



Raivo Uukkivi
vallavanem
Rae Vallavalitsus
info@rae.ee

Teie

28.05.2009 nr 16-7/2225

Õiguskantsler 17.11.2009

nr 6-4/090576/0906797

Märgukiri

ehitusmääruses kehtestatud detailplaneeringu algamise ja kehtestamise üle otsustamise reeglite põhiseaduspärasuse küsimuses

Austatud Raivo Uukkivi

Täna Teid mulle Rae Vallavolikogu 10.02.2009. a määruse nr 108 „Rae valla ehitusmäärus“ § 6 lg 8 ning § 13 lõigete 1 ja 2 kohta antud põhjalike ja asjakohaste selgituste eest. Analüüsinud Teie selgituste valguses kõnealuste sätete põhiseaduspärasust, leian, et

Rae Vallavolikogu 10.02.2009. a määruse nr 108 „Rae valla ehitusmäärus“ § 6 lg 8 ning § 13 lõiked 1 ja 2 on vastuolus PlanS § 10 lõikega 1 ja § 24 lõikega 3 ning PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1 ja §-dega 31 ja 32 osas, milles need sätted ei võimalda kaalutlusotsuse langetamisel kaaluda omavahel avalikku ja erahuvi ning arvestada asjas kõiki olulisi asjaolusid.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma asjaomasele seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt mulle asjas teatavaks saanud asjaolusid ja menetluse käiku (I). Seejärel taasesitan kõnealuse määruse § 6 lg 8 p 6 ning § 13 lõiked 1 ja 2 (II). Pärast seda annan kõnealuses asjas oma õigusliku hinnangu (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Rae Vallavalitsus korraldas 07.08.2008. a Tallinna lähivaldade juhtidele planeerimisküsimuste arutamiseks ümarlaua. Täpsemalt oli arutlusel valdade ja kinnisvaraarendajate vastastikuste suhete edaspidine korraldamine ning arendajate kohustuste täitmise tagamine. Ümarlaual tõdeti, et uute arendusalade detailplaneeringute menetlemisel tuleb arendatavatele aladele nõuetekohase tehnilise ja sotsiaalse infrastruktuuri tagamiseks sõlmida arendajatega lepingud.¹ Arutelu tulemusel moodustati Jõelähtme valla, Saue valla, Kiili valla, Harku valla, Saku valla ja Rae valla esindajatest töögrupp. Töögrupile anti ülesanne analüüsida valdade ja arendajate vahelisi lepinguid ning

¹ Rae Vallavalitsuse 30.09.2008. a korralduse nr 1192 preambula.

analüüsi tulemusel koostada lepingupõhi, mida saaks edaspidi hakata kasutama kõikides Tallinna lähivaldade omavalitsustes.

Rae Vallavalitsus võttis 30.09.2008. a vastu korralduse nr 1192. Selle korralduse punktiga 1 kehtestas vallavalitsus enne kavandatava arendusala detailplaneeringu menetluse algatamist Rae valla ja arendaja vahel sõlmitava detailplaneeringu koostamise üleandmise, rahastamise, detailplaneeringu kohase tehnilise infrastruktuuri ja avaliku ruumi väljaehitamise ning avaliku ruumi Rae vallale üleandmise ja Rae valla sotsiaalobjektide ehitamise toetamise lepingu põhja. Korralduse punkti 3 järgi pole korralduse punktides 1 ja 2 nimetatud lepingute projektides esitatud tingimused resolootse iseloomuga ja neid on õigus lähtudes iga arendusala eripärast arendusala arendaja ja detailplaneeringu menetleja läbirääkimiste käigus põhjendatud korral muuta.

Rae Vallavolikogu võttis 10.02.2009. a vastu määruse nr 108 „Rae valla ehitusmäärus“ (edaspidi *ehitusmäärus*). Ehitusmääruse kehtestamise õiguslike alustena märkis vallavolikogu määruse preambulas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 22 lg 1 p 29, planeerimisseaduse (edaspidi PlanS) § 5 ja ehitusseaduse (edaspidi EhS) § 19 lg 4.

2. Minu poole pöördus avaldaja, kes leidis, et ehitusmääruse § 6 lg 8 p 6 ning § 13 lõiked 1 ja 2 on Rae Vallavolikogu kehtestanud vastuolus PlanS § 10 lõikega 5 ja § 24 lõikega 3 ning EhS §-ga 13. Võtsin avalduse menetlusse ning esitasin teabe nõudmise Rae Vallavalitsusele.

3. Rae Vallavalitsus vastas minu teabe nõudmisele, et ehitusmääruse andmise pädevuse annavad kohalikule omavalitsusele KOKS § 22 lg 1 p 29, PlanS § 5 ja EhS § 19 lg 4. Neist normidest johtuvalt tuleb ehitusmäärusega reguleerida haldusesisest korraldust ning täpsustada üldisi planeeringute koostamise ja ehitusõiguse andmise menetlusreegleid. Teisisõnu on ehitusmäärus oma olemuselt halduseeskiri, millega reguleeritakse peamiselt halduse siseste küsimuste jaotust ning volikogu ja vallavalitsuse pädevuse piire.

Rae Vallavolikogu 10.02.2009. a vastu võetud ehitusmääruse puhul ongi tegemist halduse sise-eeskirjaga. See halduse sise-eeskiri määratleb üldiselt kaalutlused, mida tuleb planeeringu menetluse käigus haldusakti andmisel kaaluda. Kuna loetelu kaalutlustest pole antud ammendavalt, on volikogul alati võimalus käsitleda ehitusmääruses nimetamata argumente ning langetada nende põhjal põhjendatud otsus. Samuti pole ehitusmääruses nimetatud kaalutlustel konkreetse haldusakti andmisele ette määratud kaalu ja mõju.

