



Õiguskantsler

Harry Pajundi
Saue Vallavolikogu
info@sauevald.ee

Teie 28.09.2020 nr

Meie 09.11.2020 nr 6-4/201646/2006057

Ettepanek Saue valla heakorraeeskirja § 4 punktis 16 kehtestatud korterelamu rõdul ja terrassil grillimise keelu seadustega ja põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Lugupeetud volikogu esimees

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas korterelamu rõdul ja terrassil grillimise keeld, mille Saue Vallavolikogu kehtestas 26.04.2018 määrusega (määrus nr 23 „[Saue valla heakorraeeskiri](#)“, edaspidi heakorraeeskiri), on õiguspärane.

Leian, et heakorraeeskirja § 4 punktis 16 kehtestatud korterelamu rõdul ja terrassil grillimise täielik keeld ei ole õiguspärane. Volikogul on heakorraeeskirja õiguslikul sisustamisel küll kaalutusõigus, kuid seejuures peab volikogu jälgima, et põhiõiguste piirangud ei oleks ülemäärased ega meelevaldsed. Tuleohutuse eesmärgil siseministri määrusega kehtestatud küttekoldevälise tule tegemise ja grillimise koha nõudeid volikogu heakorraeeskirjas muuta ei saa. Seega pole põhjendatud küttegaasil ja elektril töötavate grillseadmete kasutamise keeld korterelamu rõdul ja terrassil (vt I). Korteriomanikele grillimisest tulenevate mõjutuste vältimiseks saab piirangud seada korteriühistu (vt II). Grillimise piirangud heakorraeeskirja raames saaksid tuleneda selle tegevusega kaasnevatest (suutsu- ja lõhna)mõjutustest hoonete vahetus läheduses ajutiselt viibivatele inimestele ning valla- või linnaruumi esteetilise välisilme tagamise eesmärkidest (vt III). Heakorraeeskirjas on võimalik neist eesmärkidest lähtudes kehtestada niisugune grillimise piirang, mis ei oleks ülemäärane ega meelevaldne ja järgiks võrdsuse põhimõtet (korterelamute ja muude elamute rõdul ja terrassidel grillimise välismõjud avalikus ruumis praktiliselt ei erine).

Kokkuvõttes on heakorraeeskirja § 4 punktis 16 sätestatud korterelamu rõdul ja terrassil grillimise täielik keeld vastuolus [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 4 lõikega 2 ja § 90 lõikega 1, [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lõike 1 punktiga 36¹ ning [korteriomandi- ja korteriühituseaduse](#) (KrtS) § 30 lõike 1 punktiga 1. Keeld ei järgi korterelamute korteriomanike omandipõhiõigust ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 32 lg-d 1–3), korteriomanike, korterelamute korterite seaduslike valdajate ja korteriühitute üldist vabaduspõhiõigust (PS § 19 lg 1) ega üldist võrdsuspõhiõigust (PS § 12 lg 1).

Teen Saue Vallavolikogule ettepaneku viia heakorraeeskirja § 4 punkti 16 see osa, mis sätestab korterelamu rõdul ja terrassil grillimise keelu, seaduste ja põhiseadusega kooskõlla ([õiguskantsleri seaduse](#) § 17).

Palun andke teada, kuidas volikogu on seda ettepanekut järginud. Ootan Teie vastust 7. detsembriks 2020. a.

Õiguskantsleri Kantsleil

I. Tuleohutuse tagamise eesmärk

1. Heakorraeeskirja eelnõu [seletuskirjas](#) ei ole korterelamu rõdul ja terrassil grillimise keelu kehtestamise eesmärki või eesmärke põhjendatud. Selle küsimuse kohta ei anna teavet ka elukeskkonna komisjoni koosolekute ega volikogu istungite protokollid.

Eeskirja sissejuhatavas osas ei ole viidatud [tuleohutuse seadusele](#) (TuOS) ega selle alusel kehtestatud siseministri 30.08.2010 määrusele nr 40 „[Küttekoldevälise tule tegemise ja grillimise kohale esitatavad nõuded](#)“ (edaspidi siseministri 30.08.2010 määrus nr 40). Heakorraeeskirja § 9 lõige 1 sätestab, et küttekoldevälise tule tegemisel ja grillimisel tuleb kinni pidada tuleohutuse üldnõuetest ning siseministri 30.08.2010 määrusest nr 40.

