



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Meie 08.12.2022 nr 6-11/200516/2206434

**Taotlus tunnistada Maardu Linnavolikogu 28.01.2014 määrus nr 5
„Maardu linna ehitismääruse kehtestamine“ kehtetuks**

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 ja punkti 3 alusel esitan taotluse tunnistada Maardu Linnavolikogu 28.01.2014 määrus nr 5 „[Maardu linna ehitismääruse kehtestamine](#)“ (edaspidi ehitismäärus) kehtetuks ja selle seadustega kooskõlla viimata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.

Ehitismäärus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lõikest 1 ning 154 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega ning [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse](#) (EhSRS) § 7 lõigetega 1 ja 2. Määrusel puudub kehtiva seaduse järgi volitusnorm. Maardu linn pidanuks viima määruse kehtiva ehitusseadustiku ja planeerimisseadusega kooskõlla hiljemalt 1. juuliks 2017, kuid ei ole seda siiani teinud.

Määrus on koostatud 1. juulil 2015 kehtetuks tunnistatud planeerimisseaduse ja ehitusseaduse alusel ja seda ei ole viidud kehtivate seadustega kooskõlla. Määrus on vastuolus õiguskindluse ja õigusselguse põhimõttega ega taga õigust kohasele menetlusele ja korraldusele (PS §-d 10 ja 14). Ehitismääruses on sätteid, mis tekitavad mitmel põhjusel segadust: mõni neist sätetest on seadusega vastuolus ning mõne sätte järele ei ole enam vajadust või on need muutunud sisutuks. Määruses on ka norme, mille kehtestamiseks näeb seadus ette teistsuguse menetluskorra.

Tegin 13. aprillil 2020. aastal Maardu linnale [ettepaneku](#) viia ehitismäärus kooskõlla seadustega. Maardu Linnavalitsus teatas 29. juunil 2020, et nõustub ettepanekuga, kuid ei pea siiski mõistlikuks ehitismäärust seadustega kooskõlla viia enne, kui on kehtestatud uus Maardu üldplaneering. Linnavalitsus kinnitas, et linn ei rakenda ehitismäärust seadusega vastuolus.

Ehitismääruse kehtivust ja seadusega kooskõlla viimata jätmist ei saa õigustada sellega, et Maardu linn ei ole suutnud kehtestada uut üldplaneeringut.

Ehitismäärus on suures osas aegunud, mistõttu on otstarbekas see tervikuna kehtetuks tunnistada. Siiski võib ehitismääruse seadustega kooskõlla viia ka nii, et määruses tehakse vajalikud muudatused. Sellist määrust ei ole Maardu linn kehtestanud. Põhiseadusega on vastuolus ka ehitismääruse seadustega kooskõlla viimata jätmise.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I. Taotluse põhjendused

