



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart
Tallinna Linnavolikogu
infopunkt@tallinnlv.ee

Meie 14.01.2019 nr 6-4/180787/1900217

Ettepanek tunnistada Astangu, Pelgulinna ja Nõmme linnaosa ehitismäärused kehtetuks

Austatud volikogu esimees

1. juulil 2015 jõustunud ehitusseadustik ja planeerimisseadus kaotas muu hulgas kohalike omavalitsuste õiguse kehtestada määrusega maakasutus- ja ehitustingimusi. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse kohaselt pidid kohalikud omavalitsused hiljemalt 1. juuliks 2017 oma ehitismäärused üle vaatama ja seadusega kooskõlla viima. Tallinna Linnavolikogu on jätnud selle mõne ehitismääruse puhul tegemata.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 142 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen ettepaneku tunnistada kehtetuks järgmised Tallinna Linnavolikogu määrused:

1. 05.05.2005 määrus nr 25 „[Astangu ehitismääruse kinnitamine](#)“;
2. 28.10.2004 nr 36 „[Nõmme linnaosa ehitismääruse kinnitamine](#)“;
3. 20.06.2005 määrus nr 38 „[Pelgulinna ehitismäärus](#)“.

Neil määrustel puudub kehtiv volitusnorm seaduses ning need sätestavad maakasutus- ja ehitustingimused, mis kehtivate seaduste kohaselt tuleb kehtestada planeeringuga. Seetõttu on need kolm määrust vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega ja [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse](#) (EhSRS) § 7 lg-tega 1 ja 2.

1. Astangu, Nõmme ja Pelgulinna linnaosa ehitismäärused on kehtestatud enne 1. juulit 2015 kehtinud [planeerimisseaduse](#) § 5 ja [ehitusseaduse](#) § 19 lg 4 alusel. Kõigi nende määruste kehtestamisel on viidatud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lg 1 p 29 tulenevale pädevusnormile, mis on samuti kehtetu. Ehitismääruste kehtestamise alusena on märgitud ka praeguseks kehtetud [Tallinna linna ehitismääruse](#) § 3 lg 1 p 1 ja § 7. Kuna kõik viidatud volitus- ja pädevusnormid on kehtetuks tunnistatud, puudub neil ehitismäärustel kehtiv volitusnorm seaduses ehk seaduslik alus.

2. PS § 3 lg-st 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet peavad järgima ka kohalikud omavalitsused, sealhulgas ka PS § 154 lg 1 tähenduses kohaliku elu küsimuse lahendamisel. Seda on korduvalt rõhutanud ka Riigikohus¹. Niisiis peab ka kohalike omavalitsuste määrustel olema

¹ Näiteks RKÜKo [3-3-1-41-06](#), p 27; RKPJKo [3-4-1-34-14](#), p 40; RKPJKo [3-4-1-66-13](#), p 35.

kehtiv seaduslik alus ja määrused sisult seadusega kooskõlas. Astangu, Nõmme ja Pelgulinna linnaosa ehitismäärustel puudub seaduslik alus ja need määrused on seadusega vastuolus.

3. Ehitismääruses on sätestatud üksikasjalikud maakasutus- ja ehitustingimused, millel on otsene mõju isikute õigustele ja kohustustele kuna need riivavad PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Isikute põhiõigusi saab kohalik omavalitsus piirata üksnes kooskõlas seadusega. Ehitismääruste puhul volitusnorm seaduses määruse andmiseks puudub. Seadus näeb ette, et maakasutus- ja ehitustingimused tuleb kehtestada planeeringuga.

4. [Ehitusseadustik](#) (EhS) ega [planeerimisseadus](#) (PlanS) ei anna kohalikule omavalitsusele õigust ehitismäärust kehtestada. Seadusandja on selgelt soovinud, et kohalikud omavalitsused ei kehtestaks maakasutus- ja ehitustingimusi määrusega ja seetõttu ei ole ka seadustes selleks enam vastavat volitust. [EhSRS seletuskirjas](#) on ehitismääruste kaotamist põhjendatud asjaoluga, et enamik valdu ja linnu on kehtestanud üldplaneeringu, milles on maakasutus- ja ehitustingimused kirjas. Kohaliku omavalitsuse sisemist asjaajamist saab aga käsitleda kohaliku omavalitsuse muu üldaktiga.

5. EhSRS § 7 lg 1 võimaldab jätta ehitismääruse kehtima osas, mis ei ole seadusega vastuolus. Kohalikud omavalitsused pidid hiljemalt 1. juuliks 2017 oma ehitismäärused üle vaatama ja vajaduse korral need seadusega kooskõlla viima (EhSRS § 7 lg 2). Seejuures ei tohtinud kohalikud omavalitsused juba seaduse jõustumisest (1. juulist 2015) alates rakendada ehitismääruse sätteid, mis olid seadusega vastuolus (EhSRS § 7 lg 1). [EhSRS seletuskirjas](#) on mõõndud, et kuigi tegemist ei ole hea lahendusega, on selline üleminekuage vajalik vältimaks ehitismääruste automaatset kehtetuks muutumist. Nimelt sisaldasid ehitismäärused peale maakasutus- ja ehitustingimuste ka kohaliku omavalitsuse menetlusreegleid ja pädevusnorme, mille päevapealt kehtetuks muutumine toonuks kaasa kaose.

6. Seetõttu nägi Riigikogu EhSRS § 7 lg-s 2 ette üleminekuaja, mil tuli ehitismäärused viia seadusega kooskõlla. Seadusega peavad kooskõlas olema nii menetlusreeglid kui ka sisulised nõuded. Kohalikud omavalitsused saavad PS § 154 lg-st 1 tuleneva enesekorraldusõiguse alusel ja seadusega kooskõlas menetlusreegleid endiselt täpsustada.

7. Kehtivate seaduste kohaselt ei saa kohalikud omavalitsused määrusega sätestada ruumilist planeerimist otseselt mõjutavaid maakasutus- ja ehitustingimusi, sealhulgas miljööväärtuslike alade ja objektide määramist ega ka krundi minimaalsuurst. Erandina võimaldavad EhSRS § 7 lg-d 3 ja 4 enne 1. juulit 2015 kehtinud ehitismäärusele tugineda üksnes supelranda teenindavate ehitiste puhul ja ehitusaluse pindala mõiste sisustamisel.

8. Kuigi ka ruumiline planeerimine on PS § 154 lg-ga 1 hõlmatud kohaliku elu küsimus, tuleb planeerimisseaduse kohaselt see lahendada avatud ja kaasava planeerimismenetluse kaudu. Üldisi maakasutus- ja ehitustingimusi tuleb määratleda üldplaneeringuga ja üksikjuhtumil üldplaneeringuga kooskõlas oleva või seda muutva detailplaneeringuga. Seega on ehitismääruse osad, mis käsitlevad maakasutus- ja ehitustingimusi, seadusega vastuolus.

9. EhSRS § 7 lg-s 2 sätestatud üleminekuage on nüüd möödas ja Tallinna Linnavolikogu pidanud viima ehitismäärused seadusega kooskõlla. Linnavolikogu muutis [Tallinna linna ehitismäärust](#) EhSRS § 7 lg 1 ja 2 kohaselt ja jättis sellest välja ilmselgelt uute seadustega vastuolus oleva. Paraku on aga Nõmme, Astangu ja Pelgulinna linnaosa ehitismäärused siiani

seadusega kooskõlla viimata. Kõnealusel juhul tähendab seadusega kooskõlla viimine nimetatud ehitusmääruste kehtetuks tunnistamist. Neil määrustel puudub kehtiv volitusnorm seaduses ja need sisaldavad regulatsiooni, mis peaks seaduse kohaselt olema kehtestatud üldplaneeringuga.

10. Astangu ehitusmäärus tuleb kehtetuks tunnistada ka õigusselguse tagamiseks. Astangu ehitusmäärus käsitleb maakasutus- ja ehitustingimusi alal, mida praegu hõlmab [Haabersti linnaosa üldplaneering](#) (kehtestatud 01.06.2017). Tekitab segadust, kui ühe piirkonna maakasutus- ja ehitustingimusi käsitletakse nii ehitusmääruses kui ka üldplaneeringus. Kuna EhSRS § 7 lg 1 kohaselt ei saa Astangu ehitusmäärust kohaldada ja järgima peab üldplaneeringut, tuleb Astangu ehitusmäärus kehtetuks tunnistada ka üldplaneeringu tõttu.

11. [Nõmme linnaosa üldplaneering](#) (vastu võetud 01.06.2017, kuid ei ole veel kehtestatud) asendab Nõmme linnaosa ehitusmääruse. Üldplaneeringu seletuskirjas on selgitatud, et Nõmme linnaosa üldplaneeringu kehtestamisel muutub Nõmme linnaosa ehitusmäärus kehtetuks. Määrust ei saa kehtetuks tunnistada planeeringuga, seda tuleb teha määrusega.

Palun andke hiljemalt 22. veebruariks teada, millal Tallinna Linnavolikogu tunnistab Astangu, Nõmme ja Pelgulinna linnaosa ehitusmäärused kehtetuks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee