



ÕIGUSKANTSLER

Hr Helikar Õepa
Vallavolikogu esimees
Harku Vallavolikogu
harku@harku.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 10.01.2012 nr 6-4/111293/1200100

Harku valla ehitusmääruse põhiseaduspärasus

Lugupeetud vallavolikogu esimees

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida Harku Vallavolikogu 30.08.2007 määruse nr 14 „Harku valla ehitusmäärus“ § 32 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Analüüsinud Harku valla ehitusmäärust, Eesti Vabariigi põhiseadust, asjakohaseid Riigikogu poolt vastu võetud seadusi ja Riigikohtu praktikat, tekkis mul kahtlus, et Harku valla ehitusmääruse § 32 lõiked 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 on vastuolus põhiseadusega.

Palun Teil mulle hiljemalt **15.02.2011** teada anda, kas Te nõustute minu ülaltoodud järeldustega. Kui Te minu järeldustega nõustute, palun Teil mind ühtlasi teavitada, mis ajaks Te peate võimalikuks määruse põhiseadusega kooskõlla viia. Kui Te minu eelneva seisukohaga ei nõustu või nõustute üksnes osaliselt, palun Teil seda põhjendada.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I), seejärel esitan vaidlustatud õigusnormi (II), misjärel annan oma õigusliku hinnangu (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördunud avaldaja leidis, et Harku valla ehitusmääruse § 32 lg 1 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 3 lõikega 1, §-ga 11 ja § 32 lõikega 2. Avaldaja palus mul analüüsida, kas ma nõustun tema seisukohaga asjakohase sätte põhiseadusvastasuse osas. Terviklikkuse huvides otsustasin lisaks avaldaja poolt osundatud ehitusmääruse § 32 lõikele 1 analüüsida ka teisi Harku valla ehitusmääruse § 32 lõikeid.

2. Märgin, et eelnevalt on minu poole erinevate kohalike omavalitsuste ehitusmäärustega seoses pöördunud ka teisi isikuid. Inimesed on vaidlustanud ehitusmäärustes maakasutusele ja ehitamisele seatud tingimusi ehk analoogseid tingimusi, mida vaidlustas ka avaldaja. Olen seetõttu juba eelnevalt palunud regionaalministril ja majandus- ja kommunikatsiooniministril mulle muu hulgas

Õiguskantsleri Kantselei

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

selgitada planeerimisseaduse (edaspidi: PlanS) § 5 p 1 ja ehitusseaduse (edaspidi: EhS) § 19 lg 4 punkti 4 eesmärgi. Teisisõnu olen palunud ministritel selgitada, milliseid planeerimise ja ehitamisega seotud tingimusi võib kohalik omavalitsus ehitusmääruses kehtestada ehk milleks volitavad viidatud planeerimisseaduse ja ehitusseaduse sätted kohalikku omavalitsust.

3. Regionaalminister selgitas enda 10.10.2011 vastuses, et planeerimisseaduse üldpõhimõtte järgi saab kinnisomandile siduvaid ehitus- ja maakasutustingimusi kehtestada vaid planeeringuga. Regionaalminister leidis, et kohalik omavalitsus ei saa ehitusmääruses kehtestada nõudeid, mille puhul tuleb läbi viia avalik menetlus. Kohaliku omavalitsuse kehtestatava ehitusmääruse reguleerimisala peaks ministri hinnangul piirnema kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse ja menetluskorra seadmisega (nt kellega tuleb planeering kooskõlastada) ning kohaliku omavalitsuse territooriumi või selle osa kohta üldiste reeglite määramisega.

4. Majandus- ja kommunikatsiooniminister, kes andis oma 26.09.2011 arvamuse eelkõige ehitusseadusest lähtudes, rõhutas oma vastuses, et oma olemuselt on ehitusseadus ohutusseadus, mis kehtestab regulatsioonid ehitisele ja ehitamisele just ohutuse aspektist lähtuvat. Lisaks selgitas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et kohalik omavalitsus saab valla- või linna ehitusmääruses määrata kindlaks ehitise arhitektuursete ja ehituslike lisatingimuste määramise korra, ehk selle, kuidas selliseid tingimusi kehtestada saab. Veel märkis minister, et miljööväärtuslikud alad määratakse eelkõige planeeringutega ning ehitusmäärusega võib seada miljööväärtusega hoonestusalade planeerimiseks ja seal ehitamiseks üldisi põhimõtteid, nõudeid ja reegleid ning määrata miljööväärtuslike hoonestusalade esialgseid ja üldisi kaitse ja kasutamistingimusi.

II Vaidlustatud sätted

5. Harku Vallavolikogu 30.08.2007 määruse nr 14 „Harku valla ehitusmäärus“ § 32 sätestab:

„§ 32. Miljööväärtuslike hoonestusalade, ranna- ja kaldaalade, metsaalade ning muud planeeringulised lisatingimused Harku vallas

(1) Uute elamukruntide ja olemasolevate elamukruntide jagamisel tekkivate elamukruntide suuruseks määrata alevikes vähemalt 1500 m², külates vähemalt 2000 m² ning paarismajade kruntide suuruseks vähemalt 3000 m². Kortermajade puhul peab olema korteri kohta 250 m² krundi pinda, ning ridamajade puhul 600 m² krundi pinda ridamaja boksi kohta.

(2) Olemasoleva ehituskrundi jagamise tulemusel võib tekkida minimaalselt 1500 m² suurune ehituskrunt.

(3) Parkimiskohtade arv hoone juures peab olema korteri kohta vähemalt 2,4.

(4) Aiandusühistutes ja suvilaühistutes rekonstrueeritava või hoone laiendamise korral võib hoone maksimaalne kõrgus olla 7,5 m ning maksimaalne kubatuur 600 m³.

(5) Rakendada valla üldplaneeringus metsaaladel ja vajadusel ka lagealadel kahte erinevat kaitsetaktikat ja tähistust - punase tähistusega kaitsevõrgustik, mis keelab täielikult ehitustegevuse ja roheline tähistusega kaitsevõrgustik, kus ehitamine on lubatav hajaasustuse põhimõttel eelneva keskkonnaekspertiisi soovitusel.

(6) Vältida kadastike ning muude miljööväärtusega kohalike objektide hävitamist ehitustegevuse läbi.

(7) Jätta kaldaalast väljapool paeastangutel uutes elamurajoonides paeklindi kallasrajad avatuks vähemalt 4 meetri ulatuses.

- (8) Keelatud on uute hoonete ehitamine ranna ja kalda ehituskeeluvööndisse, kui selleks ei ole Keskkonnaministri luba.
- (9) Rakendada maanteeäärsete alade uute elamute planeerimisel maantee projekterimisnormide sanitaarkaitsevööndi ulatust vastavalt tee klassile.
- (10) Kasutada planeeringutes Keskkonnaministeeriumi poolt 2002. aastal koostatud planeeringute leppemärke.
- (11) Hajaasustuse detailplaneeringutes määrata üksikelamute vahekaugused vähemalt 100 meetrit või minimaalseks krundi suuruseks 2,0 ha.
- (12) Kui planeeritava ala suurus on alla 15 ha ja see ei puutu kokku varem planeeritud alaga, võib vallavalitsus nõuda detailplaneeringu juurde suurema piirkonna planeerimisskeemi koostamist, millega lahendatakse tehnovõrkude ja teede asukoht.
- (13) Planeeritavast alast vähemalt 10% peab moodustama haljasala.
- (14) Palkmajade ehitamine tiheasustusaladele on lubatud ainult nendel juhtumitel, kui kehtestatud detailplaneering seda ette näeb.
- (15) Volikogu võib oma otsusega lubada teha käesolevas paragrahvis sätestatud lisatingimustest erandeid.“