Neil põhjustel on korterelamu rõdul ja terrassil grillimisele heakorraeeskirjaga kehtestatud keeldu võimalik tõlgendada nii, et selle keelu eesmärk ei ole tagada tuleohutust grillimisel, vaid taotletakse mingit muud eesmärki. Seetõttu pole alust pidada seda keeldu TuOS-ga ja siseministri määrusega nr 40 vastuolus olevaks. Kui aga keeld oleks kehtestatud siiski tuleohutuse tagamise eesmärgil, siis oleks see nende õigusaktidega vastuolus järgmistel põhjustel.

2. Õiguskantslerile teadaolevalt on vallavalitsuse liige vallaelaniku päringule antud vastuses siiski sidunud heakorraeeskirjas sätestatud korterelamu rõdul ja terrassidel grillimise keelu Siseministeriumi tõlgendusega TuOS kohta. Vallavalitsuse liige on öelnud: „Niikaua, kuni ministerium meile seda öelnud pole, kehtib meie nõue. Vajadusel võite ise ministeriumile kirjutada ning küsida seaduse tõlgendust. Kui seaduse tõlgendaja (ministerium) peaks andma tõlgenduse, et omavalitsusel puudub õigus seadusest karmimaid nõudeid kehtestada, siis nõustumine ministeriumi tõlgendusega ning lubame riiklikult lubatud seadmete kasutamist.“

3. Riigikohus on sedastanud, et tal puudub alus seaduse või muu põhiseadusest alamal seisva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas olevana (RKÜKo 22.02.2005, nr [3-2-1-73-04](#), p 3; vrd mõiste kohta 16.05.2008, nr [3-1-1-88-07](#), p 31). See tähendab, et „[e]rinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.“ (RKÜKo 22.02.2005, nr [3-2-1-73-04](#), p 36; RKPJKm 19.05.2009, nr [3-4-1-1-09](#), p 19; RKHKm 10.02.2010, nr [3-3-1-89-09](#), p 9).

4. TuOS § 15 lõige 5 näeb ette, et küttekoldevälise tule tegemise ja grillimise kohale esitatavad nõuded kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Selle seadusesätte alusel on kehtestatud siseministri 30.08.2010 määrus nr 40, mida kohalikul omavalitsusel tuleb järgida.

TuOS § 15 lõige 5 ei volita grillimise kohale esitatavaid nõudeid kehtestama kohalikke omavalitsusi. Selle normi adressaat on valdkonna eest vastutav minister (siseminister). Ministri määrus reguleerib tuleohutuse tagamise eesmärgil grillimise koha nõudeid ammendavalt. Volikogu ei saa kõnealuse keelu puhul tugineda ka TuOS § 1 lõikes 2 sätestatule: „Kui tuleohutusnõuded on reguleeritud teises seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis, kohaldatakse käesolevas seaduses sätestatud nõudeid, arvestades teisest seadusest või selle alusel kehtestatud õigusaktist tulenevaid erisusi.“ Tuleohutus on grillimisest avaram mõiste ja KOKS § 22 lõike 1 punkt 36¹ on väga üldine volitusnorm, mis ei võimalda volikogul tuleohutuse eesmärgil siseministri määruse sisu muuta ega laiendada.

Siseministri 30.08.2010 määruse nr 40 § 4 lõige 1 sätestab, et tahkkütusel töötava grilliseadme või muu samalaadse välitingimustes kasutamiseks mõeldud seadme kasutamise koht (grillimise koht) paikneb tasasel pinnal väljaspool hoonet. Määruse § 4 lõike 4 kohaselt tuleb küttegaasil töötava ja välitingimustes kasutamiseks mõeldud grilliseadet kasutada tasasel pinnal väljaspool siseruume. Selle grilliseadme kasutamisel tuleb juhinduda kasutusjuhendist.

