosa suhtles selles küsimuses Tallinna linna ametnikega ja selgus, et Tallinna Linnaplaneerimise Amet valmistab ette Tallinna linna ehitusmääruse muutmist ning koos sellega kavatsetakse üle vaadata ka detailplaneeringu nõuded. Eeltoodud põhjusel ei pea ma hetkel menetluse algatamist detailplaneeringute nõuete määruse osas otstarbekas. Kuigi ma menetlust ei algata, kavatsen siiski edaspidi omal algatusel jälgida Tallinna linna ehitusmääruse ja sellega seonduvate õigusaktide muutmise käiku.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta Astangu ehitusmääruse §-de 5, 6, 7, 8, 9 ja 10 osas.

Ehitusmääruse kehtestamise aluseks on planeerimisseaduse ja ehitusseaduse sätted. Tulenevalt PlanS § 5 lõikest 1 kehtestab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruse: 1) valla või linna territooriumi või selle osa planeerimise ja ehitamise reeglite seadmiseks, välja arvatud maakasutus- ja ehitustingimuste määramine; 2) kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks ning menetluskorra seadmiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna

Õiguskantsleri Kantselei

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

korraldamisel. Ehitusseaduse (edaspidi: *EhS*) § 19 lg 4 p 4 järgi määrab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruses muu hulgas linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded. Eeltoodust lähtuvalt on ehitusmääruses lubatud sätestada 1) reegleid linnaosa planeerimiseks ja ehitamiseks ning 2) linnaosa planeerimise ja ehitamise põhimõtteid ja nõudeid.

Vaidlustatud sätted jagavad Astangu kuueks ehituspiirkonnaks (väikeste korterelamute- ja roheala; äri- ja tööstusala; äri-, tootmis-, spordi- ja muinsuskaitsealase väärtusega ala; loodus-, maastiku- ja muinsuskaitsealase väärtusega ala; korterelamute ja loodus-, maastiku- ja muinsuskaitsealase väärtusega ala; täiendavate keskkonnauuringute ala) ja määravad nendes piirkondades kruntide võimalikud kasutusotstarbed, hoonestusviisi, kruntide minimaalsed suurused ja maksimaalse täisehituse protsendi, nõuded ehitistele ja piiretele jms. Sisuliselt on neis sätetes kindlaks määratud reeglid Astangu linnaosa erinevate ehituspiirkondade planeerimiseks ja ehitamiseks. Minu hinnangul sisaldab Astangu ehitusmäärus siiski ka konkreetseid maakasutus- ja ehitustingimusi (nt kruntide minimaalsed suurused, kruntide võimalikud kasutusotstarbed ja hoonete kõrgus), mida ehitusmäärus arvestades PlanS § 5 lg 1 punkti 1 sisaldada ei tohiks. Nende tingimuste määramine toimub tavaliselt detailplaneeringuga (PlanS § 9) või teatud juhtudel projekteerimistingimustega (*EhS* § 19 lg 3). Detailplaneeringu ja projekteerimistingimuste aluseks on omakorda kas kehtestatud maakonnaplaneering (PlanS § 7 lg 4) või üldplaneering (PlanS § 8 lg 7). Eeltoodust tulenevalt tekkis mul küsimus, kas Astangu ehitusmäärusega sätestatud tingimused on kohustuslikud, st kas neist tingimustest tuleb alati lähtuda ka detailplaneeringu koostamisel ja projekteerimistingimuste väljastamisel. Juhul kui need on kohustuslikud, siis võib konkreetseid maakasutus- ja ehitustingimusi sisaldavate sätete õiguspärasus olla küsitav.¹

Analüüsid põhjalikumalt Astangu ehitusmäärust leidsin, et Tallinna linn ei ole detailplaneeringu kehtestamisel ega projekteerimistingimuste väljastamisel Astangu ehitusmääruse §-des 5, 6, 7, 8, 9 ja 10 sätestatud tingimustega seotud ning konkreetseid nõudeid maakasutusele ja ehitamisele selguvad alles konkreetse detailplaneeringu koostamise või projekteerimistingimuste väljastamise menetluse tulemusel. Eeltoodud järeldus põhineb Astangu ehitusmääruse § 1 lõikel 3 ja § 4 lõikel 1. Astangu ehitusmääruse § 1 lg 3 sätestab, et ehitusmääruse järgimine on oluline eeldus hea ehitus- ja planeerimistava kujunemiseks. Ehitusmääruse § 4 lg 1 sätestab, et ehitusmääruses sätestatud piirangud ja nõuded planeerimisel ning ehitamisel on tingimuslikud. Nimetatud piiranguid ja nõudeid mõistetakse lähteandmetena, mida võib põhjendatud vajaduse korral muuta, tagades huvitatud isikute ning avalike huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise. Eeltoodud sätetest nähtub, et konkreetsete ehitustingimuste määramisele peab eelnema kõigi asjas tähtsust omavate asjaolude kaalumise.

Lisaks selgitan, et Astangu ehitusmääruse § 1 lg 3 ja § 4 lg 1 jõustusid praegusel kujul 22.06.2006² ehk peale seda, kui olin Tallinna Linnavalitsusele teinud märgukirja Tallinna linna ehitusmääruse, Nõmme linnaosa ehitusmääruse ja Pelgulinna ehitusmääruse põhiseaduse ja seadustega kooskõlla viimiseks.³ Viidatud märgukirjas leidsin, et määraes kohustuslikud miljööväärtuslikud piirkonnad ning kehtestades nende kaitse- ja kasutustingimused ehitusmääruses, läks Tallinna Linnavolikogu vastuollu PlanS § 8 lg 3 punktiga 6 ning rikkus menetlusnõudeid, mis on ette nähtud planeerimisalaste lahenduste väljatöötamiseks ja kehtestamiseks. Tallinna Linnavalitsus nõustus

¹ HMS § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Näiteks leidis Riigikohtu üldkoogu 03.12.2007 kohtuasjas nr 3-3-1-41-06 tehtud otsuses, et Tallinna Linnavolikogu 27.06.1996 määrus "Nõmme ehituskruntide minimaalsuuruste kehtestamine" oli formaalselt põhiseadusega vastuolus, kuna see oli antud ilma nõuetekohase volitusnormita (vt kohtuotsuse p 27).

² Astangu ehitusmäärust muudeti Tallinna Linnavolikogu 15.06.2006 määrusega nr 36.

³ Õiguskantsleri 12.2005 kiri nr 6-4/051025/0507391.

tookord minu märgukirjas toodud järeldustega ning algatas Tallinna linna ehitusmääruse, Nõmme linnaosa ehitusmääruse ja Pelgulinna ehitusmääruse muutmise. Samaaegselt eeltoodud määruste muutmisega viidi analoogsed muudatused sisse ka Astangu ehitusmäärusesse.

Tänan Teid veel kord pöördumise eest ja loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

LISA: õiguskantsleri 12.2005 kiri nr 6-4/051025/0507391.

Martina Proosa 693 8408

E-post: martina.proosa@oiguskantsler.ee