Kohalik omavalitsus peab teostama kaalutlusõigust ja langetatud otsust põhjendama. Halduseeskirja puudumisel võib tekkida oht, et kasutatakse ainult neid kaalutlusargumente, mis on vastava otsuse tegemise poolt ning jäetakse välja need argumendid, mis ei toeta otsuse langetamist. Kuna loetletud kaalutlustele pole omistatud erinevat kaalu ning haldusakti andmisel pole välistatud muude kaalutluste kasutamine, pole ehitusmäärusega piiratud volikogu ja vallavalitsuse kaalutlusõigust. Samuti pole nende kaalutluste loetlemisega piiratud halduseväliste isikute õigusi. Ehitusmäärus võimaldab haldusorganil vältida kaalutlusvigu ning tagada haldusakti põhjaliku motiveerituse. Lisaks aitab selliselt sätestatud kaalutluste loetelu ehitusmääruses sätestamine tagada õigusselgust: isikud saavad kontrollida haldusakti põhjendatust ja soovi korral pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse.

Ehitusmääruse § 6 lg 8 p 6 kohta andis vallavalitsus järgnevad selgitused: 1) loetletud kaalutluste eesmärgiks on kontrollida valla tehnilist ja sotsiaalset infrastruktuuri ning finantsvõimekust mitteamendatava arendustegevuse kavandamist, 2) detailplaneeringu algatamisest huvitatud isik peab üldjuhul välja ehitama arendusalasisesed teed ja kommunikatsioonid ning osalema arendusalale

juurdepääsu võimaldavate teede ja võrguühenduste ehitamise rahastamisel, 3) seaduslikku alust sotsiaalobjektide ehitamise rahastamise (kuni 40 000 krooni suuruse makse tegemise nõudmiseks või näiteks laste mänguväljakute või muude sarnaste ühiskondlike objektide ehitamises osalemise nõudmiseks) nõudmiseks pole, 4) „sotsiaalne ja tehniline infrastruktuur“ on sisult määratlemata õigusmõiste ning on laiem kui EhS §-s 13 sätestatud teede ning tehnovõrkude rajamise kohustus: sotsiaalse infrastruktuuri osaks olevad sotsiaalobjektid on vallale seadustega pandud kohustuste täitmiseks vajalikud ehitised koos sisustuse ja teenindavate rajatistega (lasteaed, kool, raamatukogu, rahvamaja, spordihoone, sotsiaalkeskus jms); 5) toodud kaalutlustele pole ette antud ühest kaalu: igal konkreetselt juhul tuleb otsuse langetamisel lähtuda planeeringu eesmärkidest, kavandatud arendustegevuse mahust ja muudest asjaoludest.

Ehitusmääruse § 13 lg 1 ja 2 kohta andis vallavalitsus järgnevad selgitused: 1) planeeringu kehtestamise poolt räägib see, kui piirkonna arendajad peavad võimalikuks osaleda lasteaia väljaehitamisel; 2) lõikes 1 on sätestatud üldised planeeringu kehtestamise eeldused ning lõikes 2 kaalutlused, mille alusel saab kontrollida nende eelduste täitmist; 3) kõnealune regulatsioon täiendab, mitte ei välista § 6 lg 8 p 6 regulatsiooni kohaldamist; 4) lõiget 2 pole esitatud ammendava loeteluna, vaid esitatud on olulisemad asjaolud, mida tuleb planeeringu kehtestamisel kindlasti kaaluda ja haldusaktis põhjendada. Kui esinevad muud planeeringu kehtestamise poolt või vastu rääkivad asjaolud, siis on volikogul kohustus nendega otsuse langetamisel arvestada; 5) lõikes 1 nimetatud „piisav tagatis“ on määratlemata õigusmõiste. Piisavaks saab tagatist lugeda siis, kui vallavalitsus saab planeeringus ja sõlmitud kokkuleppes määratletud kohustused ära täita ning nõuda tehtud kulutuste hüvitamist tagatise realiseerimise teel kohustusi arendaja arvel, kui arendaja oma kohustusi ei täida. Üldjuhul on tagatise suuruseks avalike teede ja tehnovõrkude väljaehitamise maksumus, milleks seatakse arendaja omandis olevale kinnistule valla kasuks hüpoteek või esitatakse pangagarantii.

Kokkuvõtvalt märkis vallavalitsus, et ehitusmääruses § 6 lõikes 8 ning § 13 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kaalutluste eesmärgiks on kaitsta planeerimismenetluses avalikke huve ning tagada, et kehtestatud planeeringud oleksid realiseeritavad ning tagatud oleks omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmine. Vallavalitsus ei saa kehtestada planeeringuid, mis pole realiseeritavad ning tekitavad tulevikus probleeme nii kinnistu soetanud isikule kui kohalikule omavalitsusele.

II Vaidlustatud sätted

4. Ehitusmääruse § 6 lg 8 p 6 kõlab järgnevalt:

„§ 6. Planeeringu koostamise algatamine

[...]

(8) Detailplaneeringu algatamise otsuse tegemisel tuleb kaaluda järgmisi asjaolusid:

[...]

6) huvitatud isiku valmisolekut planeeringu koostamise rahastamiseks, planeeringu elluviimisega kaasnevate kahjulike mõjude vähendamiseks vajalike meetmete kohaldamiseks ning sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri väljaehitamiseega kaasnevate rahaliste kohustuste osalise või tervikuna enda kanda võtmiseks;

[...].“

5. Ehitusmääruse § 13 lõiked 1 ja 2 on sätestatud järgnevalt:

„§ 13. Planeeringu kehtestamine ja sellest teatamine

(1) Detailplaneeringu kehtestamise eelduseks on planeeringu elluviimisega kaasnevate sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri olemasolu või väljaehitamise tagamine valla arengukavas määratud järjekorras ja eelarves ettenähtud vahendite piires. Kui valla arengukavas ja eelarves ei ole ette nähtud rahalisi vahendeid planeeringu elluviimiseks vajalike objektide ehitamiseks, siis on planeeringu kehtestamine võimalik ainult juhul, kui huvitatud isik sõlmib planeeringuala väljaehitamise kaasnemate rahaliste kohustuste ülevõtmiseks notariaalselt tõestatud lepingu ning annab kohustuste täitmise tagamiseks piisava tagatise.

(2) Planeeringu kehtestamise otsuse menetlemisel tuleb kaaluda järgmisi asjaolusid:

- 1) kas avalikult kasutatavate tänavate ja teede väljaehitamine on tagatud kuni planeeritud krundini ning kas kinnisasja omanik või arendaja kohustub välja ehitama planeeringu ala sisesed teed ja tehnovõrgud;
- 2) kas elamukruntide piirkonda jääva üldkasutatava haljastuse, mänguväljakute ja –parkide rajamine on planeeringus piisaval määral ette nähtud;
- 3) kas vallas on piisavalt palju elanike teenindamiseks vajalikke lasteaia- ning põhiharidust pakkuva kooli õpilaskohti;
- 3) kas on tagatud välisvalgustuse väljaehitamine kuni planeeritud krundini;
- 4) kas on lahendatud maaparandussüsteemi toimimine ja sadevete ärajuhtimine;
- 5) kas on lahendatud tehnovõrkude ja – rajatiste väljaehitamine;
- 6) kas on sõlmitud planeeringuala väljaehitamise kaasnemate rahaliste kohustuste osalist või tervikuna ülevõtmist ja planeeringu realiseerimist tagav leping arendaja ja valla vahel.

[...].“

III Õiguslik hinnang

6. Küsimus on, kas planeerimisseadus ja ehitusseadus lubavad kohalikul omavalitsusel kehtestada ehitusmääruses planeeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustamiseks norme. Sellele küsimusele vastamist alustan põhiseaduses sätestatud omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse sisu ja nende riivamise lubatavuse tingimuste avamisega (p 7). Sellele järgnevalt käsitlen põhiseaduse §-des 3 ja 154 sätestatud seaduslikkuse põhimõtet (p 8). Alles seejärel saan asuda ehitusmääruse § 6 lg 8 p 6 ning § 13 lõigete 1 ja 2 põhiseaduspärasuse hindamisele. Põhiseaduspärasuse hindamisel selgitan esmalt välja, milliseid küsimusi võib kohalik omavalitsus planeerimismenetlusse puutuvalt reguleerida (p-d 9–11). Seejärel käsitlen eraldi, kas kohalikul omavalitsusel on lubatud ehitusmääruses reguleerida detailplaneeringu algatamise (p-d 14 ja 15) ja kehtestamise (p-d 17 ja 18) küsimusi ning võtan seisukoha kõnealuste sätete põhiseaduspärasuse osas (p 19).

7. Omandipõhiõigus on sätestatud põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 32, ettevõtlusvabaduse sätestab PS § 31. Nii omandipõhiõigus kui ka ettevõtlusvabadus on oma isikuliselt kaitsealalt kõigi ja igatüüpi õigused. PS § 9 lg 2 alusel laienevad omandipõhiõigus ja ettevõtlusvabadus üldjuhul ka juriidilistele isikutele.

Omandipõhiõigusega on kaitstav isiku varaline positsioon,² ettevõtlusvabadusega on kaitstav aga isiku varaline ootus.³ Isiku varalist positsiooni ja varalist ootust riivab avalik võim siis, kui ta mõjutab neid isiku jaoks ebasoodsalt.⁴ Kui avalik võim otsustab maakasutuse üle, siis võib see otsustus isiku varalist positsiooni ja varalist ootust mõjutada ebasoodsalt, kui isik ei saa selle tulemusel vabalt ise otsustada, kuidas ta oma omandit valdab, kasutab ja käsutab. PS § 19 lg 2 ja § 32 lg 2 volitavad avalikku võimu piirama omandit ja ettevõtlusvabadust üldiste huvide nimel. Maakasutusõiguse üldistes huvides piiramise korral on isiku omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riived sageli vältimatud: nimelt isiku erahuvi ei pruugi üldiste huvidega kattuda, see tähendab isik oma vaba otsuse alusel kasutaks oma omandit hoopis teistmoodi kui seatavad avalikud piirangud nõuavad.

See, mis on omandi valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel üldistes huvides, on avaliku võimu otsustada. Avalik võim otsustab seda maakasutuse puhul sageli planeerimismenetluses. Seega on võimalik, et avalik võim riivab planeerimismenetluse teostamisel isiku varalist positsiooni või varalist ootust. Isiku varalist positsiooni või varalist ootust riivab aga avalik võim ka planeerimismenetluse isiku taotluse alusel alustamisest keeldumisel või selle tulemuseta lõpetamisel.⁵ Seda põhjusel, et planeerimismenetluse teostamiseta ei saa isik sageli senist maakasutust talle meelepäraselt muuta, mh pole isikul võimalik välja selgitada, kas senise maakasutuse talle meelepäraselt muutmine oleks kooskõlas üldiste huvidega.

Eespool toodust nähtub, et isiku varalisele positsioonile ning varalisele ootusele põhiseadusega antud kaitse pole absoluutne: omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust saab isik realiseerida niivõrd kuivõrd see on kooskõlas üldiste huvidega. Sellest ei saa aga teha järeldust, et avalik võim saab üldistele huvidele tuginedes piirata isiku omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust suvaliselt siis, kui avalik võim seda heaks arwab. Esiteks lubavad PS §-d 31 ja 32 ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust piirata seaduse alusel. See tähendab, et kui näiteks kohalik omavalitsus soovib ettevõtlusvabadust või omandiõigust piirata, siis peab tal olema selleks seadusandja volitus. Teiseks on seadusandja vastava volituse andmisel omakorda piiratud a) ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse riive eesmärk peab olema kooskõlas põhiseadusega,⁶ b) arvestada tuleb proportsionaalsuse põhimõttega.⁷

8. Nagu öeldud, peab omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riivamiseks olema avalikul võimul seaduslik alus ehk seadusandja volitus. Seadusliku aluse ehk seadusandja volituse küsimusi reguleerib põhiseaduses üldiselt PS § 3 lg 1 lause 1. Sellest sättest tulenevad seaduslikkuse põhimõtted: põhiseaduse prioriteedi, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtted. Neist seaduse prioriteedi põhimõte hõlmab omakorda kõrgema õiguse kehtimise

² RKÜKo 17.06.2004. a, nr 3-2-1-143-03, p 18. RKPJKo 15.06.2007. a, nr 3-4-1-9-07, p-d 20 ja 22: „Põhiseaduse § 32 näol on tegemist üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. Sealhulgas hõlmab mõiste „omand“ ka raha. [...] Seega kujutab KTS § 25²¹ alusel täitemenetluses võlgnikust AS-lt G.S.G.Oil sissenõutav kohtutäituri lisatasu 0,5% arestitud kinnisasja väärtusest endast AS-le G.S.G.Oil põhiseaduse § 32 lõikega 2 tagatud omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise vabaduse riivet.“ Vt ka RKPJKo 30.04.2004. a, nr 3-4-1-3-04, p 22.

³ A. Mitt. Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. Juridica VI, 2006, lk 383-384.

⁴ RKPJKo 12.06.2002. a, nr 3-4-1-6-02, p 9, milles kohus leidis, et ettevõtlusvabadust on riivatud siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt.

⁵ Vt RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 20: „Üldkogu nõustub, et Tallinnas Põllu tänaval asuva kinnistu jagamiseks detailplaneeringu algatamata jätmine kujutab endast Sten Lieberti omandi kasutamise ja käsutamise vabaduse piirangut.“

⁶ RKPJKo 30.04.2004. a, nr 3-4-1-3-04, p 27.

⁷ RKÜKKo 17.06.2004. a, nr 3-2-1-143-03, p 20; RKPJKo 12.06.2002. a, nr 3-4-1-6-02, p 11.

prioriteeti, mille järgi peab madalam õigus olema kooskõlas kõrgema õigusega. Nii peab seadus olema kooskõlas põhiseadusega ning määrus seaduse ja põhiseadusega.⁸

Toodud seaduslikkuse nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest. Selle nõude sisuks on muu hulgas, et kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetab seadusandja. Seadusandja peab need otsused langetama selleks, et tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.⁹

Kohalike omavalitsuste puhul viitab seaduslikkuse põhimõtetele otseselt PS § 154 lg 1. Selle normi järgi 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 oma otsuste langetamisel järgima seadust. Nii on Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus.¹⁰ Sellest johtuvalt on põhiseadusvastane kohaliku omavalitsuse määrus, mille andmiseks puudub nõuetekohane volitusnorm.¹¹ Samuti on põhiseadusvastane kohaliku omavalitsuse määrus, mille andmiseks on kohalikul omavalitsusel küll volitus, ent millega reguleeritakse teisiti küsimusi, mida seadusandja on juba ühel moel reguleerinud.¹²

Ehitusmääruse andmise õiguslikud alused ning volituse piirid

9. Selleks, et vastata küsimusele, kas Rae Vallavolikogu on ehitusmääruse § 6 lg 8 p 6 ja § 13 lõigete 1 ja 2 kehtestamisel järginud seaduslikkuse põhimõtet, tuleb kõigepealt välja selgitada, millisel õiguslikul alusel võib kohalik omavalitsus ehitusmääruse kehtestada. Seejärel saab vastata küsimusele, mida ja millises ulatuses kohalik omavalitsus reguleerida võib.

10. Ehitusmääruse saab kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestada KOKS § 22 lg 1 p 29 ning PlanS § 5 ja § 11 lg 1 ning EhS § 19 lg 4 alusel. Neist KOKS § 22 lg 1 p 29 kujutab endast pädevusnormi, PlanS § 5 ja § 11 lg 1 ning EhS § 19 lg 4 aga volitusnormi. Seega annavad PlanS § 5 ja § 11 lg 1 ning EhS § 19 lg 4 osaliselt vastuse küsimusele, mida ja millises ulatuses kohalik omavalitsus reguleerida võib. Osaliselt sellepärast, et lisaks neis volitusnormides sisalduvatele reguleerimispiirangutele on kohaliku omavalitsuse volikogu kohustatud end ehitusmääruse andmisel piirama ehitusseaduses ja planeerimisseaduses sätestatuga.

11. Eespool toodule tuginedes avan järgnevalt selleks, et teada saada, mida ja millises ulatuses kohalik omavalitsus ehitusmääruses reguleerida võib, PlanS § 5 ja EhS § 19 lg 4 kui selle määruse aluseks olevate volitusnormide sisu.

PlanS § 5 järgi 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 korraldamisel. PlanS § 11 lg 1 järgi informeerib kohalik omavalitsus avalikkust kavatsetavatest

⁸ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 3 komm 2.3.2.1.

⁹ RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 21.

¹⁰ RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 27.

¹¹ RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 27.

¹² RKPJKo 09.02.2000. a, nr 3-4-1-2-00, p 17; RKPJKo 22.12.1998. a, nr 3-4-1-11-98, II osa.

üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest vastavas ajalehes vähemalt üks kord aastas ehitusmääruses sätestatud ajal. Seega on seadusandja PlanS §-dega 5 ja 11 volitanud kohaliku omavalitsuse volikogu ehitusmääruses reguleerima järgnevaid küsimusi: a) pädevust, b) menetluskorda, c) materiaaloigust.

Mis puutub EhS § 19 lõikesse 4, siis selle järgi määrab kohalik omavalitsus valla või linna ehitusmääruses 1) ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste määramise korra, 2) projekteerimistingimuste avalikustamise korra, 3) ajutise ehitise ehitamise korra ja alad, 4) linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded; 5) kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ja tähtsajad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. Seega on seadusandja EhS § 19 lõikega 4 volitanud kohaliku omavalitsuse volikogu ehitusmääruses reguleerima planeerimisse puutuvat järgnevaid küsimusi: a) menetlust, b) materiaaloigust, c) pädevust.

Selgituseks märkin, et üldakti eristab halduseeskirjast selle üldkohustuslikkus (siduvus).¹³ Üldkohustuslikkusest johtuvalt on normi rakendaja kohustatud üldakti järgima ning ta ei saa selle täitmisest kõrvale kalduda. Normi rakendajalt saab alati nõuda normi rakendamist, aga mitte kunagi ei saa normi rakendajalt nõuda normist hälbivat käitumist. Halduseeskirja peab küll normi rakendaja järgima, ent ta võib põhjendatud juhul sellest alati kõrvale kalduda.¹⁴ Erinevalt üldaktist ei saa seega normi rakendajalt alati nõuda halduseeskirja järgimist.¹⁵ Peale üldakti ja halduseeskirja toimeulatuse erinevuste on ka üldakti ja haldusakti kehtestamise eesmärgid erinevad. Kui üldakt on suunatud õiguse loomisele ja kehtestamisele, siis halduseeskiri on mõeldud kehtestatud õiguse ühetaoliseks rakendamiseks.¹⁶ Seega kehtestatakse halduseeskiri selleks, et rakendada üldakti ühetaoliselt. Lisaks seisneb erinevus ka volitustes. Nimelt võib halduseeskirja koostada avalik võim põhimõtteliselt alati.¹⁷ Üldkohustuslikke norme saavad kehtestada aga ainult põhiseaduses nimetatud institutsioonid.¹⁸ Samuti seisneb erinevus avalikustamiskohustuse ulatuslikkuses: erinevalt halduseeskirjast peab avalik võim üldakti avalikustama ning tegema seda selleks ette nähtud korras ja moel.¹⁹

Lisaks pean vajalikuks märkida, et kui seadusandja volitaks kohalikku omavalitsust ühe aktiga kehtestama üldkohustuslikke norme ja halduseeskirja, poleks see volitusnorm kooskõlas PS § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõttega poleks selline

¹³ Näiteks eristab Euroopa Kohus üldakti halduseeskirjast öeldes, et tuleb vahet teha õigusnormil ja õiguspraktikal, sest esimesi peab haldus alati rakendama, teist aga järgima ei pea. Vt O. A. Stefan. European Competition Soft Law in European Courts: A Matter of Hard Principles? – European Law Journal, Vol 14, No 6, November 2008, p 763.

¹⁴ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk 87; RKHKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 14.

¹⁵ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk-d 413, 415; vt ka O. A. Stefan. European Competition Soft Law in European Courts: A Matter of Hard Principles? – European Law Journal, Vol 14, No 6, November 2008, pp 766, 767.

¹⁶ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk-d 411, 420, 421; RKHKo 16.01.2008. a, nr 3-3-1-81-07, p 13.

¹⁷ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk 420.

¹⁸ RKPJKo 15.12.2008. a, nr 3-4-1-14-08, p 33: „RTJ-d koostab RPS § 32 kohaselt Vabariigi Valitsuse moodustatud sõltumatu komisjonina tegutsev Raamatupidamise Toimkond, kes kinnitab need oma otsusega. Raamatupidamise Toimkonnale ei ole aga põhiseadusega antud üldkohustuslike õigusnormide kehtestamise pädevust. Seetõttu ei saa rahandusministri määrusega nõuda kohalikelt omavalitsustelt nendest juhenditest lähtumist. Kolleegium leiab seega sarnaselt justiitsministrile, et üldeeskirja § 11 lg 5 ei ole formaalselt põhiseaduspärane. Sellest sätest tulenev kohalike omavalitsuste kohustus lähtuda majandusaasta aruande koostamisel RTJ-dest on vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lausega.“ Vrdl RKHKo 16.01.2008. a, nr 3-3-1-81-07, p 13, milles Riigikohus pidas võimalikuks olukorda, kus Eesti Haigekassa, kellel puudub üldkohustuslike normide andmise pädevus, annab RaKS § 36 lõikest 4 tuleneva kaalutusõiguse teostamiseks halduseeskirja, mille ta avalikustab oma veebilehel ning millest ta võib põhjendatud juhul kalduda kõrvale.

¹⁹ H. Maurer. Halduseeskirja väljaandmine. – H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk-d 420 ja 421.

volitusnorm kooskõlas põhjusel, et sellise volitusnormi alusel antud akt ei taga selgust, milline norm on üldkohustuslik, millisest võib aga normi rakendaja vajadusel kõrvale kalduda.

Eespool toodu põhjal leian, et PlanS § 5 ja § 11 ning EhS § 19 lg 4 annavad kohaliku omavalitsuse volikogule volituse kehtestada üldakti planeerimis- ja ehitamisvaldkonnas pädevuse, menetluse ja materiaaloiguse reeglite kehtestamiseks.

12. Järgnevalt pean võtma seisukoha PlanS §-des 5 ja 11 ning EhS § 19 lõikes 4 sisalduva volituse piiride osas. Volituse piiride hindamisel piirdun vaidlusaluste ehitusmääruse sätete sisu tõttu üksnes planeerimismenetluse puutuvaga. See tähendab, et ehitusmääruse reguleerimiseseme piiritlemisel peatun üksnes volituse sellel osal, mis käsitleb planeerimismenetluskorra kehtestamist. Täpsemalt käsitlen planeerimismenetluse algatamist ja planeeringu kehtestamist.

13. Nagu öeldud, on seadusandja PlanS §-dega 5 ja 11 ning EhS § 19 lõikega 4 volitanud kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestama muu hulgas planeeringute menetlemist puudutavat korda. Rae Vallavolikogu ongi vastava korra kehtestanud. Seejuures on volikogu kehtestanud vaidlusalused ehitusmääruse § 6 lg 8 ja § 13, mis reguleerivad detailplaneeringu algatamist ja kehtestamist. Kuna vaidlusalused ehitusmääruse sätted puudutavad planeerimismenetluse algatamist ja planeeringu kehtestamist, tuleb mul hinnata, kas need sätted on kooskõlas planeerimisseadusega. See tähendab, et mul tuleb välja selgitada, kas ja kuidas reguleerib planeerimisseadus detailplaneeringu algatamist ja kehtestamist. Seejärel tuleb mul hinnata, kas ehitusmääruse kõnealused sätted on Rae Vallavolikogu kehtestanud kooskõlas planeerimisseaduses sätestatud menetlusreeglitega.

Ehitusmääruse § 6 lg 8 põhiseaduspärasus

14. Planeerimismenetluse algatamist reguleerib PlanS § 10 lg 1. PlanS § 10 lg 1 järgi võib iga isik teha planeeringu koostamise algatamise ettepaneku. Planeeringu koostamise algatamise otsustamisel võib põhjendatud juhul planeeringu koostamise algatamisest keelduda. Seega alustatakse PlanS § 10 lg 1 järgi planeerimismenetlust selle algatamise üle otsustamisega. Algamisotsus on seejuures menetlustoiming,²⁰ v.a juhul, kui tegemist on detailplaneeringu algatamisest keeldumisega. Viimasel juhul on tegemist haldusaktiga, kui detailplaneeringu algatamist on taotlenud isik.²¹

Nii detailplaneeringu algatamiseks kui ka sellest keeldumiseks on seadusandja jätnud kohalikule omavalitsusele kaalutusõiguse koos märkimisväärse kaalutusruumiga.²² Riigikohtu hinnangul peab selle õiguse õiguspärasel kasutamisel kohalik omavalitsus detailplaneeringu algatamiseks kui ka sellest keeldumiseks tegema kindlaks, kas kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused on nõuetekohaselt täidetud.²³ Teisisõnu peab kohalik omavalitsus selgitama välja, kas asjaomase planeeringu koostamisele asumine on põhimõtteliselt võimalik. Selle tegemisel tuleb kohalikul omavalitsusel selgitada ühelt poolt välja avalik huvi,²⁴ teiselt poolt aga erahuvi. Seejärel peab kohalik omavalitsus avalikku ja erahuvi omavahel kaaluma ning hindama, kuidas mõjutab tema otsustus isikute põhiõigusi (nt omandipõhiõigust, ettevõtlusvabadust) ja huvisid, kas seonduvad

²⁰ RKHKm 23.04.2008. a, nr 3-3-1-12-08, p 15.

²¹ RKHKo 24.10.2007. a, nr 3-3-1-51-07, p 10; RKHKm 03.05.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 21.

²² RKPJKo 16.01.2007. a, nr 3-4-1-9-06, p 32.

²³ RKHKo 09.03.2005. a, nr 3-3-1-88-04, p 28. Selles lahendis ütles Riigikohus: „Projektide puhul, millega kaasneb oluline mõju keskkonnale, peab omavalitsusorgan veenduma, et selliste mõjude väljaselgitamine, hindamine ja alternatiivide kaalumise on teostatud nõuetekohaselt.“

²⁴ RKHKo 13.10.2005. a, nr 3-3-1-44-05, p 11: „Mõistlik on eeldada, et avaliku huvi väljaselgitamine toimub enne detailplaneeringu algatamist.“

õiguste riivid on proportsionaalsed ning kas asjaomane otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.²⁵

Ühtlasi järeldan kirjeldatu põhjal, et seadusandja on PlanS § 10 lõikega 1 reguleerinud planeerimismenetluse algatamise küsimust ammendavalt.

15. Rae Vallavolikogu on reguleerinud küsimust, mille seadusandja on seaduse tasemel juba ise reguleerinud. Täpsemalt on volikogu detailplaneeringu algatamist puutuvalt andnud ehitusmääruse § 6 lõikega 8 mitteammendava loetelu kaalutlustest, mida detailplaneeringu algatamisel tuleb arvestada. Selguse huvides taasesitan siin kogu lõike:

„(8) Detailplaneeringu algatamise otsuse tegemisel tuleb kaaluda järgmisi asjaolusid:

- 1) planeeringu vastavus üldplaneeringule ja teistele valla arengudokumentidele;
- 2) planeeringu elluviimisega vallavalitsusele kaasnevate kohustuste maht ja sisu ning nende rahastamise võimalused valla eelarvest;
- 3) soovitud planeeringulahenduse sobivus lähipiirkonnas kehtestatud planeeringutega ning väljakujunenud või planeeringutega ette nähtud miljöoga;
- 4) planeeringu elluviimisega eeldatavalt kaasnevate keskkonnamõjude olemus ning keskkonnamõjude strateegilise hindamise läbiviimise vajadus;
- 5) planeeringuala mõjutavate riiklikes arengukavades ette nähtud infrastruktuuri objekti paigutamise või olulise ruumilise mõjuga objekti ehitamisega kaasnevaid mõjusid;
- 6) huvitatud isiku valmisolekut planeeringu koostamise rahastamiseks, planeeringu elluviimisega kaasnevate kahjulike mõjude vähendamiseks vajalike meetmete kohaldamiseks ning sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri väljaehitamiseega kaasnevate rahaliste kohustuste osalise või tervikuna enda kanda võtmiseks;
- 7) muud planeeringu elluviimisega kaasnevad asjaolud, mis võivad mõjutada vallaelanike elukvaliteeti.“

Esitatud sättest nähtub, et detailplaneeringu algatamise üle otsustamiseks on vallavolikogu andnud mitteammendava kaalutluste loetelu. See loetelu teenib aga ainult avaliku huvi väljaselgitamist. Loetelust puuduvad täielikult kaalutlused, mis kohustaksid normi rakendajat arvestama erahuvi ja avalikku huvi ja erahuvi omavahel kaaluma. Seega on normi rakendaja kohustatud ehitusmääruse § 6 lg 8 kui üldkohustusliku normi rakendamisel selgitama detailplaneeringu algatamise üle otsustamisel välja üksnes avaliku huvi. Ta ei või tulenevalt normi üldkohustuslikkusest kalduda sellest normist kõrvale, et avaliku ja erahuvi kaalumiseks välja selgitada ka erahuvi. Ometigi on PlanS § 10 lg 1 õiguspärase rakendamise eelduseks, et omavahel kaalutakse avalikku ja erahuvi. Kuna ehitusmääruse § 6 lg 8 seda teha ei võimalda, pole selle sätte alusel võimalik teostada planeerimisdiskretsiooni õiguspäraselt.

²⁵ RKPJKo 16.01.2007. a, nr 3-4-1-9-06, p 32; Vt täiendavalt RKHKo 24.10.2007. a, nr 3-3-1-51-07, mille p-s 11 asus kohus sisuliselt seisukohale, et PlanS § 10 lõigetes 6, ja 6¹ silmas peetud kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringu koostamisest huvitatud isiku vahelise haldusleping planeeringu koostamiseks või planeeringu koostamise tellimiseks tuleb sõlmida enne detailplaneeringu algatamist; RKHKo 08.01.2009. a, nr 3-3-1-66-08, p 14, milles kohus leidis, et kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu algatamise üle otsustades hindama muu hulgas seda, kas tal on detailplaneeringu realiseerimiseks raha. Kui kohalikul omavalitsusel raha detailplaneeringu realiseerimiseks pole, peab kohalik omavalitsus välja selgitama, kas detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik on nõus temaga sõlmima EhS §-s 13 nimetatud kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringust huvitatud isiku vahelise kokkuleppe detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanaliseerimise väljaehitamiseks kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni. Kui detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik on nõus EhS §-s 13 nimetatud kokkulepet sõlmima, tuleb see üldjuhul sõlmida enne detailplaneeringu algatamise otsustamist. Nende lahendite põhjal saab järeldada, et kohalik omavalitsus saab võtta avaliku huvi ja erahuvi kaalumisel arvesse, kas detailplaneeringust huvitatud isik on nõus detailplaneeringu koostamise ja realiseerimise kulusid enda kanda võtma.

Neil põhjendustel pean ehitusmääruse § 6 lõiget 8 põhiseadusvastaseks osas, milles see ei võimalda kaalutlusotsuse langetamisel kaaluda omavahel avalikku ja erahuvi ning arvestada asjas kõiki olulisi asjaolusid. Täpsemalt näen vastuolu PlanS § 10 lõikega 1, PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 ning PS §-dega 31 ja 32.

Ühtlasi märgin eelnevaga seonduvalt, et ehitusmääruses kaalutluste loetelu sätestamise asemel oleks vajaliku paindlikkuse ja võrdse kohtlemise tagamiseks mõttekam koostada halduseeskiri, millest normi rakendaja saab põhjendatud juhtudel kõrvale kalduda, et langetada konkreetses asjas õige ja õiglane otsus. Kohaliku omavalitsuse praktika läbipaistvuse tagamiseks saab selle halduseeskirja koos asjakohaste selgitustega teha avalikkusele kättesaadavaks valla veebilehe või ajalehe vahendusel.

Peale selle selgitan, et kuna võtsin seisukoha ehitusmääruse § 6 lg 8 kohta terviklikult, ei pea ma vajalikuks kujundada eraldi seisukohta ehitusmääruse § 6 lg 8 p 6 kohta.

Ehitusmääruse § 13 lõigete 1 ja 2 põhiseaduspärasus

16. Järgnevalt annan hinnangu, kas Rae Vallavolikogu on kehtestanud ehitusmääruse § 13 lõiked 1 ja 2 kooskõlas planeerimisseadusega.

17. PlanS § 24 lg 3 järgi kehtestab detailplaneeringu, mille koostamise üle ei teostata järelevalvet, või maavanema poolt järelevalve käigus heakskiidetud üldplaneeringu või detailplaneeringu kohalik omavalitsus. Kuna nähtuvalt planeerimisseadusest lõpeb planeerimismenetlus planeeringu kehtestamisega, on planeeringu kehtestamise otsuse puhul tegemist haldusaktiga.²⁶ Samuti on haldusaktiga tegemist siis, kui isik on taotlenud kohalikult omavalitsuselt detailplaneeringu algatamist, ent kohalik omavalitsus keeldub vastuvõetud detailplaneeringut kehtestamast. Viimast põhjusel, et keelduva otsusega reguleerib kohalik omavalitsus õigussuhted lõplikult.

Sarnaselt detailplaneeringu algatamisega on kohalikul omavalitsusel planeeringu kehtestamise üle otsustamisel kaalutlusõigus koos suure kaalutlusruumiga.²⁷ Riigikohus on kohalikule omavalitsusele antud planeerimisdiskretsiooni õiguspärase kasutamise kohta öelnud, et kohalik omavalitsus peab detailplaneeringu kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja –vabadustele (omandiõigusele, ettevõtlusvabadusele jne) ning huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.²⁸ Selleks tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda kõiki menetluses esitatud asjassepuutuvaid väiteid ja seisukohti,²⁹ kaaluda omavahel üldist ja erahuvi, kaitstes mõistlikul viisil avalikke huve ja planeeringuga seotud isikute õigusi.³⁰ Lõppastmes tuleb kohalikul omavalitsusel võtta seisukoht, kas esineb ülekaalukas avalik huvi, mis põhjendab detailplaneeringu mittekehtestamist.³¹ Kui seda ei esine, tuleb detailplaneering kehtestada.

²⁶ RKHKo 25.09.2008. a, nr 3-3-1-15-08, p 17.

²⁷ RKPJKo 16.01.2007. a, nr 3-4-1-9-06, p 32.

²⁸ RKPJKo 16.01.2007. a, nr 3-4-1-9-06, p 32; RKHKo 08.01.2009. a, nr 3-3-1-66-08, p 14.

²⁹ RKHKo 17.10.2007. a, nr 3-3-1-39-07, p 15.

³⁰ RKHKo 06.11.2002. a, nr 3-3-1-62-02, p 17.

³¹ RKHKo 08.01.2009. a, nr 3-3-1-66-08, p 14. Muu hulgas möönis Riigikohus selles lahendis, et ülekaalukaks avalikuks huviks detailplaneeringu kehtestamata jätmisel võib olla planeeringu realiseerimiseks raha puudumine. Seda aga eeskätt siis, kui detailplaneeringu menetluse algatamisel polnud kohalikul omavalitsusel võimalik vastavaid kulutusi ette näha ning leida nende katteks raha.

Ühtlasi järeldan kirjeldatu põhjal, et seadusandja on PlanS § 24 lõikega 3 reguleerinud ammendavalt detailplaneeringu kehtestamise küsimust.

18. Rae Vallavolikogu on reguleerinud küsimust, mille seadusandja on seaduse tasemel juba ise reguleerinud. Täpsemalt on volikogu detailplaneeringu kehtestamisesse puutuvat andnud ehitusmääruse § 13 lõigetega 1 ja 2 mitteammendava loetelu kaalutlustest, mida detailplaneeringu kehtestamise üle otsustades tuleb arvestada. Selguse huvides taasesitan siin mõlemad lõiked:

„(1) Detailplaneeringu kehtestamise eelduseks on planeeringu elluviimisega kaasnevate sotsiaalse ja tehnilise infrastruktuuri olemasolu või väljaehitamise tagamine valla arengukavas määratud järjekorras ja eelarves ettenähtud vahendite piires. Kui valla arengukavas ja eelarves ei ole ette nähtud rahalisi vahendeid planeeringu elluviimiseks vajalike objektide ehitamiseks, siis on planeeringu kehtestamine võimalik ainult juhul, kui huvitatud isik sõlmib planeeringuala väljaehitamise kaasnevate rahaliste kohustuste ülevõtmiseks notariaalselt tõestatud lepingu ning annab kohustuste täitmise tagamiseks piisava tagatise.

(2) Planeeringu kehtestamise otsuse menetlemisel tuleb kaaluda järgmisi asjaolusid:

- 1) kas avalikult kasutatavate tänavate ja teede väljaehitamine on tagatud kuni planeeritud krundini ning kas kinnisasja omanik või arendaja kohustub välja ehitama planeeringu ala sisesed teed ja tehnovõrgud;
- 2) kas elamukruntide piirkonda jääva üldkasutatava haljastuse, mänguväljakute ja –parkide rajamine on planeeringus piisaval määral ette nähtud;
- 3) kas vallas on piisavalt palju elanike teenindamiseks vajalikke lasteaia- ning põhiharidust pakkuva kooli õpilaskohti;
- 3) kas on tagatud välisvalgustuse väljaehitamine kuni planeeritud krundini;
- 4) kas on lahendatud maaparandussüsteemi toimimine ja sadevete ärajuhtimine;
- 5) kas on lahendatud tehnovõrkude ja – rajatiste väljaehitamine;
- 6) kas on sõlmitud planeeringuala väljaehitamise kaasnevate rahaliste kohustuste osalist või tervikuna ülevõtmist ja planeeringu realiseerimist tagav leping arendaja ja valla vahel.“

Esitatust nähtub, et ehitusmääruse § 13 lg 1 seab planeeringu kehtestamise eelduseks planeeringu realiseeritavuse, lõige 2 aga täpsustab, millal saab planeeringut pidada realiseeritavaks. Seejuures on lõikes 2 esitatud loetelu ammendav ning see loetelu teenib peamiselt avalikku huvi. Loetelust puuduvad olulisel määral kaalutlused, mis kohustaksid normi rakendajat välja selgitama erahuvi teenivad kaalutlused ning kohustaksid omavahel kaaluma avalikku ja erahuvi. Kuna kõnealused sätted on kehtestatud üldaktiga, on need normi rakendajale täitmiseks kohustuslikud ning ta ei või sellest tulenevalt omal algatusel hakata suuremas mahus välja selgitama erahuvi, et avalikku ja erahuvi oleks võimalik omavahel kaaluda. Ometigi on seadusandja PlanS § 24 lõikega 3 andnud kohalikule omavalitsusele laia kaalutusõiguse eesmärgil, et kohalik omavalitsus kaaluks omavahel avalikku ja erahuvi ning langetaks kaalumise tulemusel õige ja õiglase otsuse. Kuna ehitusmääruse § 13 lõiked 1 ja 2 seda teha ei võimalda, pole nende sätete alusel kohalikul omavalitsusel võimalik teostada planeerimisdiskretsiooni õiguspäraselt.

Neil põhjendustel pean ehitusmääruse § 13 lõikeid 1 ja 2 põhiseadusvastasteks osas, milles need ei võimalda kaalutusotsuse langetamisel kaaluda omavahel avalikku ja erahuvi ning arvestada asjas kõiki olulisi asjaolusid. Täpsemalt näen vastuolu PlanS § 24 lõikega 3, PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1 ning PS §-dega 31 ja 32.

Ühtlasi märgin, et ehitusmääruses kaalutluste loetelu sätestamise asemel oleks vajaliku paindlikkuse ja võrdse kohtlemise tagamiseks mõttekam koostada halduseeskiri, millest normi rakendaja saab põhjendatud juhtudel kõrvale kalduda, et langetada konkreetsetes asjas õige ja õiglane otsus. Kohaliku omavalitsuse praktika läbipaistvuse tagamiseks saab selle halduseeskirja koos asjakohaste selgitustega teha avalikkusele kättesaadavaks valla veebilehe või ajalehe vahendusel.

19. Kokkuvõtlikult leian, et Rae Vallavolikogu on kehtestanud ehitusmääruse § 6 lg 8 ning § 13 lõiked 1 ja 2 vastuolus PlanS § 10 lõikega 1 ja § 24 lõikega 3 ning PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1 ja §-dega 31 ja 32.

IV Ettepanek

20. Eespool toodu põhjal leiangi, et Rae Vallavolikogu on kehtestanud ehitusmääruse § 6 lg 8 ning § 13 lõiked 1 ja 2 vastuolus PlanS § 10 lõikega 1 ja § 24 lõikega 3 ning PS § 3 lg 1 lausega 1, § 154 lõikega 1 ja §-dega 31 ja 32 osas, milles need sätted ei võimalda kaalutlusotsuse langetamisel kaaluda omavahel avalikku ja erahuvi ning arvestada asjas kõiki olulisi asjaolusid. Sellest järeldusest johtuvalt esitangi Teile märgukirja, milles teen Teile ettepaneku viia ehitusmääruse § 6 lg 8 ning § 13 lõiked 1 ja 2 kooskõlla planeerimisseaduse ja põhiseadusega.

Kordan selguse mõttes veel kord üle, et minu järeldus ehitusmääruse § 6 lg 8 ja § 13 lõigete 1 ja 2 põhiseadusvastasuse kohta ei tähenda seda, et Rae vallal on keelatud detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustamiseks kehtestada halduseeskirja. Halduseeskirja kehtestamise üle otsustamisel soovitan Teil tutvuda minu Tallinna Linnavalitsusele 30.09.2008. a tehtud soovitusega, mis käsitles Lauluväljaku ja Maarjamäe vahelise ala struktuurplaani koostamise õiguspärasust.³²

Palun Teil mulle hiljemalt 30 päeva pärast alates minu märgukirja kättesaamisest vastata, kas Te arvestate mu märgukirjas esitatud seisukohtadega ning teete Rae Vallavolikogule ettepaneku ehitusmääruse muutmiseks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Rae Vallavolikogu
regionaalminister

³² Õiguskantsleri 30.09.2008. a soovitus Tallinna Linnavalitsusele asjas 7-5/080958. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee>.