1. [Ehitusseadustiku](#) (EhS) ja [planeerimisseaduse](#) (PlanS) kohaselt ei ole linnal alates 1. juulist 2015 õigust kehtestada ehitus- ja planeerimisvaldkonda korraldavaid määrusi. Kehtivad seadused on piisavalt põhjalikud ega näe ette, et vallad ja linnad võiks reguleerida planeerimis- ja ehitusvaldkonda määrusega. [EhS-i seletuskirjas](#) on öeldud, et kuna seaduses on sätestatud üldised menetlusreeglid, tuleb ehitismäärused senisel kujul sootuks kaotada. Kohalik omavalitsus saab PS § 154 lõikes 1 sätestatud enesekorraldusõiguse alusel endiselt määrusega reguleerida oma asutuste pädevuse jaotust ja töökorraldust, aga sedagi vaid seadusega kooskõlas.
2. Maardu Linnavalikogu pidi ehitismääruse üle vaatama ja seadusega kooskõlla viima hiljemalt 1. juuliks 2017 (EhSRS § 7 lg 2). Kehtima võis jätta üksnes need ehitismääruste sätted, mis ei ole seadusega vastuolus (EhSRS § 7 lg 1). Sellised saavad olla kohaliku omavalitsuse organite pädevust ja töökorraldust käsitlevad sätted.
3. Ehitismäärusel ei ole kehtivat seaduse volitust. Selle kehtestamise aluseks on märgitud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1, § 22 lõige 1 punkt 29, [ehitusseaduse](#) § 19 lõige 4, [planeerimisseaduse](#) § 5 ja Maardu Linnavalitsuse 09.01.2014 protokolliline otsus nr 1. Kehtivad seadused ei anna kohalikule omavalitsusele sarnase sisuga volitust määruse kehtestamiseks.
4. Ehitismääruse kehtestamise aluseks olnud planeerimisseadus ja ehitusseadus on kehtetuks tunnistatud. Määruse kehtestamise aluseks on märgitud ka [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 6 lõige 1 ja § 22 lõike 1 punkt 29. KOKS § 6 lõikes 1 on loetletud omavalitsusüksuse ülesanded ja seda sätet ei saa pidada määruse kehtestamise volituseks, eriti olukorras, kus kehtivad seadused reguleerivad planeerimis- ja ehitusküsimuste lahendamist piisavalt. KOKS § 22 lõike 1 punkt 29 on kehtetuks tunnistatud, pealegi ei olnud see volitusnorm, vaid pädevusnorm, mille kohaselt oli ehitismääruse kehtestamine volikogu ainupädevuses. Kindlasti ei saa määruse kehtestamise seaduslikuks aluseks olla Maardu Linnavalitsuse protokolliline otsus.
5. Ehitismäärus on koostatud varem kehtinud seadusi silmas pidades ja seda ei ole muudetud pärast seda, kui seadused muutusid. Määruses on ette nähtud ja käsitletud menetlusi, mida seaduses enam ei ole (nt ehitise arhitektuursed ja ehituslikud lisatingimused, kirjaliku nõusoleku menetlus – ehitismääruse [lisa](#) §-d 20, 21). Ehitismääruses on teistsugused menetlustähtajad ja haldusaktide kehtivusaegad, kui on seaduses (nt projekteerimistingimused kehtivad ehitismääruse järgi üldjuhul kaks aastat, EhS § 33 järgi aga viis aastat; ehitusluba ehitismääruse [lisa](#) § 22 lg 7 kohaselt kaks aastat, EhS § 45 lg 1 kohaselt aga viis aastat). Ka on ehitismääruses kasutusel praeguseks kehtetute seaduste terminid. Näiteks terminid *ehitis* ja *ehitamine* on ehitusseadustikus avarama sisuga kui varem kehtinud ehitusseaduses. Ehitismääruses on mitu viidet praeguseks kehtetutele õigusaktidele (nt ehitismääruse [lisa](#) § 17 lg 1, § 18 lg 1). Neil põhjustel on ehitismäärust väga keeruline rakendada kooskõlas kehtivate seadustega ja seetõttu ongi otstarbekas ehitismäärus tervikuna kehtetuks tunnistada.
6. Kui määrust ei ajakohastata, on see vastuolus seaduslikkuse põhimõttega ning ühtlasi ei taga õiguskindlust ega õigusselgust (PS § 154 lg, § 3, § 10). Peale selle on seaduses eraldi rõhutatud, et ehitismäärus tuleb viia seadusega kooskõlla (EhSRS § 7). See, et niisugune määrus endiselt kehtib ja selle seadusega kooskõlla viimisega viivitatakse, ei ole õigusriigile kohane.

7. Kui ehitusmäärus jääb sellisel kujul kehtima, ei ole tagatud, et kohalik omavalitsus rakendab määrust kooskõlas seadusega. Võib eeldada, et ei järgita seadusega vastuolus olevaid menetlusnorme, kuivõrd menetlus tuleb nüüd korraldada ehtisregistri vahendusel ja see ei pruugi võimaldada rakendada teistsuguseid menetlusreegleid. Siiski on ka selliseid menetlusreegleid, mis ei sõltu ehtisregistri menetluskeskkonnast ning mis ei ole seadusega täielikus kooskõlas. Nii näiteks peab projekteerimistingimuste taotleja ise projekteerimistingimuste koostamisse kaasama naaberkruntide omanikud (ehitusmääruse lisa § 19), kuigi seaduse järgi on puudutatud isikute kaasamise kohustus menetleval isikul (EhS § 31 lg-d 3 ja 4).