Niisiis ei keela TuOS alusel kehtestatud siseministri määrus küttegaasil ja elektril töötavate grillseadmete kasutamist korterelamu rõdul ja terrassil tuleohutuse kaalutlustel. Samadel kaalutlustel ei tohi seda heakorraeeskirjaga keelata ka volikogu.

II. Eesmärk vältida grillimisega kaasnevaid mõjutusi teistele korteriomanikele

5. Heakorraeeskirjaga kehtestatud korterelamu rõdul ja terrassidel grillimise keeldu saab tõlgendada ka nii, et sellega soovitakse täielikult vältida grillimisega kaasnevaid mistahes mõjusid teistele korteriomanikele (vt ka p 3). Sellisel eesmärgil heakorraeeskirja kehtestatud keeld oleks aga õigusvastane.

6. Kahjulike mõjude talumiskohustust korteriomanike omavahelises õigussuhtes reguleerib ammendavalt KrtS § 31. Selle paragrahvi lõike 1 punkt 2 näeb ette, et korteriomaniik on kohustatud taluma mõjusid, mis jäävad selle lõike punktis 1 nimetatud piiridesse. Viidatud punkt kohustab korteriomanikku hoidma eriomandi eset korras ning seda ja kaasomandi eset kasutades hoiduma tegevusest, mille toime teistele korteriomanikele ületab omandi tavakasutusest tekkivad mõjud. Korteriomanikul on õigus kasutada eriomandi eset oma äranägemise järgi niivõrd, kui see ei ole vastuolus seadusega või kolmanda isiku õigustatud huviga (KrtS § 30 lg 1 p 1).

KrtS § 31 lõike 1 punktis 2 sätestatud kohustuse täitmisel kohaldatakse [asjaõigusseaduse](#) §-s 143 sätestatud. Selle paragrahvi 1. lõike järgi ei ole kinnisasja omanikul õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega. Mõjutuste tahtlik suunamine naaberkinnisasjale on keelatud. Sama paragrahvi 2. lõige sätestab, et kui selle paragrahvi 1. lõikes nimetatud mõjutused kahjustavad oluliselt kinnisasja kasutamist, kuid niisuguste mõjutuste kõrvaldamist ei saa mõjutajalt majanduslikult nõuda, on mõjutatava kinnisasja omanikul õigus nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist (lõppastmes on selle nõudega võimalik pöörduda maakohutusse).

Rõdul või terrassil pidev grillimine on tegevus, millega kaasnev õhus leviv suits võib olla teist korteriomanikku häiriv ja tavakasutuse piire ületav tegevus. Sel juhul võib teine korteriomaniik sekkuda ja nõuda teda häiriva tegevuse lõpetamist.¹

7. Korterelamu rõdul ja terrassil grillimist saab vajaduse korral keelata ka korteriühistu, järgides KrtS nõudeid.

Kui volikogu keelab korterelamu rõdul ja terrassil grillimise, et sellega kaasnev suits ja lõhn ei häiriks üldse teisi korteriomanikke, piirab see ilma õigusliku aluseta korteriomanike omandipõhiõigust (PS § 32 lõiked 1–3), samuti korterelamute korteriomanike, korterite seaduslike valdajate ja korteriühistute üldist vabaduspõhiõigust (PS § 19 lg 1). Kohalik omavalitsus ei tohi ilma seadusliku aluseta avalik-õiguslike meetmetega sekkuda korterelamu korteriomanike vahelistesse eraõigussuhetesse, mis on reguleeritud teiste normidega. KOKS § 22 lõike 1 punkt 36¹ kui väga üldine volitusnorm ei anna selliseks sekkumiseks seaduslikku alust.

III. Valla heakorra tagamise eesmärk

8. Kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses on kehtestada heakorra tagamiseks heakorraeeskirjad (KOKS § 22 lg 1 p 36¹). Vallas või linnas heakorra korraldamine on omavalitsusüksuse ülesanne (KOKS § 6 lg 1). Seadus heakorra mõistet ei ava. Heakorra all KOKS tähenduses võib mõista n-ö välist heakorda: inim- ja keskkonnasõbralikku, esteetilist ja korrastatud valla- või linnaruumi.

¹ [Sotsiaalministeeriumi 05.12.2017 vastus Riigikogu õiguskomisjoni pöördumisele korterelamutes suitsetamise kohta](#), lk 2.

9. Korterelamu rõdul või terrassil grillimisega kaasnev suits ja lõhn võib levida ka korterelamust välja, korterelamut vahetult ümbritsevasse valla- või linnaruumi. Nende mõjualasse võivad sattuda korterelamust mööduvad või selle vahetus läheduses ajutiselt viibivad inimesed.

10. Selliste olukordade vältimiseks on volikogul õigus kehtestada heakorraeeskirjades korterelamute rõdudel ja terrassidel grillimisele mõningaid väikese intensiivsusega piiranguid. Need piirangud ei tohi olla ülemäärased ega meelevaldsed ning peavad mõistlikul määral arvestama objektiivselt erinevat olustikku. Haldusmenetluse seaduse § 90 lõige 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses oleva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. HMS § 4 lõige 2 sätestab, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Seda kaalutusõiguse teostamist reguleerivat sätet tuleb kohaldada ka määruse andmisel (HMS § 89 lg 2). Kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust, on lähtunud sobimatutest või vääratest kaalutlustest või jätnud mõne olulise asjaolu tähelepanuta, võib olla tegemist olulise kaalutusveaga (vt nt RKHKo-d 14.10.2003, [3-3-1-54-03](#), p-d 38-40; 16.01.2008, [3-3-1-81-07](#), p 16).

11. Heakorraeeskirjas kehtestatud üldine keeld korterelamu rõdul ja terrassil grillida rakendab piiratud ulatuse ja ajalise kestusega mõjutuse vältimiseks liiga kitsendavat abinõu. Selline üldine keeld piirab ülemäära korterelamute korteriomaniike omandipõhiõigust (PS § 32 lg-d 1–3) ja nende ning korterite seaduslike valdajate üldist vabanduspõhiõigust (PS § 19 lg 1). Pole mõistlikku põhjust, miks peaks grillimisega kaasnevat lõhna ja suitsu korterelamu vahetuses läheduses olevas avalikus ruumis hindama niivõrd häirivaks asjaoluks, mis õigustab korterelamu rõdudel ja terrassidel grillimise täielikku keelamist. Näiteks ei ole keelatud grillida väljaspool korterelamu rõdu ja terrassi (nt korterelamu ees), kuigi see tegevus võib mõjutada inimesi vähemalt sama intensiivselt. Korteriomanikul on õigus kasutada eriomandi eset (rõdu, terrass) oma äranägemise järgi niivõrd, kui see ei ole vastuolus seadusega või kolmanda isiku õigustatud huviga (KrtS § 30 lg 1 p 1).

12. Grillimiskeelu kehtestamisega koheldakse põhjendamatult ebavõrdselt ühelt poolt nii korterelamute korteriomaniike kui ka nende korterite seaduslike valdajaid ning teiselt poolt muid majaomanikke ja nende seaduslike valdajaid (nt tiheasustuspiirkonna individuaalelamute omanikke). Samasugused lõhna- ja suitsumõjud võivad näiteks tiheasustusega piirkonnas kanduda individuaalelamu terrassilt kõnniteele või naaberkinnistutele. Seega on heakorraeeskirjaga kehtestatud keeld korterelamu rõdul ja terrassil grillida vastuolus ka üldise võrdsuspõhiõigusega (PS § 12 lg 1).

13. Heakorraeeskirja kaudu saab volikogu kujundada ka valla- või linnaruumi esteetilist välisilmet. Kuigi selles asjas on volikogul avar kaalutusõigus, peavad ka esteetikast lähtuvad piirangud olema hoolikalt läbi kaalutud ja põhjendatud. Pole mõistlikku põhjust, miks korterelamu rõdu või terrassil toimuvat grillimist saaks pidada vallaruumi üldilmega täielikult kokkusobimatuks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445

Vallo.Olle@oiguskantsler.ee