III Õiguskantsleri hinnang

6. Harku valla ehitusmääruse 4. osa pealkirjaks on „Planeeringulised lisatingimused“ ja see koosneb ühest 15 lõikega paragrahvist (§ 32). Ehitusmääruse § 32 sätestab miljööväärtuslike hoonestusalade, ranna- ja kaldaalade, metsaalade ning muud planeeringulised lisatingimused Harku vallas. Vaatlusalune säte sisaldab nii nõudeid kruntide suurusele (lõiked 1, 2 ja 11) ja sihtotstarbele (lg 13) kui ka ehitatavate hoonete suurusele (lg 4). Lisaks annab § 32 üldiseid planeerimisjuhiseid (lõiked 5, 6, 9, 10 ja 12) ja sätestab üldised piiranguid ehitamisele (lõiked 7 ja 8). Ehitusmääruse § 32 lõikes 3 sätestatakse, kui palju peab kortermajas ühe korteri kohta olema parkimiskohti ning ehitusmääruse § 32 lg 14 ütleb, et palkmajasid võib tiheasustuses ehitada vaid siis kui kehtestatud detailplaneering seda ette näeb. Ehitusmääruse § 32 lõige 15 annab volikogule õiguse teha oma otsusega ehitusmääruse §-s 32 sätestatud reeglitest erandeid.

Arvestades Harku valla ehitusmääruse § 32 sätestatud nõuete ulatust ja iseloomu, võib need nõuded minu hinnangul jagada enamasti kaheks: 1) üldised nõuded planeerimisele ning ehitamisele (§ 32 lõiked 5, 6, 7, 8, 9, 10 ja 12) ning 2) üksikasjalikud nõuded planeerimisele ja ehitamisele (§ 32 lõiked 1, 2, 3, 4, 11, ja 13).

7. Põhiseaduse § 32 sätestab, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud ja igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus.

PS §-s 32 sätestatud õigusi on riivatud, kui avalik võim piirab isikuid omandiõiguse vabal teostamisel. Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine, omanikule varalise kaotuse põhjustamine.¹

Minu hinnangul riivavad ülaltoodud Harku valla ehitusmääruse tingimused PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Ehitusmääruse § 32 lõigetes 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 on sätestatud täpsed planeerimis- ja ehitustingimused, mis mõjutavad oluliselt isiku võimalust oma omandit vabalt kasutada ja kujundada.² Nii ei ole kinnistu omanik vaba otsustama, kui palju parkimiskohti ta enda arendavata kortermaja juurde loob; kui suure hoone ta enda kinnistule ehitab jms.

¹ Vt RKÜKo 31.03.2011 nr 3-3-1-69-09, p 57.

² Vt ka RKÜKo 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06 ja seal tuvastatud omandipõhiõiguse riive.

8. Asjaolu et omandipõhiõigus on riivatud, ei tähenda veel, et see oleks rikutud. Harku valla ehitismääruse sätteid rikuvad omandipõhiõigust üksnes juhul, kui piirangute kehtestamisel ei ole järgitud põhiseaduses ja seadustes toodud põhiõiguse piiramise korda ja tingimusi ning need piiravad omanike põhiõigust ülemääraselt. Teisisõnu öelduna on põhiõiguse riive põhiseaduspärane siis kui see on põhjendatud.

Põhiõiguse riive on põhjendatud, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Riive on formaalselt põhiseaduspärane, kui see vastab seadusreservatsiooni ja õigusselguse põhimõtetele ning pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele. Kui põhiõigusi riivav õigusakt on formaalselt põhiseadusega vastuolus, pole vaja kontrollida akti materiaalset kooskõla põhiseadusega.

Käesoleva menetluse raames on mul tekkinud kahtlus Harku valla ehitismääruse § 32 lõigete 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 vastavusest formaalse põhiseaduspärasuse nõudele, täpsemalt seadusreservatsiooni põhimõttele.

9. Üldine seadusreservatsioon on sätestatud PS § 3 lõikes 1, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte järgi vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.³ PS § 154 lg 1 ütleb selgelt, et seadusreservatsioon kehtib ka kohaliku omavalitsuse õigusaktide suhtes.⁴ Riigikohus on rõhutanud, et PS § 3 lõikest 1 tulenevalt saab teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega.⁵ Samas võib seadusandja anda temast alamalseisvale organile (sh vallavolikogule või -valitsusele) volituse kehtestada põhiõigusi piirav õigusakt: „Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega“.⁶ Seejuures peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida kohalikule omavalitsusele.⁷ Samuti peab volitusnormis olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.⁸ Reeglina tähendab see, et määruseandja võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.⁹ Samuti järeldub eelnevast, et määrusega ei saa põhiõigusi piirata, kui seadusandja pole selleks volitust andnud.

Määruste andmist reguleerib lisaks ka haldusmenetluse seadus (edaspidi: HMS), mille § 89 lg 1 järgi on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Tulenevalt PS § 154 lõikest 1

³ RKÜKo 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06, p 22.

⁴ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17: „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa "kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt" seab kohalikule omavalitsusele [...] teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste "seaduste alusel" sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi.“

⁵ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

⁶ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

⁷ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

⁸ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.

⁹ RKPJKo 08.02.2001, nr 3-4-1-1-01, p 14.

ning HMS § 90 lõikest 2 võib kohalik omavalitsus küll ilma selge volitusnormita otsustada määrusega kohaliku elu küsimusi,¹⁰ kuid see ei tähenda, et vastavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid võivad olla vastuolus seadustega või kehtestada põhiõiguste piiranguid, mida seadus ette ei näe. Seda seisukohta on kinnitanud ka Riigikohus, öeldes, et „kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus“.¹¹ Samuti on Riigikohus märkinud, et „[k]ui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimusi“.¹²

Seadusliku aluse nõue põhiõiguste piiramisel on kehtestatud selleks, et tagada, et põhiõiguste piiramine toimuks üksnes seadusandja volitusel kaalutletud otsuse alusel ega oleks ülemäärane. Seepärast on väga oluline, et täitevvõimu tegevus volituse täitmisel ei ületaks volituses sätestatud.

10. Selleks, et hinnata Harku valla ehitusmääruse § 32 lõigete 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 vastavust seadusreservatsiooni põhimõttele, tuleb vaadata, kas seaduses on olemas volitusnorm, mis lubab ehitusmääruses sätestada selliseid planeerimis- ja ehitustingimusi.

Harku Vallavolikogu on ehitusmääruse andmise alusena viidanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 22 lg 1 punktile 29, PlanS §-le 5 ja EhS § 19 lõikele 4.

KOKS § 22 lg 1 punkt 29 sätestab, et ehitusmääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine on volikogu ainupädevuses. KOKS § 22 lg 1 p 29 on pädevusnorm, mis ei volita kohalikku omavalitsust kehtestama põhiõiguste piiranguid.¹³

Vastavalt PlanS §-le 5 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 § 5 p 1 ei saa olla Harku valla ehitusmääruse analüüsitavate normide alus, kuna see keelab sõnaselgelt ehitusmääruses maakasutus- ja ehitustingimuste määramise. PlanS § 5 p 1 sellist tõlgendust toetab ka planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri. Eelnõu seletuskirjas on § 5 muutmise kohta toodud järgmine selgitus: „[---] muudatus sätestab täpsemalt ehitusmääruse ülesanded, samas välistades ühemõtteliselt kinnisasja kasutamise- ja ehitustingimuste ning

¹⁰ RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, p II.

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

¹² RKPJKo 22.12.1998, nr 3-4-1-11-98, p II.

¹³ Riigikohus on pädevus- ja volitusnormide erinevust selgitanud mitmes kohtuasjas. Riigikohtu halduskollegium on 13.11.2009 kohtuasjas nr 3-3-1-63-09 tehtud otsuses *obiter dictum* korras vajalikuks VangS § 70 lg 1 teise lause ehk volitusnormi kohta märkida järgnevat: „Erinevalt pädevusnormist on volitusnormi reguleerimisala kitsam. Volitusnormiga luuakse materiaalõiguslik alus isiku põhiõiguste riivamiseks. Seetõttu, tulenevalt seadusereservatsiooni nõudest, peab volitusnormi reguleerimisala olema täpselt määratletud ning sellest peab nähtuma haldustegevuse sisu, ulatus ja maht. Käesoleval juhul on õigusnorm, mis reguleerib ohjeldusmeetme kohaldamise korda, puudulik, kuna sellest ei nähtu, kuidas ohjeldusmeetet tuleb kohaldada, selle rakendamist piiravaid tingimusi jms, mistõttu õigusriikliku seadusereservatsiooni nõue ei pruugi olla tagatud.“ Veel teiseski kohtuasjas on Riigikohus märkinud pädevusnormi ja volitusnormiga seoses järgmist: „Liikluseeskiri on kehtestatud LS § 3 lg 2 alusel, mille kohaselt liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga. Tegemist on üldise pädevusnormiga, mis ei ole samas piisav materiaalõiguslik alus, võimaldamaks Vabariigi Valitsusel ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna liikluseeskirjaga mootorsõiduki juhile liikluseadusest erinevaid kohustusi dokumentide kaasaskandmise osas.“¹³

kitsenduste ehitusmäärusega seadmise, mida on võimalik teha ainult planeeringuga. Kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatava ehitusmääruse reguleerimisala peaks piirnema kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse ja menetluskorra seadmisega ning kohaliku omavalitsuse territooriumi või selle osade kohta üldiste reeglite seadmisega.¹⁴

Järgnevalt tuleb vaadata, kas siiski EhS § 19 lõikest 4 tuleb Harku Vallavolikogule õigus kehtestada ehitusmääruse § 32 lõigetes 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 toodud tingimusi. EhS § 19 lg 4 sätestab, et kohalik omavalitsus määrab 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 tähtjad planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

EhS § 19 lg 4 punktist 4 tuleneb, et kohalik omavalitsus määrab ehitusmääruses linna või valla osade, sealhulgas miljööväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded. Võiks küsida, kas ehitusseadusest sellega siiski tuleneb kohalikule omavalitsusele alus kehtestada selliseid nõudeid nagu Harku Vallavolikogu on ehitusmääruse § 32 lõigetes 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 teinud. Leian, et ei.

11. Kui vaadata, millised on need planeerimis- ja ehitustingimused, mida Harku vald on enda ehitusmääruses sätestanud, siis saab teha järelduse, et need kattuvad suures osas nende tingimustega, mis tavaliselt tuleb määrata planeeringutega. Näiteks Harku valla ehitusmääruse § 32 lõiked 1, 2 ja 11 reguleerivad seda, kui suured krundid võivad olemasolevate kruntide jagamisel tekkida, ehk teisisõnu - maa-ala kruntideks jaotamist. Planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine toimub aga detailplaneeringuga (vt PlanS § 9 lg 2 p 1). Harku valla ehitusmääruse § 32 lg 3 reguleerib seda, mitu parkimiskohta peab iga hoones asuva korteri juurde kuuluma. Parkimist puudutavad küsimused on seotud liikluskorraldusega¹⁵, mis samuti reguleeritakse detailplaneeringus (vt mh PlanS § 9 lg 2 p 4). Harku valla ehitusmääruse § 32 lg 4 määrab kindlaks, kui kõrge ja millise kubatuuriga võib aiandusühistutes ja suvilaühistutes olla rekonstrueeritav või laiendatav hoone. Samas aga nähakse hoonete maksimaalne kõrgus ette kas üldplaneeringus (PlanS § 8 lg 3 p 3) või detailplaneeringus (PlanS § 9 lg 2 p 2 koosmõjus PlanS § 9 lg 4 punktiga 4). Lisaks näeb detailplaneering ette, kui suur võib olla planeeritava hoone suurim lubatud ehitusalune pindala (PlanS § 9 lg 2 p 2 koosmõjus PlanS § 9 lg 4 punktiga 3). Harku valla ehitusmääruse § 32 lg 11 määrab kindlaks üksikelanute vahekaugused hajaasustuses (vähemalt 100 meetrit), ehk kuja¹⁶, mis samuti määratakse tavaliselt kindlaks detailplaneeringus (PlanS § 9 lg 2 p 6). Harku valla ehitusmääruse § 32 lg 13 järgi peab planeeritavast alast vähemalt 10% moodustama haljasala. PlanS § 9 lg 2 p 5 järgi määratakse aga haljastuse ja heakorrastuse põhimõtted detailplaneeringus. Planeeringuga määratakse kindlaks ka krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed (PlanS § 9 lg 2 p 2 koosmõjus PlanS § 9 lg 4 punktiga 1).

Eeltoodust nähtub, et Harku valla ehitusmääruse §-ga 32 nähakse ette selliseid tingimusi, mis planeerimiseseaduse järgi tuleb tegelikult kindlaks määrata kas üldplaneeringus või detailplaneeringus. Minu hinnangul ei muuda seda järeldust ka asjaolu, et ehitusmääruse § 32 lg 15 lubab teha ehitusmääruse § 32 lõigetest 1-14 vallavolikogu otsusega erandeid. Vaatamata

¹⁴ Vt planeerimiseseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE III) seletuskiri, lk 2. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=509449&u=20120106161826>.

¹⁵ Liiklusseaduse § 2 lg 1 p 50 sätestab, et parkla on sõidukite parkimiseks ettenähtud ehituslikult või liikluskorralduslikult kujundatud ala, mille moodustavad parkimiskohad ja neid ühendavad teesoad.

¹⁶ PlanS § 9 lg 5 järgi on kuja ehitiste väikseim lubatud vahekaugus.

ehitusmääruse § 32 lõikele 15 on Harku vallas ikka olukord, kus planeerimismenetluses ollakse reeglina seotud ehitusmääruse § 32 lõigetes 1-14 toodud nõuetega ning üksnes üksikjuhul võib neist volikogu otsusel teha erandeid, siinjuures ei nähtu normi sõnastusest, kas volikogu otsustab seda planeeringu vastuvõtmise või kehtestamise käigus või on tegemist mõne iseseisva menetlusega.

Riigikohus on selgitanud, et kui kohalik omavalitsus asub reguleerima küsimusi, mis pole volitusnormist hõlmatud, sealjuures kehtestab põhiõigusi ülemääraselt piiravaid õigusakte, siis on kohaliku omavalitsuse tegevus vastuolus põhiseadusega. Siinjuures on oluline märkida, et kui kohalik omavalitsus hakkab ümber reguleerima küsimusi, mis on seadusega teisiti reguleeritud, siis loetakse sellist tegevust volitusnormi ületamiseks ning kohaliku omavalitsuse praktikat põhiseadusvastaseks.¹⁷ Seda kinnitas hiljutine Riigikohtu lahend Tartu heakorra eeskirja osas.¹⁸ Praegusel juhul ongi Harku Vallavolikogu ehitusmääruses reguleerinud küsimusi, mis seaduse järgi tuleb reguleerida planeeringus.

12. Leian, et konkreetsete planeerimis- ja ehitustingimuste määramine planeeringuga on ka sisuliselt põhjendatud. Nimelt ehitusmäärust erinevalt planeeringust, ei ole isikul, kes leiab, et selle tingimused rikuvad tema (põhi)õigusi, võimalik halduskohtus vaidlustada. Planeerimismenetlus erineb ehitusmääruse kehtestamisest ka selle poolest, et juba algstaadiumis kaasatakse selle koostamisse kõik isikud, keda konkreetne planeering võib puudutada. Nii välistatakse võimalus, et planeeringus kehtestatakse mõne isiku põhiõigusi rikkuv tingimus ilma selle isiku arvamust ära kuulamata. Isikutel on võimalus esitada planeeringu kohta oma vastuväited ja ettepanekud ning kui need on põhjendatud, ei tohiks kohalik omavalitsus jätta neid tähelepanuta. Ehitusmääruse kehtestamisel üldiselt sellist avatud menetlust ei toimu. Isikuid menetlusse kaasamata kehtestab kohalik omavalitsus ehitusmääruses tingimusi, mis on isikutele täitmiseks kohustuslikud.

Ka regionaalminister ning majandus- ja kommunikatsiooniminister ei pea õigeks seda, kui ehitusmäärusega sätestatakse täpseid planeerimis- ja ehitusnõudeid ehk reguleeritakse küsimusi, mis seaduse järgi tuleb kehtestada planeeringutes.

13. Arvestades eeltoodut ongi mul tekkinud kahtlus, et Harku Vallavolikogu on Harku valla ehitusmääruse § 32 lõigetes 1, 2, 3, 4, 11 ja 13 sätestatud tingimuste kehtestamisel ületanud talle seadusega antud volitusi ja tegutsenud vastuolus PS § 32 lõikega 1 koostoimes PS § 3 lg 1 esimese lause ja PS § 154 lõikega 1.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Martina Proosa 693 8408 E-post: martina.proosa@oiguskantsler.ee

¹⁷ RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04 p 17: „Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.“

¹⁸ RKPJKo 14.06.2011, nr 3-4-1-13-11.