8. Peale menetlusnõuete sisaldab ehitusmäärus ka materiaalseid õigusnorme, mille puhul võib eeldada, et neid rakendatakse ka siis, kui need nõuded ei ole sisult õiguspärased. Määrus on formaalselt kehtiv ja normi rakendaja peab seda järgima. Määrus kehtib seni, kuni selle tunnistab kehtetuks selle andnud haldusorgan või Riigikohus ([haldusmenetluse seaduse](#) § 93). Normi rakendajal pole õigust normi õiguspärasust hinnata ja õigusvastast nõuet ei pruugita ka ära tunda. Näiteks kohustab ehitusmäärus järgima standardeid (ehitusmääruse lisa § 18 lg 5), kuid selline nõue võib olla põhiseadusega vastuolus muul põhjusel (vt näiteks [toote nõuetele vastavuse tõendamise seaduse](#) § 42 lg 6 ja seaduseelnõu (403SE) [seletuskirjas](#) esitatud selgitused).

9. Ehitusmääruses on nõudeid, mille kehtestamine eeldab teistsugust menetluskorda. Eriti puudutab see maakasutus- ja ehitustingimuste ning miljööväärtuslikule hoonestusele esitatud nõudeid (ehitusmääruse lisa §-d 14, 15 ja 20). Võib eeldada, et Maardu linn on huvitatud just nende nõuete rakendamisest ning seetõttu on jätnud ehitusmääruse seadusega kooskõlla viimata. Niisugused nõuded tuleks kehtestada üldplaneeringuga. Paraku ei ole Maardu linn seniajani suutnud kehtestada uut üldplaneeringut, mis sisaldaks piisavalt põhjalikke maakasutus- ja ehitustingimusi. Määruse seadusega kooskõlla viimata jätmist ei saa õigustada suutmatusega kehtestada üldplaneeringut.

10. Ehitusmääruses sätestatud maakasutus- ja ehitustingimused ja mitmed teised nõuded piiravad PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Isikute põhiõigusi saab piirata üksnes kooskõlas seadusega. Seadus ei anna volitust kehtestada sellise sisuga nõudeid määrusega. Riigikogu on selgelt soovinud, et linnad ja vallad ei kehtestaks maakasutus- ja ehitustingimusi määrusega ja seetõttu ei ole ka seadustes selleks enam vastavat volitust (vt [EhSRS-i seletuskiri](#)). Selliseid nõudeid tuleb kehtestada planeeringuga ehk kaasavas ja avatud menetluses. Maakasutus- ja ehitustingimusi ei saa käsitada PS § 154 lõike 1 alusel kohaliku elu küsimusena, mille lahendamiseks ei ole seaduse volitusnormi vaja (vt RKPJKo 03.12.2007, [3-3-1-41-06](#), p 26-27).

11. Kehtivate seaduste kohaselt ei saa kohalik omavalitsus määrusega sätestada ruumilist planeerimist mõjutavaid maakasutus- ja ehitustingimusi, sh määrata miljööväärtuslikke alasid ja objekte ega ka krundi minimaalset lubatud suurust. Neid nõudeid saab käsitleda üldplaneeringus (PlanS § 75 lg 1 p 18). See on oluline selleks, et tagada isikutele menetluslikud õigused (PS § 14). Planeeringumenetluses saavad isikud kaasa rääkida kehtestatavate nõuete kujundamisel ning kohalik omavalitsus peab kõiki ettepanekuid kaaluma, neid arvesse võtma või põhjendatult arvestamata jätma. Määruse puhul on menetlusnõuded ja põhjendamiskohustus teistsugused, näiteks ei pea määruse väljatöötamisel isikuid kaasama ja nende seisukohti ära kuulama.

12. Isikud, kelle suhtes ehitusmäärust rakendatakse, ei pruugi teada, et kõik määruses sätestatud nõuded ei saa enam kehtida. Ka ehitusmääruse rakendajale ei pruugi selge olla, millises osas on määruses sätestatud nõuded veel kohaldatavad.

13. Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt peab kohalik omavalitsus hoolitsema selle eest, et tema õigusaktid oleksid seadusega kooskõlas. Kuna kohalik omavalitsus võib mõnel juhul anda määruse ka volitusnormita ([haldusmenetluse seaduse](#) § 90 lg 2), ei muutu kohalike omavalitsuste kehtestatud määrused volitusnormi kehtetuks tunnistamise korral automaatselt kehtetuks. Seadustes ei ole ka muud normi, mille alusel saaks ehitusmäärus automaatselt kehtetuks muutuda. Seetõttu peab kohalik omavalitsus olema aktiivne ja viima oma määrused seadusega kooskõlla (sh vajaduse korral kehtetuks tunnistama), kui seadust on muudetud.

14. EhSRS § 7 lõike 1 kohaselt kehtib ehitusmäärus endiselt osas, mis ei ole vastuolus planeerimiseseaduse, ehitusseadustiku ja nende rakendamise seadusega. EhSRS § 7 lõiget 1 ei saa käsitada normina, mis automaatselt tunnistab kehtetuks kõigi kohalike omavalitsuste ehitusmäärused osas, mis on kehtivate seadustega vastuolus. Selline lahendus ei ole mõeldav ei tehniliselt ega õiguslikult. Nii ei tagata ei õigusselgust ega õiguskindlust. Pigem võib EhSRS § 7 lõiget 1 mõista kui nõudeõigust mitte kohaldada ehitusmääruste sätteid, mis on seadusega vastuolus EhSRS § 7 lõikes 2 määratud ajal, mil kohalikud omavalitsused veel ei ole jõudnud ehitusmäärusi seadusega kooskõlla viia. Pärast EhSRS § 7 lõikes 2 nimetatud tähtaja möödumist ei oleks tohtinud seadustega vastuolus olevat ehitusmäärust enam eksisteerida.

15. Isegi kui Maardu linn ei rakenda ehitusmäärust seadusega vastuolus, tuleb määrus ikkagi seadusega kooskõlla viia. See kohustus on seaduses ka üle korratud (EhSRS § 7 lg 2). Ehitusmääruse seadusega kooskõlla viimata jätmise korral ei ole tagatud õigusselgus ega õiguskindlus ning on eiratud seaduslikkuse põhimõtet.

16. Kõik kohalikud omavalitsused, v.a Maardu linn, on oma ehitusmäärused kehtetuks tunnistanud või seadusega kooskõlla viinud. Seda tegid isegi need omavalitsused, kes ei olnud veel selleks ajaks oma üldplaneeringut uuendanud ja kelle kehtivad üldplaneeringud ei sisaldanud piisavalt põhjalikke maakasutus- ja ehitustingimusi. Enamasti ei ole kohalikud omavalitsused pidanud vajalikuks kehtestada uut sarnast määrust, mis käsitleks põhjalikult ehitus- ja planeerimisvaldkonda. Selle asemel on piirdutud pädevuse delegeerimise küsimuse lahendamisega (näiteks [Pärnu linn](#), [Kohtla-Järve](#)).

17. Seega ei tohiks ka Maardu linnal olla keeruline ega üleliia tömahukas ehitusmäärust seadusega kooskõlla viia. Maardu linnal on ehitusmääruse seadusega kooskõlla viimiseks olnud piisavalt aega. Samuti võib eeldada, et kui Maardu ehitusmäärus tervikuna kehtetuks tunnistada, siis on linn võimeline lühikese ajaga välja töötama ja kehtestama uue ja kehtiva õigusega kooskõlas oleva määruse, milles reguleeritakse ehitus- ja planeerimisvaldkonna töökorraldust. Pealegi on Maardu linna uue üldplaneeringu menetlus lõppfaasis (PlanS § 90), mistõttu puudub ka praktiline vajadus ehitusmäärus tervikuna kehtima jätta.

18. Kehtivad seadused reguleerivad planeerimise ja ehitamise küsimusi oluliselt põhjalikumalt kui varasemad seadused ning kohalikel omavalitsustel ei ole enam ka sisulist vajadust ette näha omi reegleid. Nii ei ole põhjust üksikasjalikult käsitleda näiteks üldplaneeringu ega ka detailplaneeringu menetlust – selleks piisab asjakohastest menetlusreeglitest planeerimiseseaduses (nt ehitusmääruse lisa §-d 4–10 jj või planeerimiseseaduse peatükid 6 ja 8). Peale selle on kehtivad seadused ette näinud uusi menetlusi, mida Maardu linn ei ole ehitusmääruse pädevusnormides käsitleanud (nt kohaliku omavalituse eriplaneering).

19. Ehitusmäärus on vastuolus planeerimiseseaduse ja ehitusseadustikuga, aga sellest võib leida vastuolusid ka muude õigusaktide sätetega. Nii näiteks ei ole ehitusmääruse lisa § 13 täielikus kooskõlas [maakorraldusseadusega](#) ja Riigikohtu viimaste tõlgendustega. Ehitusmääruse lisa § 13

lõike 2 järgi on uute kinnistute moodustamise ja olemasolevate kinnistute piiride muutmise aluseks detailplaneering. Selline säte piirab PS § 32 sätestatud omandipõhiõigust, kuna selle järgi tuleks detailplaneering koostada ka siis, kui soovitakse muuta olemasolevate kinnistute piire. Planeeringukohustus seondub ikkagi eelkõige ehitusõiguse andmisega, mitte aga kinnisasja piiride muutmisega. Planeerimismenetluse algatamine üksnes selleks, et muuta kinnisasja piire, on ebaproportsionaalselt koormav. Planeering saab olla uute kinnistute moodustamise ja piiride muutmise aluseks siis, kui planeering on olemas ja planeeringus käsitletakse kruntide moodustamist ja nende piire, kuid üksnes selleks, et kinnisasja piire muuta, ei pea planeeringut koostama. Ka Riigikohtu hinnangul ei takista kehtiv planeering juba moodustatud katastriüksuse hilisemat jagamist (RKHKo 10.01.2022, [3-20-952](#), p 18) ehk seega ka kinnisasja piiride muutmist.

20. Ehitusmäärus on suures osas aegunud, osaliselt kordab seaduste sätteid ning sisaldab seadusega vastuolus olevaid või praeguseks üleliigseks muutunud sätteid. Seetõttu on otstarbekas see tervikuna kehtetuks tunnistada, selmet asuda iga sätte puhul eraldi hindama selle kooskõla kehtiva õigusega.

21. Siiski on võimalik ehitusmäärus kehtetuks tunnistada ka osaliselt, vaid põhiseadusega vastuolus olevas osas. Määruses on ka sätteid, mis ei ole seadusega vastuolus ja mida kohalik omavalitsus saaks kehtestada PS § 154 lõikest 1 tuleneva enesekorraldusõiguse alusel. Sellised sätted on näiteks Maardu ehitusmääruse lisa §-d 1 ja 2, kuid isegi neis paragrahvides on kirjeldatud ülesandeid, mida volikogul ja valitsusel enam olla ei saa või mida tuleb täita muul viisil või teiste õigusaktide alusel (nt ehitusmääruse lisa § 2 lg 1 p 1; lg 2). Kui pädevusnorm viitab ülesandele, mida seaduses enam ei ole, on pädevusnorm üleliigne ja sisutu, kuid ei ole tingimata põhiseadusega vastuolus. Ehitusmääruses on ka sätteid, millel puudus regulatiivne tähendus juba määruse kehtestamisel (nt ehitusmääruse lisa § 29) – ka sellised normid ei ole põhiseadusega vastuolus.

22. Kui Maardu linn tunnistab ehitusmääruse kehtetuks enne selle taotluse lahendamist Riigikohtus, siis palun tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks sellise määruse kehtestamata jätmine, millega oleks ehitusmäärus viidud seadustega kooskõlla hiljemalt EhSRS § 7 lõikes 2 sätestatud tähtjaks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise