

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kerti Kokk

**ÜLDPLANEERINGU MUUTMINE DETAILPLANEERINGUGA –
KEHTIV ÕIGUS
VERSUS
KOHALIKE OMAVALITSUSTE HALDUSPRAKTIKA**

Magistritöö

Juhendaja
Dr iur Ivo Pilving

Tartu
2019

SISUKORD

Sissejuhatus.....	4
1. Kohaliku tasandi planeeringud ja nende omavaheline seos.....	10
1.1. Üldplaneeringu üldine olemus ja ülesanded	10
1.2. Detailplaneeringu üldine olemus ja ülesanded	14
2. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise õiguslik taust.....	20
2.1. Õigusliku regulatsiooni ajalooline kujunemislugu	20
2.1.1. Planeerimis- ja ehitusseadus (22.07.1995–31.12.2002).....	20
2.1.2. Planeerimisseadus (01.01.2003–30.06.2009)	21
2.1.3. Planeerimisseadus (01.07.2009–30.06.2015)	22
2.2. Kehtiv regulatsioon.....	25
2.2.1. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise alused	25
2.2.2. Üldplaneeringu muutmine vs üldplaneeringu täpsustamine	29
2.2.3. Põhjendatud vajadus kui määratlemata õigusmõiste	35
2.3. Võrdlusriikide õigus.....	38
3. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga Eesti kohtupraktikas	42
3.1. Riigikohtu praktika	42
3.2. Ringkonnakohtute praktika	47
4. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga kohalike omavalitsuste halduspraktikas	51
4.1. Valimi iseloomustus.....	51
4.2. Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute otsuste osakaal.....	52
4.2.1. Harku vald.....	52
4.2.2. Jõelähtme vald	53
4.2.3. Kiili vald	53
4.2.4. Rae vald	54
4.2.5. Saku vald.....	54
4.2.6. Saue vald.....	54
4.2.7. Viimsi vald.....	55
4.3. Levinumad üldplaneeringu muutmise juhtumid ja nende sisustamise erisused	56
4.4. Põhjendatud vajaduse sisustamine	70

4.5. Peamised eksimused regulatsiooni kohaldamisel	74
Kokkuvõte.....	77
Altering the comprehensive plan with detailed spatial plan –	83
the law in force versus administrative practice of the local governments	
Kasutatud allikate loetelu.....	90
Kasutatud kirjandus	90
Kasutatud õigusaktid.....	91
Kasutatud kohtupraktika	91
Muud allikad	92

Sissejuhatus

Eesti ruumiline planeerimistegevus on reguleeritud planeerimisseadusega¹ (PlanS), mis näeb ette üldised planeerimise põhimõtted ja detailsed menetlusreeglid, millega riik ja kohalikud omavalitsused² peavad planeerimismenetluse läbiviimisel arvestama.³ Kuna ruumiline planeerimine koondab erinevaid valdkondi, tuleb planeerimisel lähtuda veel mitmete õigusaktide nõuetest. Nii võib planeerimismenetluse raames olla vajalik arvesse võtta ka näiteks ehitusseadustiku⁴, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse⁵, looduskaitseaduse⁶, maakatastriseaduse⁷, keskkonnaseadustiku üldosa seaduse⁸, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse⁹ jt seaduste ning nende rakendusaktide nõudeid. Kuivõrd planeerimismenetluse näol on tegemist haldusmenetluse eriliigiga, on planeeringute menetlemisel kohustuslik arvestada ka haldusmenetluse seadusest tulenevate nõuetega.¹⁰

Eesti planeerimisõigus eristab riigi tasandi planeeringutena üleriigilist planeeringut, riigi eriplaneeringut ja maakonnaplaneeringut ning kohaliku tasandi planeeringutena üldplaneeringut, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut ja detailplaneeringut.¹¹ Nimetatud mitmetasandilises süsteemis on üleriigiline planeering ruumilisest aspektist lähtudes kõige üldisem ning detailplaneering kõige täpsem. Väärrib märkimist, et mida suurem on planeeringu üldistusaste, seda enam kajastuvad selles riiklikud huvid, ning mida rohkem

¹ Planeerimisseadus. – RT I 26.02.2015, 3... 12.12.2018, 16.

² PlanS § 4 lg-st 1 tulenevalt tegelevad planeerimisalase tegevuse korraldamisega nii riik (asjakohane ministeerium) kui ka kohaliku omavalitsuse üksused.

³ PlanS § 1 lg 2 kohaselt sätestab planeerimisseadus planeerimise põhimõtted ning nõuded planeerimismenetlusele ja planeeringu elluviimisele.

⁴ Ehitusseadustik. – RT I, 05.03.2015, 1... RT I, 01.02.2019, 5.

⁵ Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. – RT I, 23.03.2015, 3... RT I, 29.06.2018, 12.

⁶ Looduskaitseadus. – RT I RT I 2004, 38, 258... RT I, 14.11.2018, 8.

⁷ Maakatastriseadus. – RT I 1994, 74, 1324... RT I, 29.06.2018, 26.

⁸ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 26.06.2018, 12.

⁹ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87... RT I, 12.12.2018, 45.

¹⁰ PlanS § 1 lg 3 sätestab, et planeerimisseaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades planeerimisseaduse erisusi.

¹¹ Planeeringuid saab liigitada riigi ja kohaliku tasandi planeeringuteks vastavalt sellele, kes on planeeringute koostamise korraldajaks. Proosa, M. Planeerimisseaduse ja selle rakendamine. Nõuanded ja praktilised näited. Kinnisvarakool OÜ, Tallinn 2017, lk 47.

sisaldab planeering üksikasjalikke ehitus- ja maakasutuse elemente, seda olulisemal kohal on reeglina kohalikud huvid.¹²

Eesti planeeringute süsteem on lisaks mitmetasandilisusele ka hierarhiline, mis tähendab, et kõrgema taseme planeering on kohustuslik madalama taseme planeeringu suhtes¹³ ehk teisisõnu, liigilt üldisemas planeeringus määratud ehitus- ja maakasutustingimusi tuleb järgida detailsema planeeringu koostamisel. Erialases kirjanduses on hierarhilisuse põhimõtte eesmärkidena nimetatud planeeringute omavahelise kooskõla ja ruumilise arengu järjepidevuse tagamist.¹⁴

Samas näeb kehtiv õigus ette erisuse, mis võimaldab teatud juhtudel liigilt täpsema planeeringuga teha ettepanekuid sellest järgmisel tasandil oleva üldisema planeeringu muutmiseks. Võimaluse kehtiva üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmiseks annab PlanS § 142 lg 1, mille kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Nagu normi sõnastusest nähtub, on selle kohaldamise eelduseks põhjendatud vajaduse olemasolu. Mida taoliseks motiveeritud põhjuseks lugeda, ei ole seadusega täpsustatud. Küll aga on seadusandja kõnealuse normiga kindlaks määranud, mida üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä käsitada¹⁵, millest järeldub, et iga detailplaneeringuga kavandatav üldplaneeringust erinev lahendus ei pruugi veel osutada üldplaneeringu muutmisele.

Käesolevaks ajaks on Eestis välja kujunenud laialdane kohtupraktika, mis sedastab üheselt, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema lubatud üksnes erandjuhtudel. Riigikohus on oma praktikas järjekindlalt olnud seisukohal, et detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine.¹⁶ Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkusele on tähelepanu juhitud ka asjakohases õiguskirjanduses.¹⁷

¹² Proosa, lk 10.

¹³ Eesti planeeringute süsteemi hierarhilisust on autor analüüsinud oma bakalaureusetöös „Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga. Vastuolu õigusliku regulatsiooni ja kohalike omavalitsuste planeerimispraktika vahel. Tallinn 2013, lk-d 8-9. https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/32068/kokk_kerti.pdf?sequence=1&isAllowed=y (22.02.2019).

¹⁴ Lass, J. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia, Tallinn 2003, lk 9.

¹⁵ Reguleeritud PlanS § 142 lg 1 p-des 1-3.

¹⁶ RKHKo nr 3-3-1-37-04, RKHKo nr 3-3-1-12-07, RKHKo nr 3-3-1-87-08, RKHKo nr 3-3-1-47-12.

¹⁷ Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. Juridica VII/2006, lk-d 452 ja 454 (viidatud: viide 13, lk 3).

Paraku ei vasta mitmete kohalike omavalitsuste halduspraktika kehtiva õiguse nõudele ja kohtupraktikas valitsevale arusaamale üldplaneeringu muutmise erandlikkuse kohta, sest üldplaneeringut muudetakse detailplaneeringutega ulatuses, mis ei vasta erandi põhimõtetele, vaid on kujunenud kohati lausa valdavaks. Detailplaneeringutega üldplaneeringu ulatuslikule muutmisele kohalike omavalitsuste planeerimispraktikas on tähelepanu juhtinud näiteks Riigikontroll oma 2009. aastal koostatud auditis, milles ühe probleemina on tõdetud, et vallad ja linnad ei ole suutelised ära kasutama neile seadusega antud mõjutusvahendeid tervikliku ja läbimõeldud arengu suunamiseks oma territooriumil. Riigikontroll märkis auditeerimise tulemusena¹⁸, et kohalikku arengut suunatakse üldplaneeringu asemel üksikute detailplaneeringutega, lähtudes eelkõige nende koostamisest huvitatud isikute huvidest, mille tulemusena on tekkinud olukord, kus kohaliku omavalitsuse ruumilist arengut juhivad tegelikkuses arendajad.¹⁹

Eeltoodud Riigikontrolli aruande järeldusi kinnitas autori poolt 2013. aastal koostatud bakalaureusetöö²⁰, milles analüüsiti üldplaneeringu muutmise ulatust kohalike omavalitsuste halduspraktikas. Uurimuse tulemusena selgus, et paljude kohalike omavalitsuste ruumilise planeerimise praktika ei vasta seaduse nõudele, mille kohaselt saab üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta üksnes põhjendatud juhtudel. Praktikas muudavad kohalikud omavalitsused kehtivat üldplaneeringut liiga kergekäeliselt, kasutades erinormiga antud võimalust laialdaselt ära.²¹

Kuivõrd autor sai koostatud bakalaureusetööle rohkesti vastukaja ja see pakkus kõneainet nii planeerimisvaldkonna ekspertidele kui ka seaduse rakendajatele, oli autori sooviks sarnase uurimisprobleemiga magistratöö raames jätkata. Eelkõige oli ajendiks asjaolu, et bakalaureusetöö piiratud maht ei võimaldanud teemaga nii süvitsi minna, kui autor oleks soovinud, ning samuti tundis autor huvi, kas 2015. aastal täpsustunud regulatsioon²² on muutnud kohalike omavalitsuste planeerimispraktikat ühtlasemaks ja enam kehtiva õigusega kooskõlas olevaks.

¹⁸ Analüüsi objektiks oli 15 valla poolt menetletud detailplaneeringud aastatel 2006–2007.

¹⁹ Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 15.05.2009, lk-d 1 ja 10. <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:53815> (20.03.2019) (viidatud: viide 13, lk 3).

²⁰ Viide 13.

²¹ Viide 13, lk-d 20, 21 ja 37.

²² 01.07.2015 jõustunud planeerimisseaduse muudatustega täpsustati, mida tuleb üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks lugeda.

Käesoleva magistritöö peamine eesmärk on välja selgitada, millistel juhtudel on kehtiva õiguse järgi lubatud üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta, milline on kohalike omavalitsuste halduspraktika nimetatud tegevuses ning millise õigusliku seisukoha on üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise regulatsioonile kujundanud Eesti kohtupraktika. Lisaks on töö oluliseks sihiks analüüsida, kas detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise instituuti on autori hinnangul üldse vaja või oleks tarvis rangemaid menetlusgarantiisid, samuti, kas magistritöö järeldused osutavad vajadusele kehtivat regulatsiooni muuta.

Eelnevast tulenevalt otsib autor magistritöös vastust järgmistele uurimisküsimustele:

- 1) Millistel juhtudel on kehtiva õiguse järgi tegemist üldplaneeringu muutmise ja millal selle täpsustamisega?
- 2) Millised on kehtiva õiguse kohaselt alused üldplaneeringu muutmiseks detailplaneeringuga ning millistel juhtudel on üldplaneeringu muutmine põhjendatud?
- 3) Kuidas on kohtupraktikas kohaldatud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist võimaldavat õigusnormi, sh selles sätestatud määratlemata õigusmõistet „põhjendatud vajadus“?
- 4) Milline on Tallinna linnaga piirnevate kohalike omavalitsuste halduspraktika detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamisel? Täpsemalt, kui ulatuslik on üldplaneeringu muutmise tegevus praktikas, millised on enim rakendatavad üldplaneeringu muudatuste tüübid ja põhjendatud vajaduse olukorrad ning millised on peamised eksimused regulatsiooni kohaldamisel.

Tulenevalt eeltoodud uurimisküsimustest püstitab töö autor järgmise hüpoteesi: PlanS § 142 lg 1 vajab detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise osas ühtse ja harmoneeritud halduspraktika kujunemiseks ning väärtõlgenduste vältimiseks täpsustamist.

Magistritöö teoreetiline osa rajaneb Eesti ja välisriikide ruumilist planeerimistegevust hetkel reguleerivate ja varem kehtinud õigusaktide, asjakohaste seaduseelnõude seletuskirjade, teemakohase kirjanduse, Juridica teadusartiklite, õiguskantsleri ja Riigikontrolli seisukohtade, õiguspoliitiliste uuringute ning Rahandusministeeriumi tõlgenduste ja suuniste analüüsil. Vähesel määral on töö teoreetilise osa allikaks ka autori bakalaureusetöö. Lisaks on töö eesmärgi saavutamiseks allikatena kasutatud Riigikohtu praktikat aastatest 2002–2018 ning Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtute praktikat aastast 2015. Kuigi õiguslik regulatsioon detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise küsimuses on vahepealsel perioodil mitmel

korral muutunud, on autori hinnangul asjakohane töös kasutada ka varem kehtinud õiguse kohta kättesaadavat kohtupraktikat, sest detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise võimaluse nägi ette juba 1995. aastal jõustunud planeerimis- ja ehitusseadus (PES).²³

Magistritöö praktiline osa põhineb Tallinna linnaga piirnevate kohalike omavalitsuste poolt aastatel 2013–2018 algatatud ja kehtestatud üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute otsustuste statistilisel ning sisulisel analüüsil. Analüüsi objektiks on vallad, mis piirnevad otseselt Tallinna linnaga: Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi. Nimetatud kohalike omavalitsuste halduspraktika kasutamine valimina on põhjendatud, sest teatavasti on arendus- ja ehitussurve Tallinna naaberomavalitsustes üks suurimaid Eestis.²⁴ Lisaks on valim piisavalt representatiivne ajalise perioodi osas, sest Tallinna linnaga piirnevate kohalike omavalitsuste algatatud ja kehtestatud üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute otsused ajavahemikus 2013–2018 võimaldavad autori hinnangul teha vajalikul määral üldistatud järeldusi. Nimetatud kohalike omavalitsuste dokumendiregistrite alusel on autor kogunud andmeid ja analüüsinud kokku 243 otsust, milles on detailplaneeringuga tehtud ettepanek üldplaneeringu muutmiseks. Kaardistatud on nii detailplaneeringu algatamise kui ka kehtestamise otsused. Kuigi ühegi detailplaneeringu algatamine ei tähenda veel selle kehtestamist ja sellest tulenevalt ka üldplaneeringu muutmist, on autor pidanud siiski vajalikuks analüüsida ka üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringu algatamise otsuseid, kuivõrd viimastega on tuvastatav kohaliku omavalitsuse valmisolek üldplaneeringu muutmiseks.

Käesolev magistritöö on oluline, sest autori andmetel ei ole varem samasisulisel teemal sellises mahus ega taolisest vaatenurgast bakalaureuse- ega magistritöid koostatud.²⁵ Teema aktuaalsust kinnitab tõsiasi, et üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga on mõnes kohalikus omavalitsuses endiselt laialdaselt levinud – analüüsitud otsused ilmestavad kohalike omavalitsuste halduspraktika ulatust nimetatud tegevuses. Samuti osutab töö aktuaalsusele

²³ Planeerimis- ja ehitusseadus. – RT I 1995, 59, 1006. PES § 9 lg 6 sätestas üldsõnaliselt, et detailplaneeringuga võib teha ettepaneku kehtiva üldplaneeringu muutmiseks.

²⁴ Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaalatasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel. Aruanne Rahandusministeeriumile. Irbis Konsultatsioonid OÜ/Tartu Ülikool RAKE/Hendrikson & Ko OÜ, Tartu-Tallinn 2017, lk 7. <https://planeerimine.ee/static/sites/2/arengu-ruumiline-ja-strateegiline-kavandamine-1.pdf> (22.02.2019).

²⁵ Nimetada võib küll autori enda 2013. aastal koostatud bakalaureusetööd, kuid selle piiratud mahu tõttu oli töö peamiseks eesmärgiks eelkõige välja selgitada detailplaneeringutega üldplaneeringu muutmise tegevuse ulatuslikkus kohalike omavalitsuste planeerimispraktikas, mis käesolevas teadustöös moodustab marginaalse osa.

01.07.2015 jõustunud planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri, milles osutatakse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise laialdasele levikule praktikas.²⁶ Töö vajalikkusele viitab autori isiklik kokkupuude seaduse rakendajatega Rahandusministeeriumi planeeringute osakonnas töötades, kus muuhulgas tuli ette kohalike omavalitsuste selgitustaotluste esitamist PlanS § 142 lg 1 kohaldamise kohta.

Magistritöö koostamisel on autor kasutanud kombineeritud uurimismeetodit – peamiselt teoreetilist, kuid osaliselt ka empiirilist analüüsi.

Lähtuvalt eesmärgist ja uurimisküsimustest on töö jaotatud neljaks peatükiks. Teema parema arusaadavuse huvides on esimene peatükk pühendatud üld- ja detailplaneeringu üldise olemuse ning nende funktsiooni selgitamisele Eesti kehtivas planeerimisõiguses. Samuti on analüüsitud üld- ja detailplaneeringu omavahelist seost Eesti planeeringute süsteemi hierarhias. Teises peatükis uuritakse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise kehtivat regulatsiooni, selle ajaloolist kujunemislugu ning muutumist ajas. Samuti analüüsitakse asjakohast välisriikide õigust, kus võrdlusriikidena on vaadeldud Saksa ja Soome õiguse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise regulatsiooni. Töö kolmandas peatükis selgitatakse välja, millise seisukoha on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmisele andnud Eesti kohtupraktika. Eelkõige keskendutakse küsimusele, kas ja millistel asjaoludel on üldplaneeringu muutmist detailplaneeringuga peetud põhjendatuks. Ringkonnakohtute ja Riigikohtu praktika võrdlemine aitab välja selgitada, kas regulatsiooni on rakendatud ühetaoliselt. Neljandas peatükis tutvustatakse Tallinna linnaga piirnevate kohalike omavalitsuste halduspraktika empiirilise analüüsi tulemusi, kaardistades seejuures üldplaneeringuid muutvate detailplaneeringute otsustusi sisuliselt.

Magistritööd kõige enam iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust on üldplaneeringud, detailplaneeringud, kohalikud omavalitsused.

²⁶ Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (571 SE), lk 183. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43/Planeerimisseadus> (10.03.2019).

1. Kohaliku tasandi planeeringud ja nende omavaheline seos

1.1. Üldplaneeringu üldine olemus ja ülesanded

Magistritöö teema parema mõistmise huvides peab autor vajalikuks esmalt selgitada üld- ja detailplaneeringu olemust ning peamist funktsiooni kehtivas õiguses, analüüsides seejuures nimetatud planeeringute omavahelist seost üldises planeerimissüsteemis.

Eesti planeerimisõiguses eristatakse kohaliku tasandi planeeringutena üldplaneeringut, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringut ja detailplaneeringut. Selline liigitus tuleneb kriteeriumist, et kõikide nimetatud planeeringute koostamise korraldajaks on kohaliku omavalitsuse üksus.²⁷ Iga kohaliku tasandi planeeringut võib sarnaselt teiste ruumiliste planeeringutega laiemalt vaadelda kui loomingut, arengukava, õigusakti või ühiskondlikku kokkulepet.²⁸ Tulenevalt asjaolust, et töö uurimise esemeks on üksnes üld- ja detailplaneeringuga seonduv, ei analüüsita käesolevaga kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu olemust.

Kuigi kehtiv õigus ei sisalda üldplaneeringu definitsiooni, on see autori hinnangul sisustatav planeerimisseadusega reguleeritud planeeringu mõiste ja üldplaneeringu eesmärgi kaudu. PlanS § 3 lg 1 järgi on planeering konkreetse maa-ala kohta koostatav terviklik ruumilahendus, millega määratakse seaduses sätestatud juhtudel maakasutus- ja ehitustingimused. PlanS § 74 lg 1 nimetab üldplaneeringu eesmärgina kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemist. Seega võib üldplaneeringut defineerida kui valla või linna kogu haldusterritooriumi või selle osa kohta koostatavat terviklikku ruumilahendust, millega määratakse maakasutus- ja ehitustegevuse aluseks olevad ruumilise arengu põhimõtted ja suundumused. Oluline on märkida, et üldplaneeringu võib koostada ka teemaplaneeringuna teatud teema lahendamiseks.²⁹ Reeglina täpsustatakse teemaplaneeringuga üldplaneeringus juba olemasolevaid tingimusi või täiendatakse üldplaneeringut temadel, mida kehtiv üldplaneering ei sisalda. Üldplaneeringu teemaplaneeringu koostamine võib osutada

²⁷ Proosa, lk 47.

²⁸ Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. *Juridica VII/2006*, lk 462 (viidatud: viide 13, lk 6).

²⁹ Üldplaneeringu teemaplaneeringu koostamise võimalusele on viidatud PlanS § 74 lg-s 4.

vajalikuks näiteks transpordi ja liikluskorralduse põhimõtete, miljööväärtuslike hoonestusalade, roheline võrgustiku jms süvendatud käsitlemiseks.³⁰

Erialases kirjanduses on üldplaneeringut tähistatud mitmeti. Üldplaneering kui kohaliku elu strateegiline juhtimisvahend, kohaliku tasandi ruumilise arengu kavandamise peamine alusdokument, kohaliku omavalitsuse edasise maakasutuse ja ehitustegevuse suunaja³¹ ning põhiline infoallikas ehitustegevust kavandavale isikule³² on olulisemad näited, mis aitavad mõista üldplaneeringu olemuse sisu. Ei ole kahtlustki, et kohaliku omavalitsuse üldplaneering on nn võtmeplaneeringuks, millega määratakse valla või linna pikaajalise ruumilise arengu alused ning seatakse üldised maakasutus- ja ehitusreeglid.³³ Ka Riigikohus on leidnud, et üldplaneeringul on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna.³⁴ Eelnevast tulenevalt võib nõustuda väitega, et üldplaneeringu olemasolu tagamine ja selle kaudu kohaliku ruumilise arengu suunamine on üks kohaliku omavalitsuse olulisemaid ülesandeid.³⁵

Planeerimisseaduses nimetatud üldplaneeringuga lahendatavatest ülesannetest³⁶ järeldeb, et kõnealuse planeeringuga pannakse paika valla või linna asustust suunavad tingimused, kehtestatakse maakasutuse alused ja sotsiaalse ning tehnilise taristu arengu põhimõtted, määratakse rohevõrgustiku toimimise ning kliimamuutuste ja kultuuripärandiga arvestamise tingimused ning kavandatakse avaliku ruumi ja arhitektuurivõistluse alad ning juhud.³⁷

Kuigi üldplaneering on kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi arengu põhisuundi ja tingimusi kindlaks määrava planeeringuna oma olemuselt detailplaneeringuga võrreldes

³⁰ Lass, J. Planeerimisõigus, lk 25.

³¹ Rahandusministeerium. Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn, mai 2018, lk-d 8 ja 10.
https://planeerimine.ee/static/sites/2/uldplaneeringu_juhis_final.pdf (27.03.2019).

³² Proosa, lk 96.

³³ Siseministeerium. Ruumiline planeerimine. Tallinn, 15.05.2012, lk 5.
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/ruumiline/planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf
(viidatud: viide 13, lk 15).

³⁴ RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, p 14.

³⁵ Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (571 SE), lk 21.

³⁶ Üldplaneeringuga lahendatavad ülesanded on nn lahtise loeteluna sätestatud PlanS § 75 lg-s 1. See tähendab, et kohalik omavalitsus võib üldplaneeringuga lahendada ka seaduses nimetatud ülesandeid.

³⁷ Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 37.

abstraktsem, võib ka üldplaneering olla õiguste ja kohustuste loojaks konkreetsel juhtumil.³⁸ Nimelt võib PlanS § 74 lg-te 3 ja 5 järgi seada kinnisomandile kitsendusi ning detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel määrata maakasutus- ja ehitustingimusi kehtestatud üldplaneeringu alusel. Õiguskirjanduses on leitud, et üldplaneeringus määratud tingimused ei saa olla soovitusliku iseloomuga, v.a juhul, kui seda on üldplaneeringus selgelt väljendatud. Isegi juhul, kui üldplaneering näeb teatud tingimused ette soovituslikena, ei saa soovitustest kõrvale kalduda meelevaldselt ning vastavaid põhjendusi ja kaalutlusi esitamata.³⁹ Lisaks peab üldplaneeringu lahendus olema üheselt mõistetav, et isikul oleks võimalik aru saada, millised teda mõjutavad tingimused võivad üldplaneeringust tuleneda.⁴⁰

Eelnevast tuleneb, et üldplaneeringu tingimused ei ole siduvad mitte ainult kohalikule omavalitsusele, vaid nendega tuleb arvestada igal valla või linna elanikul, sh kinnisasjade omanikel.

Siinkohal on asjakohane püstitada küsimus üldplaneeringuga kindlaks määratud maakasutus- ja ehitustingimuste ajalise kehtivuse kohta. Planeerimisseadus ei reguleeri üldplaneeringu kehtivuse aega. Riigikohus on osutanud üldplaneeringu tingimuste muutumise võimalusele, selgitades, et kehtestatud üldplaneering ei tekita isikutele abstraktset kaitstavat usaldust sellega kindlaks määratud tingimuste muutumatuna säilimiseks.⁴¹ Elukeskkonna muutmine planeerimismenetluse tulemusena peab aga toimuma õiguspäraselt.⁴² Kuigi miljöö ja olemasoleva keskkonna säilimine iseenesest pole subjektiivsete õigustena kaitstavad väärtused⁴³ ning inimesed ei saa eeldada, et planeeringut ei muudeta, saab ka planeeringute puhul tugineda õigustatud ootusele, et need kehtivad kuni uue planeeringu kehtestamiseni.⁴⁴ Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Õiguskindlus tähendab

³⁸ Aedmaa, A., Lopman, E. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 266 (viidatud: viide 13, lk 15). RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, RKHKo 28.06.2017 nr 3-3-1-73-16.

³⁹ Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. *Juridica VII/2006*, lk-d 452-453.

⁴⁰ Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (571 SE), lk 17.

⁴¹ RKHKo 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07, p 13.

⁴² RKHKo 24.05.2010 nr 3-3-1-29-10, p 20.

⁴³ RKHKo 24.05.2010 nr 3-3-1-29-10, p 22.

⁴⁴ Proosa, lk 149.

mõistlikku ootust, et õiguskorras isikule antud õigused ja talle pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.⁴⁵

Kirjanduses on avaldatud, et üldplaneering võib sõltuvalt kohaliku omavalitsuse arengu kiirusest olla ajalise perspektiiviga kümme kuni kakskümmend aastat⁴⁶ ning tavapäraseks üldplaneeringu kehtivuse ajaks on loetud kümnet aastat.⁴⁷ Samas, mida rohkem aega möödub planeeringu kehtestamisest, seda tõenäolisemalt ei vasta planeeringuga kehtestatud lahendus enam reaalsuse nõuetele. Seega nõrgeneb planeeringute õiguslik siduvus paratamatult ajas, kuid see ei tähenda, et see täielikult kaoks. Seadusandja ei ole sätestanud võimalust, et teatava aja möödudes ei tuleks planeeringu lahendusi järgida.⁴⁸

Väärrib märkimist, et tulemuslik ja väärtustele tuginev osalusplaneerimine on just üldplaneeringu koostamisel eriti oluline. Mida sisukam, erinevaid huviseid ja väärtusi arvestav on üldplaneering, seda vähem tekib valla või linna ruumilises arengus silmatorkavaid detailplaneerimis- ja ehitusvigu.⁴⁹ Seega võib väita, et kvaliteetne ja hästi läbimõeldud üldplaneering on kohaliku omavalitsuse üksuse edasise eduka ruumilise arengu eelduseks. Viimast kinnitab ka fakt, et just üldplaneering on aluseks valla ja linna arengukava koostamisele.⁵⁰

Autori hinnangul on üldplaneeringu tähtsus Eesti planeerimisõiguses ajaga üha suurenenud. Eeltoodud väidet toetab fakt, et üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete maht on võrreldes algse regulatsiooniga oluliselt kasvanud. Kui veel 2009. aasta alguses oli valla või linna ehitusmäärusega võimalik kindlaks määrata ka maa-alade olulisemaid maakasutus- ja ehitustingimusi, siis 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse muudatustega see võimalus välistati.⁵¹ Seaduse muutmist põhjendati argumendiga, et ehitusmäärusega ei ole lubatud

⁴⁵ RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2012 nr 3-4-1-24-11, p 50 (viidatud: Proosa, lk 149).

⁴⁶ Proosa, lk 48.

⁴⁷ Lass, J. Ruumiline planeerimine ja ehitamine. Kodaniku käsiraamat. Pirita Selts, lk 21.

⁴⁸ Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. *Juridica* III/2016, lk 188.

⁴⁹ Lass, J. Ruumiline planeerimine ja ehitamine, lk-d 9 ja 13.

⁵⁰ KOKS § 37 lg 4 kohaselt peab arengukava arvestama valla ja linna üldplaneeringut.

⁵¹ 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse redaktsiooni § 5 lg 1 p-ga 1 sätestati, et kohalik omavalitsus kehtestab valla või linna ehitusmääruse valla või linna territooriumi või selle osa planeerimise ja ehitamise reeglite seadmiseks, välja arvatud maakasutus- ja ehitustingimuste määramine.

reguleerida selliseid küsimusi, milles tuleb ühiskondlikult kokku leppida. Konkreetsed maakasutus- ja ehituspiirangud saab kinnisasjale seada üksnes planeerimismenetluse kaudu.⁵² Kuna kohalike omavalitsuste praktikas oli üsna tavapärane seada ehitusmäärusega linna või valla olulisemaid ehitus- ja maakasutustingimusi, siis regulatsiooni muutudes ilmselgelt üldplaneeringu olulisus kasvas. Nimetatud muudatus oli nii mõneski kohalikus omavalitsuses suure tõenäosusega ajendiks üldplaneeringu koostamise algatamisele või juba menetluses oleva üldplaneeringu kehtestamisele, sest ehitusmääruse sisu ja selle detailsus, k.a viimasega maakasutus- ja ehitustingimuste määramine, sõltus suuresti sellest, kas vallal või linnal oli olemas kehtiv üldplaneering.⁵³

Lisaks on üldplaneeringu senise rolli suurenemise tinginud see, et kehtiva õiguse järgi on üldplaneering lisaks detailplaneeringute koostamisele ja projekteerimistingimuste andmisele aluseks kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu lahenduse väljatöötamisele.⁵⁴ Üldplaneeringu tähtsus ehitustegevuse kavandamisel on kasvanud ka tulenevalt asjaolust, et 01.07.2015 jõustunud planeerimiseseadusega vähendati detailplaneeringu koostamise kohustust, millest tulenevalt võib paljudel juhtudel ehitusluba taotleda projekteerimistingimuste alusel. Viimasest tingituna viidi kehtivasse õigusesse sisse oluline täiendus, et üldplaneeringuga tuleb määrata ka projekteerimistingimuste andmise aluseks olevad tingimused.⁵⁵ Üldplaneeringut tuleb järgida nii teavitamiskohustusega ehitiste ehitamisel kui ka teavitamis- ja ehitusloakohustusega ehitiste ehitamisel, kui alal detailplaneering puudub. Seega peab igasugune ehitustegevus olema kooskõlas kehtestatud üldplaneeringuga.⁵⁶

1.2. Detailplaneeringu üldine olemus ja ülesanded

Sarnaselt üldplaneeringule määrab ka detailplaneering kohaliku omavalitsuse ja kinnisasja omaniku jaoks siduvad teatud territooriumile kehtestatud maakasutus- ning ehitustingimused.

⁵² Planeerimiseseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (410 SE), lk 2.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e1743-0107-eb26-81112b928a154c9c/Planeerimiseseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (20.03.2019).

⁵³ Lass, J. Planeerimisõigus, lk 10.

⁵⁴ PlanS 74 lg 5 järgi on üldplaneering kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise ning detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel projekteerimistingimuste andmise alus.

⁵⁵ Kõnealuse kohustuse näeb ette PlanS 75 lg 1 p 18.

⁵⁶ Proosa, lk-d 96 ja 97.

Kirjanduses on selgitatud, et kui üldplaneeringu peamine funktsioon on kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilise arengu põhieesmärkide määratlemine ning üldiste maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaks määramine, siis detailplaneeringu ülesanne on lõplike maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel.⁵⁷ Kehtiva õiguse valguses ei saa antud seisukohaga tingimuste lõpliku määranu kohta enam täielikult nõustuda, sest 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustik võimaldab kehtestatud detailplaneeringu tingimusi projekteerimistingimustega teatud juhtudel täpsustada.⁵⁸

Nagu eelnevalt nähtub, ei kaasne igasuguse ehitustegevuse planeerimisega detailplaneeringu koostamise kohustust, vaid detailplaneeringu koostamine on nõutav üksnes PlanS § 125 lg-tes 1 ja 2 sätestatud juhtudel.⁵⁹ Detailplaneeringu koostamise kohustuse hindamisel peab olema üheaegselt täidetud nii ala kui ka juhu tingimus, st detailplaneeringu koostamine ei ole igal juhtumil nõutav kõikides linnades, alevites ja alevikes, vaid kohustuse tekkimise eelduseks on ka õigusnormis nimetatud ehitusloakohustusliku ehitise ehitamise soov. Ehitusloa kohustuslikkuse kontrollimine tuleb omakorda läbi viia ehitusseadustiku alusel.⁶⁰

Kuivõrd kehtiva õiguse järgi on detailplaneeringu üheks eesmärgiks üldplaneeringu elluviimine⁶¹, võib detailplaneeringut pidada eelkõige üldplaneeringu täpsustuseks. PlanS § 124 lg 2 kohaselt on detailplaneeringu eesmärk ka planeeringualale ruumilise terviklahenduse loomine ja lähiaastate ehitustegevusele aluse määramine. Lihtsustatult kirjeldades peab detailplaneeringu lahendusest selguma, kuhu ja millise mahuga ehitisi võib maaüksusele ehitada, kuidas tagatakse tehnovõrkudega varustus ning millised on muud territooriumi

⁵⁷ Lass, J. Ruumiline planeerimine ja ehitamine, lk 20.

⁵⁸ Võimaluse detailplaneeringut projekteerimistingimustega täpsustada annab EhS § 27. Siiski tuleb silmas pidada, et tegemist on haldusorganile antud võimaluse, mitte kohustusega ja normi kohaldamine on üsna piiratud. Nii ei tohi projekteerimistingimusi anda detailplaneeringuga kehtestatud planeeringulahenduse olemuslikuks muutmiseks (EhS § 27 lg 3), samuti ei tohi esineda vastuolu üldplaneeringu tingimustega (EhS § 27 lg 2 p 3).

⁵⁹ PlanS § 125 lg 1 kohaselt on detailplaneeringu koostamine nõutav linnades kui asustusüksustes, alevites ja alevikes ning nendega piirnevas avalikus veekogus ehitusloakohustusliku hoone püstitamiseks; olemasoleva hoone laiendamiseks üle 33 protsendi selle esialgu kavandatud mahust; olulise avaliku huviga rajatise, nt staadioni, golfiväljaku, laululava, motoringraja või muu olulise avaliku huviga rajatise püstitamiseks; olulise ruumilise mõjuga ehitise ehitamiseks, kui olulise ruumilise mõjuga ehitise asukoht on valitud üldplaneeringuga. Lisaks võib detailplaneeringu koostamise kohustus PlanS § 125 lg 2 alusel tuleneda kehtestatud üldplaneeringust.

⁶⁰ Ehitusloa kohustuslikkus on fikseeritud ehitusseadustiku lisa 1.

https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/1010/2201/9005/Lisa_1_01.03.2019.pdf

⁶¹ Detailplaneeringu eesmärk on sätestatud PlanS § 124 lg-s 2.

kasutamise ja ehitamise tingimused.⁶² Seetõttu on detailplaneering ühtlasi ehitusprojekti koostamise aluseks.⁶³

Erinevalt üldplaneeringust koostatakse detailplaneering reeglina ühe või mitme kinnisasja kohta.⁶⁴ Seejuures on oluline maa-alale ruumilise terviklahenduse loomine. Õiguskirjanduses on kohaliku omavalitsuse territooriumi üksikute kinnisasjade kaupa planeerimist peetud problemaatiliseks, kuivõrd see ei taga piirkonna ühtlast ja tasakaalustatud arengut.⁶⁵ Käesoleva töö autor ei saa antud seisukohaga täielikult nõustuda, sest tervikliku nägemuse loomine võib olla võimalik ka mitme kinnisasja üheaegse planeerimiseta. Ruumilise terviklahenduse saab välja töötada ka ühe kinnisasja kohta koostatavas detailplaneeringus, arvestades üldplaneeringus määratud tingimusi ja naaberkinnisasjade olemasolevaid ning perspektiivseid maakasutus- ja ehitustingimusi. Praktikast koostatakse detailplaneeringud enamasti just ühe kinnisasja kohta, sest suurem osa kohaliku omavalitsuse territooriumist on eraomandis ning seetõttu jääb suurema maa-ala korraga planeerimine tihti eraomanike vaheliste kokkulepete või huvi puudumise taha.

Nagu ülal mainitud, on detailplaneeringu täpsusaste oluliselt suurem kui üldplaneeringul. Viimane on järeldatav PlanS §-s 126 nimetatud detailplaneeringu ülesannetest. Sarnaselt üldplaneeringule on ka detailplaneeringu ülesanded sätestatud nn lahtise loeteluna, mis tähendab, et kohalik omavalitsus võib detailplaneeringuga lahendada ka seaduses nimetatud ülesandeid. Erisusena näeb PlanS § 126 lg 2 ette osade ülesannete kohustusliku lahendamise.⁶⁶ Kokkuvõtvalt seisneb detailplaneeringu olulisim funktsioon kinnisasjale ehitusõiguse ja maakasutustingimuste määramises ning aluse kehtestamises katastriüksuse moodustamiseks ja sellele sihtotstarbe määramiseks.⁶⁷

⁶² Lass, J. Planeerimisõigus, lk 17.

⁶³ PlanS § 124 lg 4 sätestab, et detailplaneeringu olemasolul või detailplaneeringu koostamise kohustuse korral on detailplaneering ehitusprojekti koostamise alus.

⁶⁴ PlanS § 124 lg 1 järgi koostatakse detailplaneering kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumi osa kohta ning avalikes veekogudes kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitiste planeerimiseks.

⁶⁵ Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni, lk 453.

⁶⁶ Detailplaneeringu kohustuslikeks ülesanneteks on nt planeeringuala kruntideks jaotamine (juhul, kui selline vajadus eksisteerib); krundi hoonestusala ja ehitusõiguse määramine; detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sh tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine; ehitise ehituslike tingimuste määramine; servituutide seadmise ja sundvõõrandamise või sundvalduse seadmise vajaduse märkimine.

⁶⁷ Tuleneb PlanS § 126 lg 1 p-st 3 ja § 126 lg-test 4-6.

Võib väita, et erinevalt üldplaneeringust reguleerib seadus kaudselt detailplaneeringu ajalist kehtivust, sest PlanS § 124 lg 2 järgi on detailplaneering lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Seadusandja ei ole sisustanud, mida mõista lähiaastatena, mistõttu on kohalikul omavalitsusel detailplaneeringu nn vananemise hindamisel ulatuslik kaalutusruum. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas kehtestatud, kuid realiseerimata detailplaneering võib teatud aja möödudes kaotada oma õigusjõu. Tallinna Ringkonnakohus on sedastanud, et mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutumata kujul realiseerida. Lähiaastate möödudes ei kao detailplaneeringu toime isenesest, kuid kinnistuomanik peab arvestama, et kui detailplaneeringut ei ole asutud realiseerima paari aasta jooksul, võib kohalik omavalitsus hakata planeerimisotsust revideerima.⁶⁸ Seega võib kohalik omavalitsus juba paari aasta möödudes hakata kehtestatud, kuid ellu viimata detailplaneeringut ümber hindama. Autor nõustub antud seisukohaga, kuid peab vajalikuks täpsustada, et lähiaastate sisustamine sõltub suuresti konkreetse valla või linna ruumilise arengu kiirusest ja suundumustest. Tallinna linnas võib olla otstarbekas lähiaastatena tõlgendada vaid paari aastat, kuid mõnes väiksemas kohaliku omavalitsuse üksuses võib olla mõistlik lähiaastatena sisustada viite kuni kümnet aastat.

1.3. Üld- ja detailplaneeringu seosed Eesti hierarhilises planeerimissüsteemis

Nagu sissejuhatuses viidatud, on Eesti planeeringute süsteem hierarhiline, mis tähendab, et liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas planeeringus sätestatud. Hierarhilise planeerimissüsteemi eesmärk on tagada planeeringute omavaheline kooskõla ja ruumilise arengu järjepidevus.⁶⁹

Tulenevalt planeerimisseadusest kehtib planeeringute hierarhiline suhe ka üld- ja detailplaneeringu kohta. Nimelt näeb PlanS § 74 lg 5 ette, et üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele ja PlanS § 124 lg 2 kohaselt on detailplaneeringu eesmärgiks üldplaneeringu elluviimine. Seega tuleb detailplaneeringu koostamisel järgida üldplaneeringus kehtestatud maakasutus- ja ehitustingimusi, et saavutada üldplaneeringuga kavandatud arengu suundumuste realiseerimine.

⁶⁸ TlnRKO 24.05.2007 nr 3-06-1210, p 13.

⁶⁹ Lass, J. Planeerimisõigus, lk 9 (viidatud: viide 13, lk 8).

Kehtiva õiguse pinnalt nõustub autor arusaamaga, et detailplaneering on eelkõige vahend üldplaneeringu elluviimiseks⁷⁰ ja lähtudes planeeringute hierarhisest süsteemist peab detailplaneering reeglina olema üldplaneeringu väiksema osa täpsustus.⁷¹ Üld- ja detailplaneeringu seose heaks näiteks on üldplaneeringuga määratava maakasutuse juhtotstarbe ja detailplaneeringuga määratava krundi kasutamise sihtotstarbe omavaheline suhe. Detailplaneeringu järgne krundi kasutamise sihtotstarve määratakse üldplaneeringus fikseeritud maakasutuse juhtotstarbe järgi, v.a juhul, kui tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga. Näiteks, kui üldplaneeringus on ala juhtotstarbeks ette nähtud elamumaa, peab kruntide kasutamise sihtotstarve valdavas ulatuses olema elamumaa.⁷²

Üld- ja detailplaneeringu omavahelise seose kohta on seisukoha andnud ka Riigikohus, märkides, et üldplaneeringul on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna. Üldplaneering ei määra katastriüksuse sihtotstarvet, kuid annab sisulise aluse selle määramiseks. Üldplaneeringuga kehtestatakse põhimõtted, millest tuleb lähtuda edasisel detailplaneeringute koostamisel. Üldjuhul tuleks detailplaneering koostada selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine.⁷³ Kõnealune kohtu seisukoht kinnitab planeeringute hierarhilisuse põhimõtte väljendust, mille kohaselt on üldplaneeringus sisalduv ülimuslik detailplaneeringu suhtes, st et detailplaneering tuleb reeglina kehtestada kooskõlas üldplaneeringuga.⁷⁴

Üld- ja detailplaneeringu kooskõla tagamise kohustus on autori arvates järeldatav ka planeerimisseaduse teistest sätetest. Nii paneb PlanS § 92 lg 1 kohalikule omavalitsusele kohustuse üldplaneeringu ülevaatamiseks iga viie aasta tagant.⁷⁵ Tulenevalt PlanS § 92 lg 2 p-

⁷⁰ Rahandusministeerium. Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks, lk 12.

⁷¹ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2009, lk 93. https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus_ja_planeerimisoiguse_uld_ja_eriosa_rakendusanaluus_2010_1.pdf (06.03.2019), (viidatud: viide 13, lk 18).

⁷² Valdavas ulatuses seetõttu, et PlanS § 6 lg 1 p 9 järgi on maakasutuse juhtotstarve üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad.

⁷³ RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, p 14.

⁷⁴ Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni, lk 452.

⁷⁵ PlanS § 92 lg 1 järgi vaatab kohaliku omavalitsuse volikogu üldplaneeringu üle iga viie aasta tagant. Kohaliku omavalitsuse volikogu esitab valdkonna eest vastutavale ministrile kokkuvõtte üldplaneeringu ülevaatamise tulemusest kuue kuu jooksul ülevaatamisest arvates.

st 5 vaadatakse selle käigus üle ka kehtivad detailplaneeringud, et tagada nende vastavus üldplaneeringule.

Lisaks on kohaliku omavalitsuse ruumilise arengu vajadustele vastava üldplaneeringu olemasolu tagamise kohustus autori hinnangul järeldatav ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 5 lg-test 2 ja 3. Nimetatud sätete kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus esitada valdkonna eest vastutavale ministrile koos PlanS § 92 lg-s 1 viidatud ülevaatega ka teave üldplaneeringut muutvatest detailplaneeringutest. Kõnealuses ülevaates peab kohaliku omavalitsuse üksus esitama arvamuse, kas üldplaneeringut on detailplaneeringutega oluliselt muudetud ning kas üldplaneering on seetõttu terviklik ja elluviidav. Kui üldplaneeringut on detailplaneeringutega oluliselt muudetud, võib valdkonna eest vastutav minister pärast vastava arvamuse saamist esitada kohaliku omavalitsuse üksusele ettepaneku uue üldplaneeringu koostamiseks.

Kuigi kehtiv õigus on üldpõhimõttena kehtestanud detailplaneeringu üldplaneeringule vastavuse kohustuslikkuse põhimõtte, on detailplaneeringuga võimalik üldplaneeringu tingimustest teatud juhtudel kõrvale kalduda. Selleks on planeerimisseaduses ette nähtud võimalus üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta. Kas ja millistel juhtudel on võimalik üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta, sellest lähemalt järgmises peatükis.

2. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise õiguslik taust

2.1. Õigusliku regulatsiooni ajalooline kujunemislugu

2.1.1. Planeerimis- ja ehitusseadus (22.07.1995–31.12.2002)

Ruumilise planeerimise nüüdisaegse õigusruumi sünnihetkeks võib Eestis pidada 22.07.1995, mil jõustus esimene ruumilise planeerimise aluseid ning maakasutuse ja ehitustegevuse põhitingimusi reguleeriv seadus – planeerimis- ja ehitusseadus (PES).⁷⁶ Seaduseelnõu seletuskirjas on selgitatud, et seaduse ettevalmistamisel on arvestatud Põhjamaade ja Lääne-Euroopa seadusandluse põhimõtetega ning kohaldatud neid Eesti vajaduste ja seadusandliku taustaga. Kuivõrd planeerimisõiguse osa rakendamise kontrollimiseks koostati koostöös Soome Keskkonnaministeeriumiga mitmeid pilootprojekte kõikide planeeringuliikide ühise väljatöötamise näol ning on rõhutatud eelnõule positiivse hinnangu andmist Soome Omavalitsusliidu poolt, võib oletada, et peamised suunised Eesti planeerimisõiguse regulatsiooni kujundamisel võeti üle just Soome seadusandlusest.⁷⁷ Et Soome õigus võeti Eesti ruumilise planeerimistegevuse esmasest seadusloomes aluseks, on tõdetud ka välismaises õiguskirjanduses.⁷⁸

Kohaliku omavalitsuse kohustus tagada oma haldusterritooriumi või selle osa kohta üldplaneering oli reguleeritud juba planeerimis- ja ehitusseadusega.⁷⁹ Toonane seadus ei sisaldanud planeeringu definitsiooni, vaid määratles iga planeeringu liigi territoriaalse ulatuse ja ülesanded. Sarnaselt kehtivale õigusele sisaldas ka planeerimis- ja ehitusseadus planeerimissüsteemi hierarhilisuse põhimõtte väljendust, mille kohaselt oli kehtestatud üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele.⁸⁰ Seejuures võimaldas seadus sarnaselt praeguse regulatsiooniga teha detailplaneeringuga ettepaneku kehtiva üldplaneeringu

⁷⁶ Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaalasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel. Aruanne Rahandusministeeriumile, lk 8.

⁷⁷ Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu seletuskiri (5 SE), lk-d 1-3.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8c8d07c-cd94-35f5885afe09ba3fe0a1/Planeerimis%20ja%20ehitusseadus> (22.03.2019).

⁷⁸ M. Uebe, Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in Estland. Unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Oktober 2000, lk 147

⁷⁹ PES § 8 lg 2 kehtestas kohustuse, et vallal või linnal peab olema üldplaneering, mida võib koostada valla või linna osade kaupa.

⁸⁰ PES § 8 lg 6 järgi oli kehtestatud üldplaneering aluseks detailplaneeringutele ja maakorraldusele hajaasustuses.

muutmiseks.⁸¹ Millistel juhtudel oli üldplaneeringu muutmine võimalik ja mida tuli üldplaneeringu muutmiseks käsitada, ei olnud seaduse tasandil reguleeritud.

2.1.2. Planeerimisseadus (01.01.2003–30.06.2009)

Ruumilise planeerimise ja ehitustegevuse 1995. aastast kehtinud regulatsioon viidi lahku 1. jaanuaril 2003, mil jõustusid eraldi seadustena planeerimisseadus⁸² ja ehitusseadus.⁸³ Üheks oluliseks sisuliseks puuduseks, mida senisele regulatsioonile ette heideti oli tõsiasi, et senises planeerimispraktikas seati detailplaneeringute koostamisel esikohale kinnisasja omaniku soov midagi ehitada, mistõttu toimus ruumiline areng juhuslike ehitamissoovide kaupa, mitte valla või linna tervikliku arendamise vajadusest lähtuvalt. Üha rohkem hakati mõistma, et planeerimise ülesanne ei ole kellegi ehitamise soovi tingimusteta legaliseerimine planeeringu kaudu, vaid tagada, et ruumilise planeerimise käigus arvestatakse ka naabrite huve ning kohaliku omavalitsuse arengu vajadusi ja põhimõtteid.⁸⁴

Üheks oluliseks muudatuseks võrreldes varasema regulatsiooniga oli üld- ja detailplaneeringu eesmärkide määratlemine seaduses. Planeerimisseaduse 2003. aasta redaktsiooni § 2 lg 1 p 3 kohaselt oli üldplaneeringu eesmärk valla või linna territooriumi arengu põhisuundade ja tingimuste määramine, aluste ettevalmistamine detailplaneerimise kohustusega aladel ja juhtudel detailplaneeringute koostamiseks ning detailplaneeringu kohustuseta aladel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks. Detailplaneeringu eesmärgiks oli maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel.⁸⁵

Seega tuli üldplaneeringus määratud tingimusi arvesse võtta mitte üksnes detailplaneeringute koostamisel ja maakorraldusel, vaid ka projekteerimistingimuste väljastamisel⁸⁶. Kuigi

⁸¹ PES § 9 lg 6 sätestas üldsõnaliselt, et detailplaneeringuga võib teha ettepaneku kehtiva üldplaneeringu muutmiseks.

⁸² Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579.

⁸³ Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297.

⁸⁴ Lass, J. Planeerimisõigus, lk 8.

⁸⁵ Planeerimisseaduse 01.01.2003 jõustunud redaktsiooni § 2 lg 1 p 4.

⁸⁶ Planeerimisseaduse 2003. a redaktsiooni § 8 lg 7 sätestas, et kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid.

üldplaneeringu tingimustega arvestamine projekteerimistingimuste andmisel ei olnud välistatud ka eelmise regulatsiooniga, võib väita, et seadusandja suurendas üldplaneeringu varasemat rolli, sest võrreldes varasema regulatsiooniga sätestati selgelt, et üldplaneering on aluseks maakasutus- ja ehitustingimuste seadmisele ka väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid.

Erinevalt eelmisest seadusest nägi uus regulatsioon ette võimaluse üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks teemaplaneeringu koostamise kaudu.⁸⁷ Seega kehtestati alus üldplaneeringus puuduvate tingimuste määramiseks või üldplaneeringus juba olemasolevate tingimuste täpsustamiseks vastavasisulise teemaplaneeringuga. Kuna tegemist oli üldplaneeringu teemaplaneeringuga, kohaldasid viimasele üldplaneeringu menetlusreeglid.

Võrreldes 1995. aastal jõustunud planeerimis- ja ehitusseadusega viidi uue seadusega detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist võimaldavasse õigusnormi sisse oluline täpsustus. Kui varasem regulatsioon nägi täiendavate kriteeriumideta ette võimaluse teha detailplaneeringuga ettepanek üldplaneeringu muutmiseks, siis 2003. aastal jõustunud planeerimisseaduse § 9 lg 7 sätestas, et detailplaneering võib üksnes põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid. Autori hinnangul on tegemist mõju poolest tähtsa muudatusega tolleaegses õigusruumis, sest tõenäoliselt oli seadusandja sooviks täpsustada, et üldplaneeringu muutmine ei saa olla igal juhtumil kohaldatav, vaid see on rakendatav üksnes mõjuva põhjuse olemasolul. Seda toetab ka õiguskirjanduses väljendatu.⁸⁸

Mida üldse käsitada üldplaneeringu muutmisenä, seadus aga endiselt ei defineerinud.

2.1.3. Planeerimisseadus (01.07.2009–30.06.2015)

Olulised muudatused Eesti planeerimisõigusesse viidi sisse 1. juulil 2009 jõustunud planeerimisseaduse redaktsiooniga.⁸⁹ Võrreldes varasemate regulatsioonidega kohustas

⁸⁷ Planeerimisseaduse 2003. a redaktsiooni § 8 lg 2 p 2 järgi võis üldplaneeringu koostada teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks vastavalt seaduses nimetatud üldplaneeringu eesmärkidele.

⁸⁸ Lass, J. Planeerimisõigus, lk 8.

⁸⁹ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2009, 28, 170.

muutunud seadus kohalikku omavalitsust lisaks maakasutuse ja ehitamise aluseks olevate planeeringute olemasolu kindlustamisele ning kehtestatud planeeringute järgimisele tagama ka avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise planeeringute koostamisel.⁹⁰ Kõnealune kohustus oli kohalikul omavalitsusel kindlasti ka enne, kuid varasemalt piirdus seaduse sõnastus üksnes kõigi huvitatud isikute huvide arvesse võtmisega ning avalike huvide ja väärtustega arvestamist ruumilisel planeerimisel eraldi kohaliku omavalitsuse kohustusena ei nimetatud. Autori hinnangul oli planeeringute koostamisel avalike huvide ja väärtustega arvestamise kohustus tuletatav nii PES § 1 lg-st 1 kui ka PlanSi 2003. aasta redaktsiooni § 1 lg-test 2 ja 3. Eelnevat toetab ka Riigikohtu praktika.⁹¹ Seaduseelnõu seletuskirjas on selgitatud, et nimetatud muudatus kannab endas olulist sisulist rõhuasetust, sest esitab huvitatud isikute huvide arvestamise nõudele lisaks avalike huvide ja väärtuste tasakaalustatud arvestamise nõude, mis on planeeringu kehtestamise eelduseks.⁹²

Sarnaselt eelmisele regulatsioonile säilis ka 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse redaktsioonis planeeringute hierarhilisuse põhimõte, millest tulenevalt oli üldplaneering aluseks nii detailplaneeringute koostamisele kui ka maakorraldusele ja projekterimistingimuste väljaandmisele detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel.⁹³

Mis puutub üldplaneeringu muutmise võimalusse detailplaneeringuga, siis 2009. aasta seadusega defineeriti, mida käsitada üldplaneeringu muutmisenä. Nimelt sätestas PlanS § 9 lg 7, et detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Sama sätte teine lause täpsustas, et kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine on vastava maa-ala üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine, üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine või muu kohaliku omavalitsuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.

⁹⁰ 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse redaktsiooni § 4 lg 2 p 2.

⁹¹ RKHKo 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03.

⁹² Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskiri, lk 2.

⁹³ 01.07.2009 jõustunud PlanSi redaktsiooni § 8 lg 7.

Lisaks sätestati uue regulatsiooniga maakasutuse juhtotstarbe mõiste, mida varasemad seadused ei sisaldanud.⁹⁴ PlanS § 8 lg 3¹ sätestas, et maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav territooriumi kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidise maakasutuse põhisuunad.

Eelnevast nähtub, et 01.07.2009 jõustunud planeerimisseadus tõi ruumilise planeerimise siseriiklikusse õigusesse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise kontseptsiooni kaasa kolm olulisemat muudatust: 1) seadusandja täpsustas, et üldplaneeringu muutmisenä tuleb vaadelda selle põhilahenduse muutmist; 2) esimest korda Eesti planeerimisõiguse ajaloos sätestati seaduse tasandil, mida käsitada üldplaneeringu muutmisenä ja 3) määratleti üldplaneeringu maakasutuse juhtotstarbe definitsioon.

Tulenevalt täpsustunud õigusnormi sõnastusest võib autori hinnangul eeldada, et seadusandja soov oli siinkohal kaasa aidata kohalike omavalitsuste ühtlasema halduspraktika kujunemisele detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise tegevuses. Eelkõige, et iga üldplaneeringust erinevat detailplaneeringu lahendust ei tõlgendataks üldplaneeringu muutmisenä, vaid tegemist peaks olema selle põhilahenduse muutmisenä. Kuigi seadusega kehtestati üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise definitsioon, sätestas seadusandja selle lahtise loeteluna, andes kohalikule omavalitsusele kaalutlusruumi kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmisenä menetleda vajadusel ka seaduses nimetamata olulist või ulatuslikku üldplaneeringu muutmist.

Ülaltoodud autori seisukohta ühtlasema halduspraktika soodustamise tahte kohta kinnitab kõnealuse regulatsiooni eelnõu seletuskirjas sisalduv selgitus, milles põhjendati üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise definitsiooni sisseviimist seadusesse selle väga suure vajadusega planeerimispraktikas, sest kohalikud omavalitsused pidasid üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks väga erineva sisu ja täpsusastmega muudatusi.⁹⁵

⁹⁴ 03.07.1995 jõustunud PESi § 8 lg 4 p 6 kehtestas üldplaneeringu ühe ülesandena territooriumi funktsionaalse tsoneerimise, mis tulenevalt õigusnormi sõnastusest tähendas territooriumi või selle osa kasutamise juhtfunktsiooni määramist. Autori hinnangul on juhtfunktsiooni ja juhtotstarbe määramise puhul tegemist samasisuliste mõistetega. 01.01.2003 jõustunud PlanS üldplaneeringu juhtfunktsiooni ega juhtotstarbe määramise ülesannet aga eraldi ei nimetanud.

⁹⁵ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskiri, lk 4.

2.2. Kehtiv regulatsioon

2.2.1. Detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise alused

Kehtestatud üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmist hetkel reguleeriv säte on muutmata kujul kehtinud alates 01.07.2015, mil jõustus ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise tulemusena uus planeerimisseadus⁹⁶ ja millega kujundati ümber kogu senine Eesti ruumilise planeerimistegevuse õigusruum. Uue seadusega muudeti Eestis seni kehtinud ruumilise planeerimise põhimõtteid ja menetlusreegleid, alustades näiteks uute planeeringute liikide kehtestamisega⁹⁷ ja lõpetades keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlusreeglite ühendamisega planeerimisprotsessi.⁹⁸

Kuigi kehtiv planeerimisseadus tõi 2015. aastal kaasa olulised muudatused Eesti planeerimisõigusesse, jäi üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise regulatsioon oma põhisilt sarnaseks 01.07.2009 jõustunud seaduses sätestatuga.

Kehtiva õiguse järgi reguleerib üldplaneeringu muutmist detailplaneeringuga PlanS § 142 lg 1, mille kohaselt võib detailplaneering põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduste muutmise ettepanekut. Sama sätte teine lause defineerib, mis on kehtiva üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine.⁹⁹ Võrreldes varasema regulatsiooniga lisati üldplaneeringu põhilahenduse muutmise nn avatud nimekirja täiendavalt kaks juhtu, mille korral on seadusandja hinnangul tegemist üldplaneeringu olulise või ulatusliku muutmisega. Nendeks on PlanS § 142 lg 1 p 2 järgi üldplaneeringuga määratud krundi minimaalsuuruse vähendamine ning detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude muutmine.

⁹⁶ Planeerimisseadus. – RT I, 26.02.2015, 3.

⁹⁷ 01.07.2015 jõustunud PlanS kehtestas uute planeeringute liikidena riigi ja kohaliku omavalitsuse eriplaneeringu instituudid ning nende koostamisega seotud menetlusreeglid.

⁹⁸ Kehtiva PlanS § 2 lg 3 näeb ette, et planeeringu koostamise käigus läbiviidavale keskkonnamõju strateegilisele hindamisele kohaldatakse PlanSist tulenevaid menetlusnõudeid.

⁹⁹ PlanS § 142 lg 1 kohaselt on üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine; üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine, krundi minimaalsuuruse vähendamine, detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmine või muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.

PlanS § 142 lg-st 1 tuleneb, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga ei ole igal juhtumil kohaldatav, vaid selleks peab esinema põhjendatud vajadus. Taolise vajaduse nimetamine õigusnormis osutab autori hinnangul pigem normi erandliku kohaldamise eeldusele. Antud seisukohta toetab ka Eesti planeerimissüsteemi iseloomustav planeeringute hierarhilisuse põhimõte. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisel avaldati, et vajalik on üheselt sätestada madalama astme planeeringu kõrgema astme planeeringule vastavuse kohustuslikkuse põhimõte ehk planeeringusüsteemi hierarhilisus. Nimetatud põhimõtte tugevdamiseks vajaks see selget sõnastamist uues regulatsioonis.¹⁰⁰

Kuigi teadmata põhjusel hierarhilisuse põhimõtet planeerimisseaduses ruumilise planeerimise põhimõttena siiski eraldi ei sätestatud¹⁰¹, on see autori hinnangul kehtiva õiguse normide pinnalt endiselt järeldatav. PlanS § 74 lg 5 kohaselt on üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele, määrates PlanS § 75 lg 1 p 18 järgi muuhulgas kindlaks planeeringuala üldised maakasutus- ja ehitustingimused. Seega tuleb üldplaneeringus määratud tingimusi järgida detailplaneeringute koostamisel. Tulenevalt PlanS § 75 lg-st 4 ja PlanS § 124 lg-st 2 annab üldplaneeringuga määratav maakasutuse juhtotstarve edaspidise maakasutuse põhisuunad ning detailplaneeringu ülesandeks on eelkõige üldplaneeringu elluviimine.

PlanS 142 lg 1 erandliku rakendamise eeldusele viitavad ka teised kehtiva õiguse sätted. Tulenevalt PlanS § 4 lg 2 p-st 6 on kohaliku omavalitsuse üksuse kohustuseks muuhulgas tagada kehtestatud planeeringute järgimine ja ülevaatamine. Nagu ülal viidatud, on planeeringute järgimine omakorda seotud õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõttega. Planeerimismenetluses võib õiguskindlust siduda eeskätt eeldusega, et kehtestatud planeering jääb kehtestatud kujul ka kehtima ning planeeringu kehtetuks tunnistamine ja muutmine võib toimuda pigem erandlikel juhtudel.¹⁰² Eelkõige võiks see kõne alla tulla juhtumil, kui planeeringu kehtestamisest on möödunud pikk aeg ning planeeringut ei ole asutud ellu viima.

Kuigi Eesti kohtupraktikas on osutatud planeeringute tingimuste muutumise võimalusele, peaks see autori arvates õiguskindluse printsüübist tulenevalt olema kehtiva õiguse alusel pigem ettearvatav ja erandlik kui juhuslik ja tavapärane. Selleks on PlanS § 92 lg 1 alusel

¹⁰⁰ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 38 (viidatud: viide 13, lk 9).

¹⁰¹ Planeerimise põhimõtted on kindlaks määratud PlanSi 2. peatükiga.

¹⁰² Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 37.

kehtestatud kohalikele omavalitsusele kohustus vaadata üldplaneering üle iga viie aasta tagant ja selgitada muuhulgas välja selle edasise elluviimise võimalused. PlanS § 93 lg 2 näeb ette, et üldplaneeringu muutmiseks tuleb koostada planeeringuala osa hõlmav üldplaneering või teemaplaneering, lähtudes üldplaneeringu koostamisele ettenähtud nõuetest. Seejuures täpsustab PlanS § 93 lg 5, et üldplaneeringu muutmisel planeeringuala osa hõlmava planeeringuga või teemaplaneeringuga peab olema tagatud hilisem üldplaneeringu terviklahenduse elluviidavus. Seega on kehtiva planeerimisseadusega sätestatud üldpõhimõte, mille kohaselt on üldplaneeringut võimalik muuta teatud territooriumile uue üldplaneeringu (nt aleviku üldplaneering) või vastava teemaplaneeringu (nt tuuleparkide, teede jms teemaplaneering) koostamisega, säilitades samal ajal üldplaneeringuga määratud terviklike arengusuundumuste realiseerimise võimaluse.¹⁰³ Seega, kui üldplaneeringut muudetakse detailplaneeringutega ulatuses, mis ei vasta enam erandi põhimõtetele, tuleks kaaluda üldplaneeringu muutmist vastava osaüldplaneeringu või teemaplaneeringu koostamisega või algatada uue üldplaneeringu koostamine.

Nagu töö sissejuhatuses viidatud, on üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise erandlikkusele tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll, märkides, et kuna üldplaneering on aluseks kogu kohaliku ühiskonna arengule, peaks selle muutmine detailplaneeringutega olema erand. Riigikontroll tõi aastatel 2008–2009 teostatud valdade ja linnade auditeerimise tulemusena 2009. aastal Riigikogule esitatud aruandes välja, et kohalikku arengut suunatakse üldplaneeringut järjepidevalt muutvate detailplaneeringutega, lähtudes pigem nende koostamisest huvitatud isikute huvidest.¹⁰⁴ Kuigi kõnealuse auditi järeldused on juba kümme aastat vanad, saab seisukohta üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise erandlikkuse kohta arvesse võtta ka praegu. „Põhjendatud vajadus“ detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmiseks eksisteeris juba auditi koostamise ajal kehtinud õiguses.

Ka õiguskirjanduses on selgitatud, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema erand, mistõttu üldplaneeringuga kehtestatud kohaliku omavalitsuse üksuse arengu põhisuundadest kõrvalekaldumist ei tohiks üldjuhul õigustada ja põhjendatud vajadusena

¹⁰³ Kuni 30.06.2015 kehtinud PlanS § 8 lg 2 p 2 nägi ette, et üldplaneeringu võib koostada teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks.

¹⁰⁴ Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 15.05.2009, lk-d 10 ja 12. <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:53815> (20.03.2019), (viidatud: viide 13, lk 3).

näidata kellegi ärihuvi või kitsa isikute ringi huvi.¹⁰⁵ Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekti raames tõdeti samuti, et üldplaneeringu muutmise erandit kasutatakse praktikas liiga tihti, mistõttu kaldutakse oluliselt kõrvale seaduse tegelikust mõttest, sest detailplaneeringu koostamise eesmärk ei pruugi alati olla kooskõlas avalike huvidega.¹⁰⁶

Kehtiva planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas on sedastatud, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peab jääma erandlikuks võimaluseks. Detailplaneeringutega üldplaneeringu muutmise laialdase leviku on põhjustanud kohalike omavalitsuste põhjendamatud otsused, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse kokkulepitud üldiseid ja avalikke huve ning väärtusi. Kõnealuse erandi vajalikkust on põhjendatud eesmärgiga tagada paindlikum reageerimisvõimalus muutuvatele oludele ja vajadustele.¹⁰⁷

Kuigi detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise menetluse läbiviimise peamine õiguslik alus tuleneb PlanS § 142 lg-st 1, mil peab kõnealuses sättes nimetatud või muu kohaliku omavalitsuse hinnangul olulise või ulatusliku üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks eksisteerima põhjendatud vajadus, ei saa tähelepanuta jätta teist alust, mis tuleneb looduskaitseadusest (LKS).¹⁰⁸ Nimelt on LKS § 40 lg 4 p 2 kohaselt üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamine kohustuslik juhul, kui detailplaneeringuga taotletakse ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamist.¹⁰⁹

Autor peab vajalikuks rõhutada, et sarnaselt PlanS § 142 lg-le 1 peab ka LKS § 40 lg 4 p 2 kohaldamine olema põhjendatud. Eeltoodu tuleneb LKS § 40 lg-test 1 ja 5, mille kohaselt hindab Keskkonnaamet ehituskeeluvööndi vähendamise vastavust ranna või kalda kaitse eesmärgile, lähtudes taimestikust, reljeefist, kõlvikute ja kinnisasjade piiridest, olemasolevast teede- ja tehnovõrgust ning väljakujunenud asustusest. Seega ei ole võimalus üldplaneeringuga määratud ranna ja kalda ehituskeeluvööndit detailplaneeringuga vähendada piiramatu, sest arvestada tuleb kõikide seadusjärgsete kitsendustega.

¹⁰⁵ Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni, lk 452.

¹⁰⁶ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk-d 38 ja 110.

¹⁰⁷ Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (SE 571), lk 183.

¹⁰⁸ Looduskaitseadus. – RT I 2004, 38, 258... RT I, 14.11.2018, 8.

¹⁰⁹ LKS § 40 lg 4 p 2 sätestab, et ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamiseks esitab kohalik omavalitsus Keskkonnaametile taotluse ja kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava vastuvõetud detailplaneeringu.

Looduskaitse seadusest tulenev alus detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmiseks ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamise korral on kehtivas õiguses muutmata kujul kehtinud alates seaduse jõustumisest 10.05.2004.

2.2.2. Üldplaneeringu muutmise vs üldplaneeringu täpsustamine

Kehtiva üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmist reguleeriva sätte kohaldamisel on kohalikul omavalitsusel ennekõike vajalik hinnata, kas üldplaneeringu muutmise juhtum kuulub üleüldse PlanS § 142 lg 1 kohaldamisalasse või on tegemist hoopis üldplaneeringu täpsustamisega, millele kõnealune õigusnorm ei rakendu.

Nagu ülal viidatud, on kohalikele omavalitsustele praktikas valmistanud raskusi hinnangu andmine küsimusele, millistel juhtudel on tegemist üldplaneeringu muutmise ja millal selle täpsustamisega.¹¹⁰ Antud probleemile juhiti tähelepanu 2009. aastal, mil peeti seaduse tasandil vajalikuks kehtestada üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise definitsioon. Nagu mainitud, põhjendati nimetatud täpsustuse sisseviimist seadusesse selle suure vajadusega halduspraktikas, sest kohalikud omavalitsused pidasid üldplaneeringu muutmiseks väga erineva sisu ja detailsusega muudatusi.¹¹¹

Eelnevast lähtuvalt peab autor vajalikuks analüüsida, kas kehtiv õigus on loonud õigusselguse ja parema arusaadavuse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise juhtude sisustamisel. Autori hinnangul on üldplaneeringu muutmise ja täpsustamise juhtumite eristamine eriti oluline olukorras, kus kehtestatud üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise toob seaduse järgi kaasa erimenetluse ehk üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetluse, millele kohalduvad erireeglid, ent üldplaneeringu täpsustamine toimub nn tavapärase detailplaneeringu koostamise menetlusreeglite alusel. Veelgi enam, kuna üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga on seadusega piiratud, st see on lubatud üksnes põhjendatud vajaduse korral, ei tohiks üldplaneeringu muutmise juhtumite sisustamine võimaldada väga erinevat rakendamist praktikas. Vastasel juhul võib see kaasa tuua olukorra, kus kohalike omavalitsuste halduspraktikas menetletakse seaduse järgi üldplaneeringuga kooskõlas olevat

¹¹⁰ Kuigi tavapäraselt tähendab täpsustamine reeglina alati ka millegi muutmist, on antud juhul silmas peetud olukorda, kus muutmise toob kaasa PlanS § 142 lg 1 kohaldumise, kuid täpsustamine mitte.

¹¹¹ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskiri, lk 4.

detailplaneeringut üldplaneeringut muutvana või jäetakse detailplaneering üldse algatamata põhjusel, et põhjendatud vajadus üldplaneeringu muutmiseks puudub, või vastupidi, kehtiva õiguse järgi üldplaneeringut muutvat detailplaneeringut menetletakse üldplaneeringut täpsustavana. Eelnev omakorda võib põhjustada kohalike omavalitsuste väga ebaühtlase halduspraktika.

Esmalt võib PlanS § 142 lg 1 põhjal järeldada, et üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmiselega on formaaljuriidiliselt tegemist üksnes juhul, kui muudetakse kehtestatud üldplaneeringu põhilahendust. PlanS § 142 lg 1 p-st 3 tuleneb, et üldplaneeringu põhilahenduse muutmiselega on eelkõige tegemist olukorras, kui üldplaneeringut muudetakse oluliselt või ulatuslikult.¹¹² Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et mõisted „oluline“ ja „ulatuslik“ tuleb kohalikul omavalitsusel igakord kaalutusõiguse alusel sisustada, sest detailplaneeringute maa-alad ja tingimused on igal juhtumil erinevad.¹¹³ Järelikult on konkreetse üldplaneeringu muutmise olukorra hindamine kohaliku omavalitsuse pädevuses ja selle kohtulik kontroll on piiratud. Eriti piiratud on see autori hinnangul olukorras, kus kohalik omavalitsus on üldplaneeringu muutmiseks pidanud seaduses sätestamata juhtumit.

Erialases kirjanduses on selgitatud, et otsustamaks, kas tegemist on üldplaneeringu põhilahenduse muutmise või selle detailide täpsustamisega, on võimalik kasutada „lennukõrguse“ kriteeriumit. Üldplaneeringu „lennukõrguselt“ pole paljud sellised detailid nähtavad, mida näeb detailplaneeringu „lennukõrguselt“. Nende detailide täpsustamine ja täiendamine detailplaneeringus ei ole üldplaneeringu põhilahenduse muutmine. Seevastu sellist üldplaneeringu põhilahenduse muutmist, mis üldplaneeringu „lennukõrguselt“ selgelt nähtav on, tuleb lugeda üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks. Eelnev seisukoht toetub autori arvates eelkõige maakasutuse juhtotstarbe muutmise hindamisele, sest näitena on toodud juhtum, kus üldplaneeringuga elurajooniks määratud alale kavandatakse detailplaneeringuga lisaks elamutele ka elanikke teenindav kauplus. On leitud, et see ei ole üldplaneeringu muutmisenähtav, sest piirkond jääb oma põhifunktsioonilt elamualaks.¹¹⁴ Eelnevaga saab vaid nõustuda.

¹¹² PlanS § 142 lg 1 p 3 järgi võib üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmine olla ka muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine.

¹¹³ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskiri, lk 4.

¹¹⁴ Lass, J. Planeerimisõigus, lk-d 13-14.

Kohtupraktikas on üldplaneeringu olulise muutmisenä käsitatud näiteks üldplaneeringuga määratud täisehituse protsendi ületamist 5% võrra.¹¹⁵ Samas ei ole üldplaneeringu põhilahenduse oluliseks muutmiseks peetud juhtumit, kus avalikult kasutatav haljasala, mis peab üldplaneeringu tingimuste järgi moodustama detailplaneeringu alast minimaalselt 10%, kavandati lepingulise kohustuse alusel hoopis planeeringuala naabrusesse.¹¹⁶

Piiripealseks üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise juhtumiks on autori hinnangul Riigikohtu otsuses nr 3-3-1-88-15 vaidluse esemeks olnud olukord, kus üldplaneeringus märgitud tuulegeneraatorite koguvõimsust 30 MW ületati 6 MW võrra. Riigikohus asus seisukohale, et tegemist on üldplaneeringu põhilahenduse olulise muutmisega. Kohus sedastas, et kui vald peab vajalikuks toota tuuleenergiat üldplaneeringuga seni kavandatust suuremas mahus, tuleb muuta üldplaneeringut.¹¹⁷

Autori arvates ei ole üheselt sisustatav, kas üldplaneeringus määratud 30 MW suuruse tuuleenergia tootmise mahu ületamine 6 MW võrra on ikka käsitatav olulise või ulatusliku üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä. Riigikohtu varasema seisukoha järgi tuleb planeeringu põhilahendusena vaadelda planeeringu olulist osa, mis tagab planeeringuga kavandatu elluviimisel lahenduse tervikliku toimimise. Seejuures tuleb hinnata nii muudatuse mahtu, sisu kui ka mõju.¹¹⁸ Autor julgeb kahelda selles, kas kavandatud koguvõimsust ületavate tuulegeneraatorite lisandumine elamute lähedusse oleks oluliselt suurendanud nii müra kui ka optilisi häiringuid. Kohtuotsuses avaldatud asjaolude pinnalt nähtub, et küsimus oli antud juhul kahe täiendava tuulegeneraatori püstitamises (üldplaneeringus oli antud alale ette nähtud kuni 20 tuulikut), mille mõõtmeid ja võimsust detailplaneeringu menetluses vähendati ning nimivõimsuse maksimumpiiriks seati 2,3 MW. On küsitav, kas kõnealune muudatus oleks avaldanud suurt mõju kinnistule ja naaberkinnistutele, põhjustades suuremat müra ja visuaalselt häiringut võrreldes olemasoleva olukorraga.

Seaduseelnõu algataja on 2009. aastal üldplaneeringu põhilahenduse muutmist defineerides nentunud, et igasugune üldplaneeringu täpsustamine, lähtudes planeeringuliikide erinevast täpsusastmest ja joonise mõõtkavast, ei pea kvalifitseeruma põhilahenduse muutmisenä. Kui

¹¹⁵ RKHKo 24.05.2010 nr 3-3-1-29-10, p 28.

¹¹⁶ TlnRKo 30.01.2019 nr 3-17-2104, p 13.

¹¹⁷ RKHKo 08.08.2016 nr 3-3-1-88-15, p 28.

¹¹⁸ RKHKo 12.03.2015 nr 3-3-1-71-14, p 11.

kavandatakse ulatuslikku maakasutuse juhtfunktsiooni muutmist või hoonestuse kõrguspiirangu ületamist, tuleb planeeringut menetleda üldplaneeringut muutvana.¹¹⁹

PlanS § 142 lg 1 p-dest 1-2 ning LKS § 40 lg 4 p-st 2 tuleneb, et üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmisega on kahtlemata tegemist järgmiste juhtumite korral:

- 1) muudetakse üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet ulatuslikult;
- 2) ületatakse üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangut;
- 3) vähendatakse krundi minimaalsuurust;
- 4) muudetakse detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid ja juhtusid;
- 5) vähendatakse üldplaneeringuga määratud ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiust.

Autor on seisukohal, et esitatud loetelust kõige suurema tõlgendamisruumi jätab juhtum, kus soovitakse detailplaneeringuga muuta üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet. Seda toetab ka kirjanduses väljendatud seisukoht, mille kohaselt ühtset reeglit otsustamaks, kas konkreetse maaüksuse osas kinnistu kasutamise sihtotstarbe erinevus võrreldes üldplaneeringus fikseeritud suurema maa-ala kohta määratud maakasutuse otstarbega on maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine, ei eksisteeri. Iga selline otsus on kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus ja tuleb teha konkreetsete asjaolude pinnalt.¹²⁰

Kuigi nii PlanS § 6 lg 1 p 9 kui ka sama seaduse § 75 lg 4 sisaldavad maakasutuse juhtotstarbe mõiste määratlust, ei ole see ühetaolise halduspraktika kujunemiseks autori hinnangul piisavalt täpselt formuleeritud. Viidatud sätted defineerivad, et maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Õigusnormis sisalduv „valdav“ ei ole autori hinnangul piisavalt selge määratlus ja võimaldab erinevaid tõlgendusi, mis omakorda loob soodsa keskkonna ebaühtlase halduspraktika kujunemiseks. Lisaks võimaldab regulatsiooni erinevat sisustamist mõiste „ulatuslik“ tõlgendamine. Samuti ei ole autori hinnangul piisavalt selge, kuidas tuleks sisustada üldplaneeringuga määratavat maa-ala, sest üldplaneeringuga määratava maa-alana või määratud piirkonnana saab käsitada lisaks

¹¹⁹ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskiri, lk 4.

¹²⁰ Proosa, lk 352.

üldplaneeringuga määratud laiemale territooriumile ka konkreetse detailplaneeringu ala ja sellele kehtestatud maakasutuse otstarvet.

Nagu ülal viidatud, kehtestati maakasutuse juhtotstarbe mõiste 01.07.2009 jõustunud planeerimisseaduse muudatustega, mil üldplaneeringu ülesannete hulka lisati maakasutuse juhtotstarbe määramise kohustus.¹²¹ Viidatud seaduseelnõu seletuskiri selgitab, et juhtotstarbena mõistetakse üldplaneeringuga määratava territooriumi valdavalt, s.o reeglina vähemalt 51% suurus maa kasutamise funktsiooni, mis annab kogu määratletud piirkonnale või kvartalile edaspidi põhisuunad.¹²² Ka kehtiva planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tuleks territooriumi valdava otstarbena mõista eeldatavalt üle 51% suurus maa kasutamise otstarvet.¹²³

Nimetatud tõlgendusele on toetunud ka kirjanduses, kus on leitud, et praktikas mõistetakse maa-ala kasutamise valdavalt otstarvet nii, et enam kui 51% maa-alast tuleb kasutada juhtotstarbena määratud otstarbel. Näitena on selgitatud, et kui maakasutuse juhtotstarve on elamumaa, peab detailplaneeringu koostamisel elamumaa osakaal sellel maa-alal olema vähemalt 51% ning muu otstarbega, näiteks äri- või üldkasutatava maana saab kavandada ülejäänud 49% territooriumist.¹²⁴

Autor ei saa eelnevate seisukohtadega maakasutuse valdava otstarbe sisustamise kohta kuidagi nõustuda. On kahetsusväärne, et planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud valdava otstarbe mõistet selliselt, justkui üldplaneeringu muutmisega ei oleks tegemist juhul, kui tagatakse detailplaneeringu koostamise käigus minimaalselt 51% üldplaneeringu järgsest maakasutuse juhtotstarbest. Arvestades kehtivas õiguses sisalduvaid nõudeid, mille kohaselt üldplaneering määrab maakasutuse põhisuunad, üldplaneering peab olema aluseks

¹²¹ Kohalike omavalitsuste planeerimispraktikas kasutati maakasutuse juhtotstarbe määramist tegelikult juba enne planeerimisseaduse muudatuste jõustumist 2009. aastal, sest aastatel 1995–2002 kehtinud PES-is oli kasutusel juhtfunktsiooni mõiste, mis oma sisult sarnanes juhtotstarbe definitsioonile. PES § 8 lg 4 p 6 järgi toimus juhtfunktsiooni määramine territooriumi funktsionaalse tsoneerimise kaudu. Kuigi 01.01.2003 jõustunud planeerimisseadus eraldi juhtfunktsiooni ega -otstarbe määramist üldplaneeringu ülesandena ei nimetanud, leidis see praktikas siiski rakendamist, sest oli kohaldatav üldplaneeringu maa- ja veetalade üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramise kaudu, mis tulenes toonase PlanSi § 8 lg 3 p-st 3.

¹²² Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (410 SE) seletuskiri, lk 3.

¹²³ Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (SE 571), lk-d 128 ja 129.

¹²⁴ Proosa, lk 53.

detailplaneeringute koostamisele ja detailplaneeringu eesmärgiks on eelkõige üldplaneeringu elluviimine, on ilmne, et taoline tõlgendus ei vasta seaduse mõttele.

Autor kahtleb sügavalt, kas piirkonna põhisuundadena saaks tõlgendada üksnes 51% ulatuses maa-ala kasutamise otstarbe tagamist. Kuna üldplaneering peab olema tagatud kogu valla või linna territooriumil, võiks valdava otstarbe sellisest sisustamisest järeldada, et üldplaneeringuga määratud maakasutuse põhisuunad on tagatud ka juhul, kui kogu kohaliku omavalitsuse territooriumist üksnes 51% ulatuses järgitakse üldplaneeringu järgset maakasutust. Kuna „valdav“ tähendab siiski suures ülekaalus olevat¹²⁵ ning arvestada tuleb seadusest tuleneva nõudega tagada üldplaneeringuga määratud maakasutuse põhisuunad ja tasakaalustatud areng kogu kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, tuleks valdava otstarbena autori hinnangul mõista pigem minimaalselt 70–80% suurust maa kasutamise funktsiooni.

Eelnevat arusaama toetavad autori hinnangul ka PlanS § 142 lg 1 p-dest 1-2 ning LKS § 40 lg 4 p-st 2 tulenevad ülejäänud üldplaneeringu muutmise juhtumid, mis nii avarat tõlgendamisruumi kohalikule omavalitsusele ei jäta. Küll aga tekitab mõningaid küsitavusi, kuidas tuleks sisustada krundi minimaalsuuruse vähendamise ja hoonestuse kõrguspiirangu ületamise juhtumeid. Näiteks, kui üldplaneeringus on määratud elamumaa minimaalseks krundi suuruseks 1500 m² ja elamu maksimaalseks kõrguseks 9 meetrit, siis kas detailplaneeringuga kavandatav 1495 m² suurune elamumaa krunt või elamu lubatud kõrgus 9,2 meetrit on käsitatav üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenäi või mitte. Kuivõrd seadusandja ei ole nendel juhtumitel erisusi ette näinud, tuleks igasuguse üldplaneeringust erineva kõrvalekalde korral tõlgendada detailplaneeringut üldplaneeringut muutmäna. Autori hinnangul on selline lähenemine mõneti ebamõistlik ning minimaalne kõrvalekalle võiks olla teatud juhtudel lubatud ilma erimenetlust kohaldamata. Näiteks juhtudel, kui sellise erisuse rakendamisega ei kaasne olulist mõju ümbruskonna kinnisasjadele.

Tulenevalt ülal esitatud analüüsist on autor seisukohal, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise kehtivas regulatsioonis on mõningaid kitsaskohti, millele seadusandja võiks tulevikus mõelda. Suurima tõlgendamisruumi annab ja kohaliku omavalitsuse kaalutlust

¹²⁵ Suures ülekaalus olev on sisustatud eesti keele sõnaraamatu põhjal - <https://sonaveeb.ee/search/est-est/detail/valdav/1>.

nõuab juhtum, kus detailplaneeringuga soovitakse muuta üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet. Ühelt poolt on juhtotstarve defineeritud kui maakasutuse valdav otstarve ja teiselt poolt on üldplaneeringu muutmise tegemist üksnes juhul, kui juhtotstarvet muudetakse ulatuslikult. Lisaks ei ole autori hinnangul üheselt selge, mida käsitada üldplaneeringuga määratud maa-alana.

2.2.3. Põhjendatud vajadus kui määratlemata õigusmõiste

Nagu töös viidatud, võib PlanS § 142 lg 1 alusel üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta üksnes põhjendatud vajaduse korral. Mida lugeda põhjendatud vajaduseks ja mida mitte, ei ole seadusandja täpsustanud. Seega on tegemist määratlemata õigusmõistega, mis annab kohalikule omavalitsusele ulatusliku diskretsiooni selle sisustamiseks.

Määratlemata õigusmõisteteks loetakse mõisteid, mille tunnuste loetelu on nii lai ja tavaliselt ka ajas muutuv, et nende mõistete ammendav defineerimine on võimatu.¹²⁶ Selliseid „kummist paragrahve“ kasutab seadusandja eelkõige selleks, et tagada seaduse paindlik toimimine üksikjuhtudel. Kuna määratlemata õigusmõistete rakendamine ei tohi olla meelevaldne, vaid peab olema kohtu poolt kontrollitav, kohalduvad kaalutusreeglid ka nende mõistete sisustamisel.¹²⁷

Õiguskirjanduses on arutletud, et kui õigusnormis (eriti piirangusättes) sisaldub mõiste, mille täpset tähendust kindlaks määrata ei õnnestu, siis kas ei teki siin küsimust õiguskindluse ja ettenähtavuse põhimõtte rikkumisest õigusloomes.¹²⁸ Arvestades põhjendatud vajaduse mõiste määratlematust, võib üldplaneeringu muutmist detailplaneeringuga reguleeriva õigusnormi kohta püstitada sarnase küsimuse. On leitud, et põhjendatud vajadus määratlemata õigusmõistena on liialt laialivalgub selleks, et tagada selle ühetaoline kohaldamine ja tulemuslik kohtulik kontroll. Kohalike omavalitsuste planeerimisotsuste ulatusliku diskretsiooni ja sellest johtuva kohtuliku kontrolli piiratuse tõttu peaksid võimalike väärtõlgenduste ärahoidmiseks seaduses olema juhised põhjendatud vajaduse sisustamiseks.¹²⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on aga sedastanud, et

¹²⁶ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* III/2005, lk 187.

¹²⁷ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk-d 278 ja 280.

¹²⁸ Ikkonen, lk 188.

¹²⁹ Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni, lk 452.

ettenähtavuse põhimõtet ei rikuta, kui sõnastuse ebaselgust on võimalik ületada tõlgendamise teel.¹³⁰

Mida tuleks üldplaneeringu muutmist lubava põhjendatud vajadusena mõista? Umbes kümme aastat tagasi Justiitsministeeriumi poolt algatatud ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisel avaldati, et planeeringu muutmise võib toimuda ainult väga erandlikel ja põhjendatud juhtudel, nimetades näidetena ulatuslikest avalikest huvidest ja väärtustest lähtumist.¹³¹ Seega võib kehtestatud üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamine olla põhjendatud näiteks üldiste huvide ja väärtuste kaitses või tagamisest tingituna. Kuigi autori hinnangul peavad kõik planeeringud olema kooskõlas avalike huvidega, on antud juhul ilmselt silmas peetud olukorda, kus üldplaneeringut soovitakse muuta üksnes avalikust huvist lähtuvalt.

Sarnaselt põhjendatud vajadusele on ka avalik huvi määratlemata õigusmõiste, kuid viimast on kirjanduses ja kohtupraktikas oluliselt rohkem sisustatud. Õiguskirjanduses on selgitatud, et avaliku huvi sihiks on teatud avalik (üldine, ühiskondlik) hüve, mida iseloomustab ühiskonnaliikmete vaheline jagamatus. Avalikule, üldisele või kollektiivsele huvile vastanduvat huvi võib nimetada eraisiku huviks.¹³² Euroopa Kohus on näiteks avaldanud seisukohta, et linnualade kaitsmine on äärmiselt oluline avalik huvi, mida on võimalik piirata üksnes teistest eriti olulistest avalikest huvidest lähtuvalt. Linnualade määramisel on ökoloogilistel huvidel suurem kaal kui majanduslikel ja rekreatsioonilistel.¹³³ Riigikohus on avaliku huvina nimetanud näiteks Ülemiste järve veekvaliteedi kaitsmist¹³⁴, maareformi lõpetamist¹³⁵, rahvatervist.¹³⁶ Seejuures on Riigikohus oma praktikas selgitanud, et HMS § 4 lg-st 2 ja §-st 6 ei tulene, et kaalutusõiguse teostamisel peaks mõjutusi hindama igal juhul rahalises vääringus ja täpselt.¹³⁷ Näiteks ei saa haldusorgan planeerimisotsuste motiveerimisel piirduda üldsõnalise viitega avaliku huvi eksisteerimisele näiteks piirkonda töökohtade

¹³⁰ RKPJKo nr 3-4-1-4-01 p 17 (viidatud: Ikkonen, lk 188).

¹³¹ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 37.

¹³² Ikkonen, lk-d 190 ja 199.

¹³³ EKo 28.02.1991, C-57/89, komisjon vs Saksamaa (*Leybucht*).

¹³⁴ RKHKo 26.11.2018 nr 3-17-1613, p 16.1

¹³⁵ RKHKo 26.06.2018 nr 3-16-579, p 15.

¹³⁶ RKHKo 29.05.2018 nr 3-15-1445, p 33.

¹³⁷ RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 26; RKHKo 26.11.2002 nr 3-3-1-64-02, p 20.

loomiseks.¹³⁸ Seega ei pruugi täiendavate töökohtade lisandumine olla põhjendatud vajaduseks üldplaneeringu muutmiseks.

Õiguskantsler on selgitanud, et avalike huvide kaitstus planeerimis- ja ehitustegevuses tähendab ennekõike ühiskonna liikmetele täisväärtusliku elukeskkonna tagamist. See väljendub avalike huvide tagamises, milleks on teede ja kommunikatsioonide, avalikult kasutatavate parkide ning mänguväljakute piisavus, ligipääs avalikult kasutatavale veekogule, vajaliku infrastruktuuri ja transpordi olemasolu, keskkonna ja kultuuriväärtuste säilitamine, esteetiline linnaruum, turvalisus, aga ka majandusliku ja sotsiaalse arengu jaoks võimaluste loomine.¹³⁹ On leitud, et avalikku huvi saab eeldada näiteks kohaliku arengu seisukohast oluliste rajatiste nagu laululava, spordistaadion vms kavandamise puhul.¹⁴⁰

Eelnevast tulenevalt võib autori arvates olla üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga põhjendatud näiteks juhtudel, kui kohalikul omavalitsusel on vajalik kavandada kooli, lasteaeda, hooldekodu, tennisehalli, noortekeskust, puhkeotstarbelist parki. Nimetatud näidete puhul saab eeldada avalikust huvist lähtumist.

PlanS § 142 lg-s 1 sisalduv põhjendatud vajadus määratlemata õigusmõistena ei ole aga sisustatav üksnes avalike huvide või väärtuste kaudu. Vastasel korral oleks taoline kitsendus seadusandja poolt õigusnormi lisatud. Autori hinnangul on oluline, et kohalik omavalitsus hindaks kaalutusõiguse teostamisel samaaegselt põhjendatud vajaduse mõlemat kriteeriumi: ühelt poolt tuleks kaardistada, kas üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on põhjendatud ning teiselt poolt, kas detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on ka valla või linna ruumilise arengu jaoks vajalik.

Õigusnormis sisalduv põhjendatud vajadus tuleks esmajoones sisustada planeerimisseaduse eesmärgi kaudu. PlanS § 1 lg 1 näeb ette, et seaduse eesmärk on luua ruumilise planeerimise kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elukeskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt

¹³⁸ RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08, p 19.

¹³⁹ Õiguskantsleri märgukiri regionaalministrile planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks, 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914, lk 3.

¹⁴⁰ Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (SE 571) lk 157.

jätksuutlikku arengut. Nimetatud eesmärki võib ühtlasi pidada ka ruumilise planeerimise eesmärgiks. Kui on ettenähtav, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on kõnealuse eesmärgiga kooskõlas ja aitab seejuures kaasa kohalikule arengule, võib üldplaneeringu muutmine autori hinnangul olla põhjendatud. Näiteks, kui on prognoositav, et kavandatav üldplaneeringu muutmine soodustab kvaliteetset elukeskkonda, on looduskaitseliste kaalutlustega kooskõlas ja aitab kaasa sotsiaalmajanduslikult jätkusuutlikule arengule, võib eelnev olla põhjendatud vajaduseks üldplaneeringu muutmiseks.

Seejuures tuleks põhjendatud vajaduse hindamisel arvesse võtta planeerimisseaduse 2. peatükis sätestatud ruumilise planeerimise põhimõtteid. Eriti oluline on lähtumine elukeskkonna parendamise¹⁴¹, huvide tasakaalustamise ja lõimimise¹⁴² ning otstarbeka, mõistliku ja säästliku maakasutuse põhimõtetest.¹⁴³ Kui üldplaneeringu muutmise ettepanek on kas või ühe nimetatud põhimõttega vastuolus, ei ole eriregulatsiooni rakendamine järelikult põhjendatud.

2.3. Võrdlusriikide õigus

OECD riikide planeerimissüsteeme iseloomustab valdavalt nende hierarhiline olemus, mis tähendab, et madalama tasandi planeeringud peavad vastama kõrgema tasandi planeeringutele. Riikide vahel eksisteerivad suured erinevused tulenevalt kõrgema tasandi valitsusasutuste otsuste mõjust madalama tasandi valitsuste otsustele. Mõnedes hierarhilise planeerimissüsteemiga riikides teostavad riiklik ja regionaalne tasand tugevat järelevalvet kohaliku planeerimistasandi üle, osad kohalikud omavalitsused omavad aga ulatuslikku planeerimisautonoomiat.¹⁴⁴

¹⁴¹ PlanS § 8 kohaselt tuleb planeeringuga luua eeldused kasutajasõbraliku ning turvalise elukeskkonna ja kogukondlike väärtusi kandva ruumilise struktuuri olemasoluks ja säilitamiseks ning esteetilise miljöö arenguks, säilitades olemasolevaid väärtusi.

¹⁴² PlanS § 10 lg 1 järgi peab planeerimisalase tegevuse korraldaja tasakaalustama erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluma neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimima need planeeringulahendusse.

¹⁴³ PlanS § 12 lg 2 alusel peab asutuse planeerimisel tasakaalustatult käsitlema ehitatud keskkonda ja rohealasad, arvestades olemasolevat keskkonda ning asukohast tulenevaid asjaolusid.

¹⁴⁴ Land-use Planning Systems in the OECD. Country Fact Sheets, OECD, 01. May 2017, lk 30

https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-intheoecd_9789264268579-en (04.04.2019).

Saksa planeerimisõiguses kasutavad kohalikud omavalitsused oma põhiseaduslikku õigust ruumilisele planeerimisele läbi kaheastmelise süsteemi, kus kohaliku tasandi planeeringutena tuntakse ettevalmistavat maakasutusplaani (*der Flächennutzungsplan*) ning siduvat hoonestusplaani (*der Bebauungsplan*).¹⁴⁵ Neist esimest võib Eesti planeerimissüsteemi mõistes vaadelda üldplaneeringule ja viimast detailplaneeringule sarnase instituudina. Saksamaa kohaliku tasandi ruumilist planeerimistegevust reguleerib ehitusseadustik (*das Baugesetzbuch*).¹⁴⁶

Sarnaselt Eesti planeerimisõiguses reguleeritud üldplaneeringu eesmärgile on ettevalmistava maakasutusplaani ülesandeks BauGB § 5 lg 1 kohaselt kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi kavandatavast linnaehituslikust arengust tuleneva maakasutuse määratlemine vastavalt kohaliku omavalitsuse eeldatavatele vajadustele.¹⁴⁷ Seega on maakasutusplaani peamiseks funktsiooniks kohaliku omavalitsuse maa-ala tulevase maakasutuse ettevalmistamine. Seejuures sätestab BauGB § 8 lg 2, et siduv hoonestusplan tuleb välja töötada ettevalmistava maakasutusplaani alusel.¹⁴⁸ Eelnev osutab Saksa planeerimissüsteemi hierarhilisusele.

Erinevalt Eesti õigusest näeb Saksa ruumilise planeerimise regulatsioon ette eraldi paralleelmenetluse võimaluse, mille kohaselt võib siduva hoonestusplaani koostamise, muutmise, täiendamise või kehtetuks tunnistamisega samaaegselt koostada, muuta või täiendada ettevalmistavat maakasutusplaani.¹⁴⁹ Seega on hoonestusplaani koostamisel võimalik paralleelselt muuta ettevalmistavat maakasutusplaani ning seejuures ei ole paralleelmenetlusele kehtestatud mingeid erinõudeid. Tegemist on menetlusega, mis aitab linnaehitusliku arengu planeerimist kiirendada.¹⁵⁰

Eelnevast nähtub, et erinevalt Eesti üldplaneeringu muutmise regulatsioonist on üldisema planeeringu muutmine detailsema planeeringuga paindlikum ning Saksa planeerimissüsteem ei ole sugugi nii hierarhiline kui esmapilgul tundub.

¹⁴⁵ Land-use Planning Systems in the OECD. Country Fact Sheets, lk-d 106-107.

¹⁴⁶ Das Baugesetzbuch (BauGB) <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>.

¹⁴⁷ BauGB § 5 Abs. 1 https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_5.html.

¹⁴⁸ BauGB § 8 Abs. 2 https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_8.html.

¹⁴⁹ BauGB § 8 Abs. 3 https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/_8.html

¹⁵⁰ <https://www.juracademy.de/baurecht-baden-wuerttemberg/bauleitplan-baubgb.html#b-das-parallelverfahren-sectnbsp8-absnbsp3-baugb> (04.04.2019).

OECD raportis on avaldatud, et Eesti planeerimissüsteem järgib suures osas Skandinaavia riikide lähenemist.¹⁵¹ Nagu eespool viidatud, on Eesti planeerimisõigus kujunenud muuhulgas Soome õiguse eeskujul ning viimasest pärineb ka meie planeeringute hierarhiline süsteem.¹⁵²

Soome ruumilist planeerimistegevust reguleerib alates 05.02.1999 maakasutus- ja ehitusseadus (*Maankäyttö- ja rakennuslaki*).¹⁵³ Sarnaselt Eesti planeerimissüsteemile vastutab ka Soomes maakasutuse planeerimise eest kohalik omavalitsus, kelle ülesandeks on üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise korraldamine.¹⁵⁴ Ka Soome õiguses on üldplaneeringule omistatud suur roll, sest MRL § 35 järgi suunatakse üldplaneeringuga kohaliku omavalitsuse maakasutust ja näidatakse soovitud arengu põhimõtted. Üldplaneering on planeerimise, ehitamise ja muu maakasutuse aluseks.¹⁵⁵

MRL §-ga 42 on reguleeritud üldplaneeringu õiguslik mõju planeerimisele ja ametivõimude tegevusele. Nii sätestab MRL § 42 lg 1, et üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisel ja muutmisel ning alade maakasutuse korraldamisega seotud toimingutel. Vastavalt MRL § 42 lg-le 2 on ametivõimude kohustuseks hoolitseda selle eest, et alade maakasutust puudutavate toimingutega üldplaneeringu elluviimist ei raskendataks.¹⁵⁶ Seega on viidatud õigusnormiga reguleeritud nii Soome kohaliku tasandi planeeringute hierarhiline suhe kui ka nõue, et üldplaneeringust tuleb lähtuda muudel maakasutusega seonduvatel toimingutel. Viimane sarnaneb selgelt Eesti planeerimisseaduses sätestatuga.

Oluline muudatus Soome maakasutus- ja ehitusseadusesse viidi sisse alles hiljuti, s.o 21.04.2017, mil MRL § 42 lg-ga 4 sätestati, et juhul kui üldplaneering on ilmselgelt vananenud, võib detailplaneeringu põhjendatud alusel koostada üldplaneeringus sätestatust erinevalt. Selle rakendamise tingimuseks on aga eeldus, et detailplaneering sobituks üldplaneeringu terviklahendusega ja arvestada tuleb muude üldplaneeringu sisule kehtestatud nõuetega.¹⁵⁷

¹⁵¹ Land-use Planning Systems in the OECD. Country Fact Sheets, OECD, lk 87.

¹⁵² M. Uebe, Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in Estland. Unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Oktober 2000, lk 147.

¹⁵³ Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL), 05.02.1999, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (05.04.2019).

¹⁵⁴ Land-use Planning Systems in the OECD. Country Fact Sheets, OECD, lk 135.

¹⁵⁵ MRL § 35 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L5P35> (05.04.2019).

¹⁵⁶ MRL § 42 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L5P42>.

¹⁵⁷ MRL § 42 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L5P42>.

Maakasutus- ja ehitusseaduse muutmise seaduseelnõu seletuskirjas on kõnealuse muudatuse sisseviimist selgitatud argumendiga, et detailplaneerimist lihtsustatakse ja muudetakse paindlikumaks, võimaldades põhjendatud juhul detailplaneeringut koostada või muuta üldplaneeringu tingimusi arvesse võtmata aladel, kus üldplaneering on ilmselgelt vananenud. Detailplaneeringu koostamise käigus tehtavad lahendused saab paindlikult üldplaneeringu põhimõtetega kokku sobitada ning üldplaneeringu kesketest suunistest tuleb kinni pidada.¹⁵⁸

Soome Keskkonnaministerium on seaduse muudatustest ülevaate andmisel selgitanud, et lähtepunktiks on alati esmajoones üldplaneeringu ülevaatamine, mitte üldplaneeringuga vastuolus olevate detailplaneeringute koostamine. Üldplaneeringu kesksete eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevat detailplaneeringu lahendust aktsepteerida ei saa.¹⁵⁹

Eelnevast nähtub, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on Soome õiguses oluliselt piiratum kui Eestis, sest õigusnormi kohaldamise eelduseks on vananenud üldplaneeringu olemasolu. Lisaks peab muutmine olema põhjendatud ning üldplaneeringu eesmärkide ja põhimõtetega vastuollu minek on välistatud.

¹⁵⁸ HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, lk-d 1 ja 7. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_251+2016.pdf (10.04.2019).

¹⁵⁹ Laidio, M. Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset 1.5.2017, https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/21124509/Laitio_Varkaus30052017/82a99198-6e9a-400b-8a7a-a8d6e4fb031c (10.04.2019).

3. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga Eesti kohtupraktikas

Käesoleva töö üheks uurimisküsimuseks oli välja selgitada, kuidas on Eesti kohtupraktikas kohaldatud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleerivat õigusnormi. Kuivõrd kehtiv õigus võimaldab üldpõhimõttest kõrvale kaldumist ja eriregulatsiooni rakendamist üksnes määratlemata õigusmõiste „põhjendatud vajaduse“ olemasolul, pidas autor vajalikuks kaardistada, kas ja millistel asjaoludel on Riigikohus ja ringkonnakohtud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmist pidanud võimalikuks ning põhjendatuks.

3.1. Riigikohtu praktika

Riigikohus on üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise võimalust sisustanud kohtuasjas nr 3-3-1-37-04. Tegemist oli juhtumiga, kus olemasolevat 1538 m² suurust tootmismaa sihtotstarbega kinnistut kasutati tootmistegevuseks, kuid üldplaneeringuga kehtestati põhimõtte tööstusalade väljaviimise kohta linna jõeäärsetelt aladelt, mistõttu nägi üldplaneering kõnealusele kinnistule ette elamu- ja üldmaa maakasutuse. Maaomanik sellise maakasutuse kehtestamisega ei nõustunud.

Riigikohus selgitas, et üldplaneeringuga ei määrata katastriüksuse sihtotstarvet, kuid üldplaneering annab sisulise aluse selle määramiseks ning üldplaneeringuga määratud põhimõtetest tuleb lähtuda edasisel detailplaneeringute koostamisel. Lisaks märkis kohus, et detailplaneering võib küll põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid, kuid üldjuhul koostatakse detailplaneering siiski selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine. Riigikohus sedastas, et üldplaneeringuga määratud eesmärki linna jõeäärselt alalt tootmine ära viia, ei saa konkreetse krundi detailplaneering muuta, kuivõrd avalik huvi tootmise kesklinna jõe piirkonnast väljaviimiseks kaalub üles tootmisfunktsiooni säilitamise.¹⁶⁰

Viidatud otsusest on autori hinnangul esmajoones järeldatav üldplaneeringu oluline roll edaspidise maakasutuse määramisel. Otsuses on kinnitatud kehtiva õiguse põhimõtet, et reeglina tuleb detailplaneering koostada üldplaneeringu alusel. Riigikohus on küll osutanud

¹⁶⁰ RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04, p-d 10 ja 14.

võimalusele üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta, kuid on rõhutanud kohaliku omavalitsuse kohustust planeeringu menetlemise käigus kaaluda erinevaid huve. Kui minnakse vastuollu üldplaneeringus väljendatud avaliku huviga, ei ole üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga põhjendatud.

Ka kohtuasjas nr 3-3-1-12-07 on Riigikohus selgitanud üldplaneeringu olulist funktsiooni detailplaneeringu koostamiseks vajalike aluste määramisel. Kõnealuses otsuses on aga enam avatud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamise võimalust erinormina. Riigikohus väljendas seisukohta, et üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga peaks jääma erandlikuks võimaluseks, sest detailplaneeringu koostamisel vaadeldakse vaid väikest osa üldplaneeringuga hõlmatud alast, mistõttu ei ole selle menetlemisel võimalik samaväärselt arvesse võtta kogu linna või valla territooriumil valitsevat olukorda. Samas selgitas kohus, et sellise erandliku võimaluse rakendamine tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele.¹⁶¹

Lisaks rõhutas Riigikohus sarnaselt eelnevale otsusele erinevate huvide tasakaalustamise põhimõtet õigusnormi rakendamisel, kuivõrd üldplaneeringu muutmisel detailplaneeringuga on oluline, et kohalik omavalitsus täidaks piisava tõhususega planeerimisseadusest tulenevaid kohustusi avalikkuse kaasamisel ja erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel ning teeks temast oleneva, et lahendada isikutevahelisi erimeelsusi.¹⁶²

Autor on seisukohal, et kõnealusest otsusest nähtub ennekõike Riigikohtu arusaam detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkuse kohta. Teisalt viitab Riigikohtu seisukoht tõsiasi, et üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga ei saa olla liiga jäik ja võimatu, sest vastasel korral ei oleks võimalik reageerida muutunud oludele ning vajadustele. Autori hinnangul on viimasest järeldatav detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise põhjendatavus olukorras, kus näiteks üldplaneeringu lahenduse väljatöötamise ajal aluseks olnud faktilised asjaolud on muutunud. Näiteks võiks kõnealuse otsuse valguses olla üldplaneeringu muutmise võimalik juhul, kui üldplaneeringus tootmistaolust tsoonitud maakasutuse järele ei ole enam vajadust tulenevalt tootmistegevuse lõpetamisest ning tekkinud on suurem vajadus mõne teise maakasutuse järele. Seejuures on aga oluline kohaliku

¹⁶¹ RKHKo 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07, p-d 10 ja 11.

¹⁶² RKHKo 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07, p 13.

omavalitsuse roll erinevate huvide kaalumisel ja tasakaalustamisel ning üksikisiku erahuvi ei saa eelistada avalikule huvile.

Riigikohtu halduskolleegium on kohtuasjas nr 3-3-1-87-08 viidanud oma varasematele otsustele, mille kohaselt tehakse kohaliku omavalitsuse üksuse maa-ala üldiste kasutus- ja ehitustingimuste valik üldplaneeringuga. Viimase menetlemisel on kohalikul omavalitsusel võimalik kogu valla või linna territooriumi silmas pidades otsustada selle üle, milline piirkond sobib näiteks elamu-, milline tootmis- ja milline maatulundusmaaks.¹⁶³

Lisaks on Riigikohus kinnitanud oma varasemat seisukohta, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise puhul on tegemist erandliku võimalusega. Otsusest tuleneb, et kohalik omavalitsus peab põhjalikult kaaluma ning motiveerima detailplaneeringu järgse lahenduse vajalikkust ning hoone sobivust alale, mille maakasutus erineb üldplaneeringuga määratud. Täiendavalt on kohus selgitanud, et ka eraõiguslikust isikust maaomanikul või arendajal on kohustus maa kasutamist kavandades arvestada kehtestatud üldplaneeringuga ning sellega, et üldplaneeringut mõjuva põhjuseta muuta ei saa.¹⁶⁴

Autori hinnangul on Riigikohtu viidatud otsusest järeldatav, et üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise erandi rakendamisel on kohalikul omavalitsusel nii kõrgendatud kaalumiskohustus kui ka otsuse motiveerimiskohustus. Lisaks on õigusnormi kohaldamise eelduseks mõjuva põhjuse olemasolu. Võrreldes varasemate otsustega on Riigikohus kinnitanud töös viidatud kehtiva õiguse põhimõtet, mille kohaselt üldplaneeringu tingimused ei ole siduvad üksnes kohalikule omavalitsusele, vaid nendest peab lähtuma iga valla või linna elanik, k.a kinnisasja omanik.

Otsuses nr 3-3-1-79-09 on Riigikohus rõhutanud kohaliku omavalitsuse ulatuslikku kaalutlusruumi planeerimis- ja ehitustegevuses. Kohtu hinnangul tuleb kaalutlemisel arvestada nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes, kui ka taotleja põhjendatud huve. Üldplaneeringust tulenevad planeeringuala maakasutuse üldpõhimõtted, mis tagavad metsaala säilimise ja roheline võrgustiku toimimise, väljendavad vaieldamatult avalikku huvi. Riigikohus selgitas, et isikul

¹⁶³ RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08, p 22.

¹⁶⁴ RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08, p 22.

puudub küll subjektiivne nõudeõigus planeeringu algatamise taotluse rahuldamiseks, kuid isik on õigustatud nõudma oma subjektiivsete õiguste kaitsmiseks õiguslike hüvede õiglast kaalumist haldusorgani poolt. Üldplaneeringus fikseeritud keskkonkakaitseks ja muud valla säästva ning tasakaalustatud arengu kriteeriumid on olulisteks asjaoludeks, mida tuleb arvestada üldplaneeringu muutmise ettepaneku ja selle põhjendatuse hindamisel.¹⁶⁵

Riigikohus tugines ka kõnealuses otsuses oma varasemale seisukohale üldplaneeringu muutmise kohta, viidates detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikule võimalusele näiteks üldplaneeringu kehtestamise järel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral.¹⁶⁶ Kõnealusest otsusest tuleneb autori arvates mitu olulist põhimõtet, mis sisustavad õigusnormi rakendamise põhjendatust. Nagu ülal viidatud, tuleb üldplaneeringu muutmise otsustamisel kaaluda nii üksikisiku erahuvi kui ka avalikku huvi. Seejuures on Riigikohus sedastanud, et valla üldplaneeringus sisalduvad avalikku huvi väljendavad keskkonkakaitseks kriteeriumid, sh rohealade ja metsaalade maakasutuse põhimõtted, on vastava kaalutusotsuse tegemisel primaarseteks asjaoludeks. Kui näiteks avalik huvi rohealade säilimisele kaalub üles üksikisiku erahuvi arendustegevuseks, ei ole kõnealuse õigusnormi rakendamine põhjendatud.

Autori hinnangul on Riigikohus sarnaselt eelnevatele otsustele kinnitanud üldplaneeringuga kehtestatud maakasutus- ja ehitustingimuste järgimise reeglit detailplaneeringute koostamisel. Üldplaneeringu muutmine võib olla võimalik näiteks ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral, mis ei ole üldplaneeringu koostamise ajal teada ja avaldub alles pärast üldplaneeringu kehtestamist. Seejuures peab üldplaneeringu muutmisel olema tagatud avaliku huvi kaitse.

Kohtuasjas nr 3-3-1-29-10 on Riigikohus väljendanud oma seisukohta detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise kohta, mille eesmärgiks on varasema ebaseadusliku ehitamise seadustamine. Siinkohal nõustus Riigikohus madalamate astmete kohtute seisukohaga, mille kohaselt üldplaneeringu muutmise kaudu varasema ebaseadusliku ehitamise seadustamine on lubamatu. Kõnealuses otsuses tugines Riigikohus samuti oma varasemale praktikale, märkides, et detailplaneeringu kaudu üldplaneeringu muutmine peaks olema erandlik

¹⁶⁵ RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09, p-d 13 ja 14.

¹⁶⁶ RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09, p 14.

võimalus, mis võib olla lubatav näiteks üldplaneeringu kehtestamise järel tekkinud ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral.¹⁶⁷

Riigikohtu halduskolleegium asus otsuses nr 3-3-1-47-12 seisukohale, et Jõelähtme valla otsus detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise kohta on õigusvastane, kuivõrd detailplaneering on vastuolus üldplaneeringuga ning välja ei ole toodud mõjuvaid põhjuseid, mis annaksid aluse üldplaneeringu muutmiseks detailplaneeringuga. Kõnealuses kohtuasjas oli tegemist krundi minimaalsuuruse vähendamise juhtumiga ning seejuures oli kolmas isik kohtule esitatud seisukohtades märkinud, et senise praktika kohaselt on piirkonnas kehtestatud detailplaneeringud eranditult üldplaneeringut muutvad – kinnistute suurused on oluliselt väiksemad kui valla üldplaneeringus ette nähtud. Kolleegiumi hinnangul ei vasta selline halduspraktika nõudele, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on erandlik võimalus ning peaks üldjuhul põhinema pärast üldplaneeringu kehtestamist muutunud või teatavaks saanud asjaoludel. Lisaks märkis Riigikohus, et Jõelähtme valla üldplaneeringus sätestatud piirang kruntide suurusele kaitseb ka naabrite, sealhulgas kaebaja huve – üldplaneeringuga ettenähtust väiksemate kruntide loomine suurendab liikluse intensiivsust kaebaja kinnistut läbival teel.¹⁶⁸

Nagu eelnevast nähtub, jäi Riigikohus ka selles otsuses oma varasema praktika juurde, osutades detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkusele. Otsuses kinnitati Riigikohtu valitsevat arusaama, et üldplaneeringu muutmine võib olla lubatav mõjuva põhjuse olemasolul ning reeglina peaks selline mõjuv põhjus põhinema asjaolul, mis on muutunud või teatavaks saanud alles pärast üldplaneeringu kehtestamist.

Põhjendatud vajadusena üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmisel on Riigikohus sisustanud näiteks riigi poolt kaevandamisloa väljastamist. Nimelt asus Riigikohtu halduskolleegium kohtuasjas nr 3-3-1-31-16 seisukohale, et kaevandamise alustamiseks on vajalik kehtiva üldplaneeringu muutmine valla poolt, sest viimane keelab roheline võrgustiku alal intensiivse maakasutuse. Seejuures on kohus selgitanud, et valla kaalutusõigust üldplaneeringu muutmise üle otsustamisel on vähendanud vastuväidete esitamata jätmine kaevandamisloa andmise avatud menetluses. Riigikohus leidis, et vald ei ole üldplaneeringu

¹⁶⁷ RKHKo 24.05.2010 nr 3-3-1-29-10, p 27.

¹⁶⁸ RKHKo 03.12.2012 nr 3-3-1-47-12, p-d 19 ja 21.

muutmise üle otsustamisel piiratud diskretsiooni piires kaalunud tasakaalustatult kaevandamisloa adressaadi erahuve ja nendega seotud riiklikke, regionaalseid ja kohalikke huve. Kohaliku omavalitsuse üksus peab üldplaneeringu muutmisest keeldumisel näitama selgelt ära, miks kaevandamine põhjustaks väga raskeid tagajärgi kohaliku kogukonna heaolule või miks kohaliku kogukonna huvid on kaevandamisloa adressaadi erahuvi ja riiklikke ning regionaalsete huvide suhtes ülekaalukad.¹⁶⁹

Viidatud kohtuotsuse põhjal võib väita, et välistatud ei ole ka olukord, kus kohus võib kohaliku omavalitsuse üksust kohustada üldplaneeringu muutmiseks. Eelnevast järeldub, et kohaliku omavalitsuse üksusel võib lasuda kohustus üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmiseks juhtumil, kui kohaliku omavalitsuse üksuse tavapäraselt ulatuslik kaalutlusruum on üldplaneeringu muutmise üle otsustamisel mingil põhjusel ahenenud, üldplaneeringu muutmisest huvitatud isiku ja riiklikud ning regionaalsed huvid kaaluvad üle kohalikud huvid ning üldplaneeringu muutmise ei põhjusta kohaliku kogukonna heaolule väga raskeid tagajärgi.

3.2. Ringkonnakohtute praktika

Kui viidatud Riigikohtu praktikast tulenes, et kohaliku omavalitsuse üksuse kaalutlusruumi üldplaneeringu muutmise üle otsustamisel ahendab näiteks kaevandamisloa väljastamine riigi poolt, siis Tallinna Ringkonnakohtus on kohtuasjas nr 3-11-2805 asunud seisukohale, et näiteks 1999. aastal eraisiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel sõlmitud lepinguga antud garantii raudteeharu taastamiseks ei ahenda pädeva haldusorgani kaalutlusõigust planeeringuliste lahenduste vahel valikute tegemisel. Viidatud lepingust ei saa tulla õiguspärasest ootust, et kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab linna üldplaneeringut muutva detailplaneeringu.¹⁷⁰

Seega ei pruugi eraisiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel sõlmitud leping olla põhjendatud vajaduseks üldplaneeringu muutmisel ning samamoodi ei ole see aluseks, mis piiraks valla või linna kaalutlusõigust üldplaneeringu muutmise üle otsustamisel. Autor nõustub eelneva seisukohaga, sest vastasel korral ei oleks kohaliku omavalitsuse üksusel

¹⁶⁹ RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-31-16, p-d 21, 22, 26 ja 27.

¹⁷⁰ TlnRKO 20.02.2015 nr 3-11-2805, p 16.

võimalik detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamisel kaaluda kõigi osapoolte huve ning lähtuda seejuures kohaliku omavalitsuse üksuse arengu suundumustest ja vajadustest.

Tartu Ringkonnakohus on otsuses nr 3-13-392 nõustunud madalama astme kohtuga ja avaldanud seisukohta, et üldplaneeringu muutmise põhjendatud vajadusena saab käsitada linna uue biokütusel põhineva katlamaja püstitamist, mis ehitatakse üldistes huvides.¹⁷¹ Autor nõustub, et katlamaja ehitamist võib vaadelda ennekõike avaliku huvina, kuna piirkonna soojavarustuse tagamine või kvaliteedi parendamine toimub avalikes huvides.

Haldusasjas nr 3-11-2186 on Tallinna Ringkonnakohus pidanud valla üldplaneeringu muutmist põhjendatuks, kuivõrd arendaja erahuvi ei ole selgelt eelistatud avalikele huvidele. Üldplaneeringuga määratud väikeelamumaa asemel korterelamumaa (90 korterit) ehitamine ei ole kohtu hinnangul võrreldes senise olukorraga nii drastiline muutus ning samuti on arvesse võetud avalikku huvi, sest viimast kinnitab arendaja kohustus piirkonda lasteaia rajamiseks.¹⁷²

Autori hinnangul on küll eelneva otsuse põhjal järeldatav, et tegemist on tasakaalustatud planeeringulahendusega, kus on arvestatud nii erahuviga korterelamu püstitamiseks kui ka avaliku huviga lasteaia ehitamiseks, kuid nõustuda ei saa kohtu seisukohaga, justkui tegemist ei ole suure muudatusega võrreldes üldplaneeringu järgse lahendusega. Ühe või kahe elamuühiku asemel 90 elamuühiku kavandamine omab suurt mõju mitte üksnes naaberkinnistutele, vaid kogu piirkonna ruumilisele arengule juba tulenevalt näiteks liiklusintensiivsuse olulisest kasvust.

Üldplaneeringu olulist rolli ja selle detailplaneeringuga muutmise erandlikkust on rõhutanud ka Tallinna Ringkonnakohus oma otsuses nr 3-13-70067. Kohus selgitas, et kuivõrd üldplaneering väljendab laiapõhjalist kogukondlikku kokkulepet ja peab tagama valla tasakaalustatud arengu, saab üldplaneeringu muutmise olla vaid erandlik. Selle vastu, et detailplaneeringud koostatakse vastavuses üldplaneeringuga ja üldplaneeringus kavandatu elluviimiseks, esineb kaalukas avalik huvi. Lisaks avaldas kohus seisukohta, et üldplaneeringu muutmiseks puudub põhjendatud vajadus ka tulenevalt valla poolt hiljutisest planeeringute üle

¹⁷¹ TrtRKo 11.03.2015 nr 3-13-392, p 12.

¹⁷² TlnRKo 02.04.2015 nr 3-11-2186, p 22.

vaatamisest ja nende ajakohaseks pidamisest ning ühtegi mõjuvat põhjust, mis võiks tingida üldplaneeringu muutmise vajaduse kaebajate põhiõiguste kaitseks, ei esine.¹⁷³

Kohtuasjas nr 3-14-50634 on Tartu Ringkonnakohus viidanud Riigikohtu varasemale praktikale, mille kohaselt on üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga lubatav vaid ülekaaluka ja õiguspärase erahuvi korral. Samuti on kohus osutanud kohaliku omavalitsuse ulatuslikule kaalutusruumile maakasutus- ja ehitustegevuses, kus kohalik omavalitsus peab arvestama nii avalikke huve, mis väljenduvad muu hulgas maakonnaplaneeringus ja valla üldplaneeringus, kui ka taotleja põhjendatud huve. Kohus ei pidanud antud juhul põhjendatud vajaduseks detailplaneeringuga üldplaneeringut muuta olukorras, kus eraisik oli püstitanud aiama ja lehtla ebaseaduslikult ranna ehituskeeluvööndisse. Nimetatud ehitiste ehituskeeluvööndisse ehitamisel ei ole kohtu hinnangul võimalik tuvastada sellist õiguspärasest ülekaalukat erahuvi, mis võiks kaasa tuua üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamise.¹⁷⁴

Ka otsuses nr 3-15-2711 on Tartu Ringkonnakohus tuginenud Riigikohtu praktikale, viidates detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkusele. Kohus selgitas, et üldplaneeringus määratud maakasutuse juhtotstarve puhke- ja virgestusalana, kus on ette nähtud hooajaliste elamute ning pargiala koos erinevate matka- ja terviseradade ning puistu säilitamise nõudega, väljendab selgelt avalikku huvi. Antud juhtumil ei tuvastanud kohus ülekaalukat ja põhjendatud erahuvi, mis tingiks valla üldplaneeringu erandlikku muutmist väikesadama kavandamiseks.¹⁷⁵

Erinevalt eelnevatest otsustest ei ole Tallinna Ringkonnakohus sisustanud üldplaneeringu muutmise põhjendatust haldusasjas nr 3-15-1406, kus taotleti üldplaneeringu juhtotstarbe muutmist puhkealast sadama-alaks. Kohus hindas detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist toimunuks õiguspäraselt, kuivõrd maavanem oli andnud üldplaneeringu muutmiseks heakskiidu.¹⁷⁶ Viimasega ei saa autor nõustuda, sest maavanema heakskiidu olemasolu iseenesest ei välista detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise põhjendamatust, sh võimalikku vastuolu olemasolu avaliku huviga.

¹⁷³ TlnRKO 04.06.2015 nr 3-13-70067, p-d 9 ja 11.

¹⁷⁴ TrtRKO 20.10.2015 nr 3-14-50634, p-d 11, 14 ja 18.

¹⁷⁵ TrtRKO 21.06.2017 nr 3-15-2711, p 28.

¹⁷⁶ TlnRKO 29.06.2017 nr 3-15-1406, p 14.

Kohtuasjas nr 3-15-2831 asus Tartu Ringkonnakohus seisukohale, et üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamisest keeldumine on õigusvastane ja kuulub tühistamisele tulenevalt otsuse vähesest motiveeritusest. Kohus põhjendas oma otsust sellega, et Riigikohus on küll korduvalt rõhutanud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise erandlikkust, kuid märkinud samuti, et kohalik omavalitsus peab põhjalikult kaaluma ja motiveerima detailplaneeringu lahenduse ning samuti üldplaneeringuga kehtestatud maakasutuse otstarbe muutmise vajalikkust. Ringkonnakohus selgitas, et kui detailplaneeringu algatamise taotlus sisaldab sõnaselgelt taotlust algatada üldplaneeringu muutmine, peab kohalik omavalitsus detailplaneeringu algatamisest keeldumisel näitama ära ka põhjused, miks ei saa vastavas osas üldplaneeringut muuta. Kohus ei pidanud piisavaks detailplaneeringu algatamisest keeldumise põhjuseks kohaliku omavalitsuse üksuse tõdemust, et üldplaneering ei vaja hetkel muutmist.¹⁷⁷

Nagu eelnevast tuleneb, kinnitab kohtupraktika kehtivas õiguses sätestatud ja kirjanduses avaldatud seisukohti, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine peaks olema pigem erandlik võimalus. Õigemini toetuvad kirjanduses avaldatud seisukohad välja kujunenud kohtupraktikale, mis on aidanud kehtivat regulatsiooni sisustada. Kohtupraktika pinnalt on järeldatav, et ühtviisi kaalutletud ja motiveeritud peavad olema haldusotsused, millega otsustatakse üldplaneeringut muuta ning otsused, millega keeldutakse üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamisest. Seejuures tuleb kaaluda kõigi osapoolte huve, nii era- kui ka avalikke huve ning kui esineb vastuolu avaliku huviga, ei ole erahuvist tingitud üldplaneeringu muutmine reeglina põhjendatud. Eelkõige on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine põhjendatud, kui selleks eksisteerib mõjuv põhjus, tegemist on ülekaaluka ja õiguspärase erahuviga või avaliku huviga ning üldplaneeringu muutmise ettepanek tugineb asjaoludel, mis on ilmnunud või teatavaks saanud alles pärast üldplaneeringu kehtestamist.

¹⁷⁷ TrtRKO 19.10.2017 nr 3-15-2831, p 11.

4. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga kohalike omavalitsuste halduspraktikas

4.1. Valimi iseloomustus

Saavutamaks magistritöö eesmärgi on käesolevas peatükis sisalduva halduspraktika analüüsi aluseks kõik üldplaneeringut muutvad detailplaneeringu otsused (243 tk), mis on Tallinna linnaga piirnevate kohaliku omavalitsuse üksuste poolt algatatud ja kehtestatud aastatel 2013–2018. Seejuures on töö autor täiendavalt uurinud kohalike omavalitsuste hinnangul üldplaneeringuga kooskõlas olevaid detailplaneeringute algatamise ja kehtestamise otsuseid, tuvastamaks, kas mõnele otsusele oleks tulnud kohaldada PlanS § 142 järgset regulatsiooni. Lisaks oli analüüsi teostamisel vältimatu tutvuda kohalike omavalitsuste üldplaneeringute tingimustega.

Autori hinnangul on valim piisavalt representatiivne, et teha selle põhjal usaldusväärseid ja üldistatud järeldusi. Valimi moodustab seitse Tallinna linnaga vahetult piirnevat kohaliku omavalitsuse üksust: Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue ja Viimsi vald. Kõnealused vallad sai valitud ajendatuna asjaolust, et Tallinna linnaga piirnevate valdade puhul on tegemist kiiresti arenevate ning kõrge arendus- ja ehitussurvega piirkondadega, kus eeldatavasti on ka surve üldplaneeringu muutmiseks sellevõrra suurem.¹⁷⁸ Kõik Tallinna linna piirinaabrid on valitud eeskätt seetõttu, et tuvastada vajalikul määral, kui ulatuslikult muudetakse detailplaneeringutega üldplaneeringut, millised on peamised üldplaneeringu muudatuste tüübid, milliseid asjaolusid peetakse PlanS § 142 lg 1 kohaseks põhjendatud vajaduseks, ning kas ja kui erinevalt sisustatakse kehtiva õiguse järgseid üldplaneeringu muutmise juhtumeid praktikas. Eelnev omakorda võimaldab anda hinnangu kehtiva regulatsiooni õigusselgusele ja piisavusele.

Ajavahemik 2013–2018 on analüüsi aluseks valitud seetõttu, et üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute otsuste kaardistamisel oleks lähtutud piisavalt pikast perioodist põhjendatud järelduste tegemiseks. Nagu eespool selgitatud, tõi 01.07.2015 jõustunud planeerimisseadus Eesti planeerimisõigusesse kaasa küll olulised muudatused, kuid detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise regulatsioon jäi oma põhisisult samaks.

¹⁷⁸ Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 110.

Kõnealune kuueaastane periood sai valitud ka seetõttu, et mitmes analüüsi objektiks olevas kohalikus omavalitsuses kehtestati üldplaneering 2013. aastal. Kuivõrd üldplaneering koostatakse reeglina vaatega umbes 10-aastasest tulevikku¹⁷⁹, võimaldab eelnev tuvastada, kas detailplaneeringutega üldplaneeringu muutmise on „värskete“ üldplaneeringute korral vähem levinud.

Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute otsuste analüüsimisel pidas autor vajalikuks vaadelda nii planeeringu algatamise kui ka kehtestamise otsuseid, sest kuigi ühegi detailplaneeringu algatamine ei tähenda veel selle kehtestamist¹⁸⁰, väljendab iga planeeringu algatamise otsustus siiski kohaliku omavalitsuse valmisolekut ja soovi taolise planeeringulahenduse realiseerimiseks. Analüüsitud otsustele pääses autor ligi kohalike omavalitsuste avalike dokumendiregistrite kaudu ning mõne otsuse asutusesiseseks kasutamiseks märkimise korral oli abiks kohaliku omavalitsuse veebilehel avaldatud planeeringute teadete info.

4.2. Üldplaneeringut muutvate detailplaneeringute otsuste osakaal

4.2.1. Harku vald

Harku valla üldplaneering¹⁸¹ kehtestati 17.10.2013 ning selle ehitustingimusi, miljööväärtslikke alasid ning tihehoonestusalasid täpsustav teemaplaneering¹⁸² 31.05.2018. Ajavahemikus 2013–2018 tegi Harku vald 80 detailplaneeringu algatamise ja 72 detailplaneeringu kehtestamise otsust ehk kokku 152 otsust. Üldplaneeringut muutvaid otsuseid oli 31, sh 15 detailplaneeringu algatamist ja 16 detailplaneeringu kehtestamist. Kõige enam üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringu otsuseid tehti 2015. ja 2018. aastal.

Nagu eelnevast nähtub, ei ole üldplaneeringu muutmise Harku vallas laialdaselt levinud. Vaadeldud perioodil moodustasid üldplaneeringut muutvad detailplaneeringu otsused kogu otsustest 20,4% suuruse osakaalu.

¹⁷⁹ Rahandusministeerium on leidnud, et üldplaneeringu abil saab seada ja järgida pikaajalisi (enam kui 10-aastaseid) ruumilise arengu eesmärgi. Nõuandeid ÜP koostamiseks, lk 8.

¹⁸⁰ RKKHo 13.10.2005 nr 3-3-1-44-05, p 9.

¹⁸¹ <https://www.harku.ee/kehtiv-uldplaneering> (02.03.2019).

¹⁸² https://kaart.harku.ee/DP/E_teemaplaneering_avalik/ (02.03.2019).

4.2.2. Jõelähtme vald

Jõelähtme valla üldplaneering¹⁸³ on kehtestatud 29.04.2003 ning territooriumi osa üldplaneering¹⁸⁴ kehtestati 25.08.2011. Vaadeldud perioodil algatas Jõelähtme vald 102 ja kehtestas 95 detailplaneeringut ehk kokku 197 detailplaneeringut. Kõnealustest planeeringutest koguni 95 olid üldplaneeringut muutvad – 50 detailplaneeringu algatamist ja 45 detailplaneeringu kehtestamist. Enim otsuseid üldplaneeringu muutmiseks tehti 2014. aastal, mil 20 otsust 38-st olid üldplaneeringut muutvad ja 2018. aastal, mil 20 otsust 34-st olid üldplaneeringuga vastuolus.

Ülaltoodust järeldub, et üldplaneeringu detailplaneeringutega muutmise on Jõelähtme vallas silmapaistvalt ulatuslik. Analüüsitud perioodil hõlmasid üldplaneeringut muutvad detailplaneeringu otsused kogu otsustest lausa 48,2% ehk peaaegu pooltel juhtudel tehti ettepanek kehtestatud üldplaneeringu muutmiseks.

4.2.3. Kiili vald

Kiili valla üldplaneering¹⁸⁵ kehtestati 16.05.2013. Aastatel 2013–2018 tegi Kiili vald 44 detailplaneeringu algatamise ja 46 detailplaneeringu kehtestamise otsust ehk kokku 90 otsust. Nendest üldplaneeringut muutvaid otsuseid oli kokku 14, millest 9 hõlmasid detailplaneeringu algatamist ja 5 detailplaneeringu kehtestamist. Kõige rohkem üldplaneeringu muutmise otsuseid tegi vald 2015. ja 2017. aastal ning aastatel 2013 ja 2014 olid kõik otsused üldplaneeringu kohased.

Eelneva põhjal võib väita, et kehtestatud üldplaneeringu muutmise ei ole Kiili vallas laialdane. Vaadeldud perioodil moodustasid üldplaneeringut muutvad otsused kogu otsustest 15,6%. Samas väärib märkimist, et vaid kahe aasta möödudes üldplaneeringu kehtestamisest, s.o aastal 2015, sisaldasid pooled detailplaneeringu algatamise otsused ettepanekut kehtiva üldplaneeringu muutmiseks.

¹⁸³ <https://joelahtme.kovtp.ee/uldplaneering-kehtiv-> (02.03.2019).

¹⁸⁴ <http://joelahtme.kovtp.ee/loo-aleviku-liivamae-kula-saha-kula-ja-nehatu-kula-uldplaneering> (02.03.2019).

¹⁸⁵ <https://www.kiilivald.ee/ehitus-ja-planeerimine/uldplaneering> (02.03.2019).

4.2.4. Rae vald

Rae valla üldplaneering¹⁸⁶ on kehtestatud 21.05.2013 ning Jüri aleviku ja sellega piirnevate alade üldplaneering¹⁸⁷ kehtestati 20.09.2012. Ajavahemikus 2013–2018 algatas Rae vald 176 ja kehtestas 163 detailplaneeringut ehk kokku tehti 339 otsust. Nimetatud otsustest ainult 15 olid üldplaneeringut muutvad. Enim üldplaneeringut muutvaid otsuseid tehti 2018. aastal, mil 5 otsust 65-st sisaldasid ettepanekut üldplaneeringu muutmiseks.

Eelnevast järeldub, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega on Rae vallas marginaalne. Analüüsitud perioodil moodustasid üldplaneeringut muutvad detailplaneeringu otsused kogu otsustest vaid 4,4% suuruse osakaalu.

4.2.5. Saku vald

Saku valla üldplaneering kehtestati 09.04.2009 ning Saku aleviku ja lähiala üldplaneering on kehtestatud 16.08.2012.¹⁸⁸ Vaadeldud perioodil tegi Saku vald 78 detailplaneeringu algatamise ja 80 detailplaneeringu kehtestamise otsust ehk kokku 158 otsust. Üldplaneeringut muutvaid otsuseid oli 29, millest 13 hõlmasid detailplaneeringu algatamist ja 16 detailplaneeringu kehtestamist. Kõige rohkem otsuseid üldplaneeringu muutmiseks tehti 2016. aastal, mil 7 otsust 30-st ei olnud üldplaneeringu kohased.

Seega ei ole üldplaneeringu muutmine Saku vallas laialdaselt levinud. Analüüsitud aastatel moodustasid üldplaneeringut muutvad detailplaneeringu otsused kogu otsustest 18,4% suuruse osakaalu.

4.2.6. Saue vald

Kuivõrd praegune Saue vald moodustati 24.10.2017, mil ühinesid Saue linn ning Kernu, Nissi ja Saue vald, kehtib Saue valla territooriumil hetkel 4 üldplaneeringut.¹⁸⁹ Saue valla üldplaneering on kehtestatud 29.11.2012, Saue linna üldplaneering kehtestati 20.12.2010,

¹⁸⁶ <https://www.rae.ee/rae-valla-uldplaneering> (03.03.2019).

¹⁸⁷ <https://www.rae.ee/juri-uldplaneering> (03.03.2019).

¹⁸⁸ Mõlemad üldplaneeringud on kättesaadavad: <https://www.sakuvald.ee/uldplaneering> (04.03.2019).

¹⁸⁹ Autor on ühinemise järgselt uurinud kõigi nelja üldplaneeringu muutmist.

Kernu valla üldplaneering kehtestati 13.10.2005 ning Nissi valla üldplaneering kehtestati 01.07.2014.¹⁹⁰ Ajavahemikus 2013–2018 algatas Saue vald 63 ja kehtestas 66 detailplaneeringut ehk kokku 129 detailplaneeringut. Nendest vaid 10 sisaldasid ettepanekut üldplaneeringu muutmiseks, seejuures 1 hõlmas detailplaneeringu algatamist ja 9 detailplaneeringu kehtestamist. Enim üldplaneeringut muutvaid otsuseid tehti 2013. ja 2014. aastal ning aastatel 2016 ja 2017 olid kõik algatatud ja kehtestatud detailplaneeringud üldplaneeringu kohased.

Eelneva põhjal võib väita, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega on Saue vallas vähe levinud. Vaadeldud perioodil sisaldas vaid 7,8% otsustest ettepanekut kehtestatud üldplaneeringu muutmiseks.

4.2.7. Viimsi vald

Viimsi valla üldplaneering kehtestati 11.01.2000. Viimsi vald eristub ülejäänud analüüsitud valdadest sellepolest, et vallas on perioodil 1997–2011 kehtestatud mitmeid üldplaneeringu teemaplaneeringuid ja territooriumi osa üldplaneeringuid. Nii kehtivad eraldi Prangli saare ja Naissaare üldplaneeringud, Lubja küla klindiasangu üldplaneering ning Äigrumäe küla, Laiaküla küla ja osaliselt Metsakasti küla üldplaneering. Üldplaneeringu teemaplaneeringutena on kehtestatud elamuehituse põhimõtete ja üldiste ehitustingimuste teemaplaneering, miljööväärtuslike alade ja rohevõrgustiku teemaplaneering ning lapsesõbraliku Viimsi teemaplaneering.¹⁹¹

Aastatel 2013–2018 algatas Viimsi vald 134 ja kehtestas 91 detailplaneeringut ehk kokku tehti 225 sellekohast otsust. Nendest üldplaneeringut muutvaid otsuseid oli 49, sh 28 detailplaneeringu algatamise ja 21 detailplaneeringu kehtestamise otsust. Kõige rohkem otsuseid üldplaneeringu muutmiseks tehti 2016. ja 2018. aastal. Silma paistab aasta 2016, mil 22-st algatatud detailplaneeringust peaaegu pooled sisaldasid ettepanekut üldplaneeringu muutmiseks.

¹⁹⁰ Nimetatud üldplaneeringud on kättesaadavad: <http://sauevald.ee/uldplaneering> (04.03.2019).

¹⁹¹ Nimetatud üldplaneeringud on kättesaadavad:

<https://www.viimsivald.ee/teenused/planeeringud/uldplaneeringud/kehtestatud> (04.03.2019).

Eelnevast nähtub, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringutega ei ole Viimsi vallas väga ulatuslik, moodustades 21,8% suuruse osakaalu kogu otsustest.

Ülaltoodu põhjal võib järeldada, et kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamine ei ole Tallinna linnaga piirnevates valdades enam nii laialdaselt levinud nagu oli see kümmekond aastat tagasi¹⁹², v.a Jõelähtme vald, kus endiselt muudetakse üldplaneeringut ligi pooltel juhtudel. Eeldatavasti on antud muudatuse põhjutanud eeskätt ruumilise arengu vajadustele vastava ajakohase üldplaneeringu kehtestamine, seda vähemalt Harku ja Rae valla näitel, kuid välistada ei saa ka muutunud regulatsioonist tulenevat mõju. Siiski ei joonistu analüüsi tulemuste pinnalt üldplaneeringu vanuse ja selle muutmise ulatuse vahel välja kindlat seost, sest kui näiteks Harku valla üldplaneering kehtestati 2013. aasta lõpus ja Viimsi valla üldplaneering oluliselt varem¹⁹³, siis üldplaneeringu muutmise osakaal on valdades väga sarnane. Lisaks on märgatav, et Rae ja Saue vallas, kus üldplaneeringut muutvaid otsuseid tehti kõige vähem, on kõnealuste otsuste osakaal enam kui poole väiksem Harku ja Kiili valla otsustest, kuigi kõikides nimetatud valdades kehtestati üldplaneering enam-vähem samal ajal. Siinkohal julgeb autor vaid eeldada, et selliste erisuste üheks põhjuseks võib olla kehtiva õiguse erinev kohaldamine.

4.3. Levinumad üldplaneeringu muutmise juhtumid ja nende sisustamise erisused

Nagu autor töö esimeses osas järeldas, jätavad PlanS § 142 lg-s 1 sätestatud üldplaneeringu muutmise juhtumid seaduse rakendajatele üsna avara tõlgendamisruumi. Eriti laialt on võimalik sisustada PlanS § 142 lg 1 p 1 järgset üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmise juhtu, kuid ka PlanS § 142 lg 1 p-s 2 nimetatud üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangu ületamine ja krundi minimaalsuuruse vähendamine võimaldavad PlanS § 142 lg 1 p-st 3 tuleneva olulise või ulatusliku üldplaneeringu muutmise viite tõttu erinevat kohaldamist. PlanS § 142 lg 1 p-s 2 sätestatud detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmise ning LKS § 40 lg 4 p 2 kohase ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamise juhtumid peaksid aga võimaldama normide ühetaolisemat rakendamist.

¹⁹² Viide 13, lk-d 28-33.

Eelnevast tulenevalt on oluline esmalt kaardistada, millised on olnud levinumad üldplaneeringu muutmise juhtumid analüüsi objektiks olevate kohalike omavalitsuste halduspraktikas ning kui sarnaselt või erinevalt on viidatud regulatsiooni kohaldatud. Ühtlasi peab autor vajalikuks selgitada, kas ja milliseid muudatusi on kohalikud omavalitsused pidanud üldplaneeringu oluliseks muutmiseks lisaks seaduses nimetatud juhtudele.

Harku valla 31-st detailplaneeringuga üldplaneeringut muutvast otsusest 16 hõlmasid maakasutuse juhtotstarbe muutmist, 13 otsusega vähendati krundi minimaalsuurust, 1 otsusega taotleti kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamist ning 1 otsuse puhul oli tegemist muu kohaliku omavalitsuse hinnangul olulise üldplaneeringu muutmisega. Muu olulise üldplaneeringu muudatusena sisustas Harku vald juhtumit, kus üldplaneeringuga kehtestatud maksimaalse täisehitusprotsendi 20 asemel taotleti oluliselt suurema, s.o 36%, määramist.¹⁹⁴

Mis puutub üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe muutmisesse, on tuvastatav, et Harku valla praktika kehtiva õiguse kohaldamisel ei ole olnud ühetaoline. Näiteks 2014. aastal kehtestatud detailplaneeringu otsuses leidis vald, et planeering on üldplaneeringut muutev, sest 10,1 ha suurusest planeeringualast 1,0 ha suurune ala muudetakse üldplaneeringus fikseeritud elamumaa juhtotstarbest tootmismaa otstarbega alaks.¹⁹⁵ Seega oli tegemist juhtumiga, kus üldplaneeringus määratud maakasutuse juhutstarvet muudeti 9,9%. Samas on samal aastal algatatud detailplaneeringut Harku vald pidanud üldplaneeringu kohaseks põhjusel, et kogu planeeringualast vaid 9% juhtotstarbe muutmise ei ole üldplaneeringu põhilahenduse muutmise.¹⁹⁶ Seejuures väärub märkimist, et viimases detailplaneeringus kavandati muuhulgas üldplaneeringus määratud oluliselt väiksemaid elamumaa krunte. Autori hinnangul oleks tulnud üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe muutmist sisustada viidatud planeeringutes ühtmoodi, sest tegemist oli vaid 0,9% suuruse erisusega. 2016. aastal algatatud detailplaneeringu otsuses on aga Harku vald

¹⁹³ Viimsi valla mandriosa üldplaneering kehtestati 2000. aastal ning üldisi ehitustingimusi ja elamuehituse põhimõtteid määrav teemaplaneering 2005. aastal.

¹⁹⁴ Harku valla Rannamõisa küla Ringtee 14 mü ja lähiala detailplaneering, algatatud 24.10.2017, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=237280>

¹⁹⁵ Harku valla Tabasalu aleviku Uus-Ranna ja Lõuna-Ranna detailplaneering, kehtestatud 30.01.2014, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=234015>

¹⁹⁶ Harku valla Vääna-Jõesuu küla Urgumetsa, Almare tee 26, Aruheina tee 34, Aruheina 36 maaüksuste ja Keila metskond 1 maaüksuse osa ning nende lähiala detailplaneering, algatatud 18.12.2014, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=235593>

selgitanud, et 20% ulatuses üldplaneeringu järgse juhtotstarbe muutmine ei ole käsitatav üldplaneeringu olulise muutmisena.¹⁹⁷ Vaadeldud perioodi otsuste pinnalt ei selgu, kui suures ulatuses juhtotstarbe muutmist peab vald üldplaneeringu kohaseks.

Huvitavaks näiteks Harku valla praktikas on detailplaneeringu algatamise otsus, millega kavandati üldplaneeringus tsoneeritud elamumaa juhtotstarbega alal ärimaa sihtotstarbega kinnistul ärihoone laiendamist. Vald põhjendas detailplaneeringu üldplaneeringule vastavust sellega, et maaüksuse olemasolevat sihtotstarvet ei muudeta ning jätkub kinnistu senise kasutusotstarbe kohane kasutus. Kuivõrd kehtiva õiguse järgi on üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele ja üldplaneering nägi planeeringualal ette elamumaa arengusuuna, oleks autori hinnangul tulnud kõnealuse detailplaneeringuga muuta üldplaneeringut, fikseerides olukorra, et olemasoleva äritegevusega jätkatakse ning üldplaneeringu järgse elamumaa kavandamine on vähetõenäoline.

Teist levinumat üldplaneeringu muutmise juhtumit ehk krundi minimaalsuuruse vähendamist on Harku valla praktikas kohaldatud juhtudel, kui ei ole tagatud ehitusõiguse võimaldamiseks hajaasustuses määratud minimaalse 2,0 ha suuruse kinnistu nõue ja planeeritud on oluliselt väiksemad elamumaa krundid¹⁹⁸; kui on vähendatud tihehoonestusalal 2000 m² või 1500 m² ühepereelamu krundi ja 3000 m² kaksikelamu krundi kohta nõutavat krundi pinda; või kui on vähendatud korterelamumaa korteri kohta määratud 400 m² suurust krundi pinda. Analüüsitud otsuste põhjal võib väita, et Harku vald on krundi minimaalsuuruse vähendamise sisustamisel tõlgendanud üldplaneeringu muutmisenä lisaks suurematele muudatustele ka väiksemaid kõrvalekaldeid. Nii on näiteks 400 m² asemel planeeritud 361 m² suurust krundi pinda peetud üldplaneeringu põhilahenduse muutmiseks.¹⁹⁹ Samuti on üldplaneeringut muutmise sisustatud planeeringulahendust, milles kavandati nõutud 3000 m² suuruse kaksikelamu krundi asemel

¹⁹⁷ Harku valla Adra küla Aasa-Väljaotsa maaüksuse ja selle lähiala detailplaneering, algatatud 30.08.2016,

<https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=236252>

¹⁹⁸ Nt Harku valla Suurupi küla Kaasiku maaüksuse ja lähiala detailplaneering, algatatud 02.11.2015,

<https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=226096>; Harku valla Sõrve küla Loojangu tee 27 maaüksuse ja selle lähiala detailplaneering, algatatud 01.11.2016, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=208100>;

Harku valla Kütke küla Tamme maaüksuse ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 05.09.2017,

<https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=237017>; Harku valla Naage küla Taavi maaüksuse ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 26.07.2018, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=278547>

¹⁹⁹ Harku valla Tabasalu aleviku Sarapuu tn 9, Sarapuu tn 9a, Sarapuu tn 9b ja Pähkli 15 maaüksuste ning lähiala detailplaneering, kehtestatud 22.06.2015, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=228810>

2582 m² suurune krunt²⁰⁰ ja detailplaneeringut, millega planeeriti 1500 m² asemel 1356 m² suurune elamumaa krunt.²⁰¹ Samas ühes detailplaneeringus ei ole Harku vald 1293 m² suuruse elamumaa krundi moodustamist üldplaneeringu muutmiseks pidanud.²⁰²

Jõelähtme valla 95-st üldplaneeringu põhilahendust muutvast otsusest 39 moodustasid maakasutuse juhtotstarbe muutmise juhtumid, 26 hõlmasid krundi minimaalsuuruse vähendamist, 16 otsusega taotleti ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamist ning 11 otsust sisaldasid nii maakasutuse juhtotstarbe muutmist kui ka ehituskeeluvööndi laiuse ja/või krundi minimaalsuuruse vähendamist samaaegselt. Muu olulise üldplaneeringu muutmisenä tõi Jõelähtme vald kolmel korral üldplaneeringus määratud elamute omavahelise kauguse vähendamist. Viimase sisustamisel on ühe otsuse puhul tuvastatav, et üldplaneeringu oluliseks muutmiseks on peetud elamute omavahelise kauguse vähendamist 50 meetrit 25 meetrile²⁰³, kuid kahe ülejäänud otsuse selgitustes on märgitud üksnes, et elamute omavaheline kaugus 200 meetrit ei ole tagatud.²⁰⁴ Seejuures on 2017. aastal kehtestatud detailplaneeringus sedastatud, et 10% suurune kõrvalekalle elamute omavahelise kauguse osas ei ole üldplaneeringu oluline või ulatuslik muutmise.²⁰⁵

Sarnaselt Harku vallale ei ole ka Jõelähtme valla halduspraktika üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe muutmise juhtumite sisustamisel olnud järjepidev. Võib väita, et analüüsitud ajavahemikus on Jõelähtme vald maakasutuse juhtotstarbe ulatuslike muutmise juhtumite sisustamisel läinud üle regulatsiooni kitsalt rakendamisele laiemale. Seda kinnitavad mitmed detailplaneeringu otsused, mis algatati üldplaneeringut muutvana, kuid kehtestati

²⁰⁰ Harku valla Suurupi küla Marese tee 11//Munakivi tee 18, Marese tee 9//Munakivi tee 16, Munakivi tee 14 ja Marese tee 3 maaüksuste ning lähiala detailplaneering, algatatud 31.05.2016,

<https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=235939>

²⁰¹ Harku valla Tabasalu aleviku Kuusiku tn 11 maaüksuse ja lähiala detailplaneering, algatatud 25.01.2018,

<https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=278576>

²⁰² Harku valla Ilmandu küla Romantiku tee 6, Romantiku tee 6a ja Romantiku tee 8 maaüksuste ning lähiala detailplaneering, algatatud 05.12.2017, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=237380>

²⁰³ Jõelähtme valla Ihasalu küla Ihasalu tee 80 maaüksuse ja lähiala detailplaneering, algatatud 21.09.2017,

https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=2230016&desktop=1017&u=20190420180706

²⁰⁴ Jõelähtme valla Saha küla Vambola kinnistu detailplaneering, algatatud 31.03.2014,

https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1049176&desktop=1017&u=20190420180237;

Jõelähtme valla Saha küla Oru katastriüksuse detailplaneering, kehtestatud 15.10.2015,

https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1451616&desktop=1017&u=20190420181122;

²⁰⁵ Jõelähtme valla Ihasalu küla Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneering, kehtestatud 04.05.2017,

https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=2092703&desktop=1017&u=20190420190603

üldplaneeringu kohasena. Näiteks on ühe detailplaneeringu kehtestamisel selgitatud, et kuigi detailplaneering on algatatud üldplaneeringut muutmata, tuleb see kehtestada üldplaneeringu kohasena, sest 1,83 ha suurusele üldplaneeringu järgsele looduslikule maa-alale kahe 2000 m² suuruse elamumaa krundi planeerimine ei ole üldplaneeringu põhilahenduse ulatuslik muutmine.²⁰⁶ Sarnaselt on märgitud ka 2015. aastal kehtestatud detailplaneeringu otsuses, et üldplaneeringut muutmata algatatud detailplaneering kehtestatakse üldplaneeringu kohasena, sest ainult 10% ulatuses maakasutuse juhtotstarbe muutmine ei ole üldplaneeringu ulatuslik muutmine.²⁰⁷ Veelgi enam, 2016. aastal on Jõelähtme vald avaldanud seisukohta, et 40% ulatuses üldplaneeringu järgse maakasutuse muutmine ei ole tõlgendatav juhtotstarbe ulatusliku muutmisena.²⁰⁸ Oluline on märkida, et viimase näite puhul oli tegemist mitmete piirangutega alaga, sest tegemist oli nii väärtusliku põllu- ja metsamajandusmaa, miljööväärtusliku ala, rohekoridori territooriumi kui ka muinsuskaitsealaga.

Jõelähtme valla praktikast hakkab silma detailplaneeringu algatamise otsus, mida sisustati üldplaneeringu kohasena, sest miljööväärtusliku elamumaa juhtotstarbe muutmine 100% ühiskondlike ehitiste jaoks ei ole ulatuslik üldplaneeringu muutmine.²⁰⁹ Tegemist oli olukorraga, kus 7200 m² suurusele maatulundusmaa sihtotstarbega alale kavandati külaplats koos seda teenindavate ehitistega. Analüüsitud otsuste põhjal on järeldatav, et Jõelähtme valla hinnangul on detailplaneering üldplaneeringuga kooskõlas, kui on järgitud minimaalselt 60% ulatuses üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet.

Erinevalt Harku vallast on Jõelähtme vald üldplaneeringut muutmata detailplaneeringuteks lugenud planeeringuid, mille üldplaneeringu järgne maakasutuse juhtotstarve ja kinnistu tegelik sihtotstarve erinevad, kuid jätkatakse tegeliku sihtotstarbe järgset tegevust. Näiteks on olemasoleva tootmismaa sihtotstarbega kinnistutel tootmistegevuse laiendamiseks koostatud detailplaneeringut menetletud üldplaneeringut muutmata, sest üldplaneering näeb tootmismaa

²⁰⁶ Jõelähtme valla Neeme küla Kolli 6 maaüksuse detailplaneering, kehtestatud 25.04.2013, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=798890&desktop=1017&u=20190420183914

²⁰⁷ Jõelähtme valla Loo küla Künka kinnistu detailplaneering, kehtestatud 15.01.2015, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1255263&desktop=1017&u=20190420185849

²⁰⁸ Jõelähtme valla Saha küla Liipa maaüksuse detailplaneering, algatatud 01.12.2016, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1882348&desktop=1017&u=20190420193615

²⁰⁹ Jõelähtme valla Ihasalu küla Suurekivi 1 maaüksuse detailplaneering, algatatud 26.11.2015, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1500119&desktop=1017&u=20190420195908

asemel ette ärimaa juhtotstarbe.²¹⁰ Samamoodi on üldplaneeringus tsoneeritud väikeelamumaaale tootmismaa sihtotstarbega kinnistule tootmishoonete kavandamist sisustatud üldplaneeringut muutvana.²¹¹

Üldplaneeringuga määratud krundi minimaalsuuruse vähendamise juhtumite juures ei suutnud autor tuvastada ühtegi detailplaneeringu otsust, kus oleks nõutud krundi suuruselt kõrvalekaldumist sisustatud üldplaneeringu kohasena. Näiteks on Jõelähtme vald pidanud detailplaneeringut üldplaneeringuga vastuolus olevaks ka juhul, kui üldplaneeringu järgse minimaalse 3000 m² suuruse elamumaa krundi asemel kavandati 2600 m² suurune krunt.²¹²

Jõelähtme vald eristub teistest analüüsitud valdadest selle poolest, et üldplaneeringu muutmine ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamise tõttu on üsna levinud. Kuigi Viimsi ja Harku vald piirnevad sarnaselt Jõelähtme vallale samuti merealaga, kus ehituskeeluvööndi vähendamise juhtumeid peaks esinema rohkem, on viidatud valdades üldplaneeringu muutmine ehituskeeluvööndi vähendamise tõttu vähem levinud.

Kiili valla 14-st üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavast detailplaneeringu otsusest 8 hõlmasid üldplaneeringuga määratud krundi minimaalsuuruse vähendamist, 4 otsust puudutasid maakasutuse juhtotstarbe muutmist ning 2 otsust pidas kohalik omavalitsus muu olulise üldplaneeringu muutmise juhtumiks. Neist üks otsus oli Kiili valla hinnangul üldplaneeringut muutev, sest ei olnud tagatud avalikult kasutatava sotsiaalmaa krundi moodustamine 15% ulatuses²¹³ ning teine otsus sisaldas üldplaneeringu muutmise ettepanekut tulenevalt asjaolust, et detailplaneering ei olnud kooskõlas nii üldplaneeringus määratud korterelamumaa koormusindeksiga, üksikelamukrundi minimaalsuurusega kui ka lubatud

²¹⁰ Jõelähtme valla Loo aleviku Saha tee 25 ja 25a maaüksuste detailplaneering, kehtestatud 26.06.2014, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1128688&desktop=1017&u=20190420202657

²¹¹ Jõelähtme valla Uusküla Maardu tee 23 maaüksuse detailplaneering, algatatud 16.06.2016, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1721393&desktop=1017&u=20190420202307

²¹² Jõelähtme valla Kaberneeme küla Ranna maaüksuse detailplaneering, kehtestatud 26.09.2013, https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=906962&desktop=1017&u=20190420205713

²¹³ Kiili valla Nabala küla Jõeääre kinnistu detailplaneering, algatatud 16.11.2017, https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1495556&desktop=1017&u=20190420223311

maksimaalse hoone ehitisealuse pindalaga.²¹⁴ Viimase puhul kõrvalekallete ulatust otsuses ei selgitatud.

Sarnaselt Harku ja Jõelähtme vallale on ka Kiili valla levinumateks üldplaneeringu muutmise juhtudeks krundi minimaalsuuruse vähendamine ja maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine. Kiili vallas on detailplaneeringutega üldplaneeringut muudetud peamiselt juhul, kui täidetud ei ole Kiili valla üldplaneeringuga kehtestatud hajaasustuse tingimustele vastava ehitustegevuse nõue, kus 1 elamu kavandamiseks peab olema minimaalselt 2,0 ha maad. Analüüsitud otsuste põhjal on järeldatav, et kõrvalekaldeid nimetatud nõudest ei lubata, sest üldplaneeringut muutmaks on peetud ka planeeringut, kus kahele 1,9 ha suurusele olemasoleva elamumaa sihtotstarbega kinnistule taotleti ehitusõiguse määramist 1 elamu ehitamiseks.²¹⁵

Vaadeldud üldplaneeringu maakasutuse juhtotstarbe muutmise otsuste põhjal võib väita, et võrreldes Harku ja Jõelähtme vallaga on Kiili vald kehtiva regulatsiooni rakendamisel oluliselt ettevaatlikum, tõlgendades seda oluliselt kitsamalt. Nii on ka minimaalset kõrvalekallet üldplaneeringu järgesst maakasutuse juhtotstarbest sisustatud üldplaneeringu muutmisenä. Näiteks 2017. aastal algatatud detailplaneeringut pidas vald üldplaneeringut muutmaks, kuigi tegemist oli olukorraga, kus 10,5 ha suurusest olemasolevast tootmistaast, mille üldplaneeringu kohane maakasutuse juhtotstarve oli tootmis- ja ärimaa, moodustati 2 elamumaa krunti kokku 1,33 ha suurusele alale.²¹⁶ Seejuures on otsuses selgitatud, et kuigi detailplaneering ühelt poolt vastab seaduses sätestatud nõuetele üldplaneeringut mittemuutva detailplaneeringu osas, on detailplaneering siiski otseselt vastuolus valla üldplaneeringuga. Milles kõnealune vastuolu seisneb, põhjendatud ei ole.

²¹⁴ Kiili valla Luige aleviku Metsa kinnistu detailplaneering, kehtestatud 21.04.2016, https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1159920&desktop=1017&u=20190420224320

²¹⁵ Kiili valla Mõisaküla Tominga ja Tammetõru kinnistute detailplaneering, algatatud 15.11.2018, https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1735357&desktop=1017&u=20190420231008

²¹⁶ Kiili valla Luige aleviku Luige tn 1 detailplaneering, algatatud 21.09.2017, https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1468147&desktop=1017&u=20190421122424. Viidatud otsuses jäid volikogu liikmed üldplaneeringu muutmise küsimuses eriarvamusele: 5 komisjoni liiget leidis, et tegemist ei ole üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga ning 3 komisjoni liiget jäid seisukohale, et tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga.

Rae valla 15-st üldplaneeringut detailplaneeringuga muutvast otsusest 14 puhul oli tegemist maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmisega ning 1 otsus sisaldas üldplaneeringu muutmise ettepanekut, sest tagatud ei olnud nõutud õuealade omavaheline kaugus 500 m.²¹⁷

Mis puutub Rae valla enim levinud üldplaneeringu muutmise juhtumitesse, mis seisnevad maakasutuse juhtotstarbe ulatuslikus muutmises, on märgatav halduspraktika teatav eklektilisus. Näiteks on 2014. aastal kehtestatud detailplaneeringut, millega muudeti üldplaneeringu järgne haljasmaa juhtotstarve 25% ulatuses elamumaaks, vald pidanud üldplaneeringu kohaseks.²¹⁸ Üldplaneeringut mittemuutvaks on loetud ka 2018. aastal algatatud detailplaneeringut, milles tehti ettepanek üldplaneeringus määratud haljasala ja parkmetsamaa muutmiseks 28,7% ulatuses elamumaaks.²¹⁹ Samas on 2017. aastal algatatud detailplaneeringut, millega moodustati üldplaneeringus tsoneeritud põllumajandusmaast 22,7% ulatuses ühiskondlike ehitiste maa, Rae vald pidanud üldplaneeringut muutvaks.²²⁰ Lisaks on 0,4 ha suuruse planeeringuala muutmist üldplaneeringu järgsest põllumajandusmaast ühiskondlike ehitiste maaks sisustatud üldplaneeringu muutmisenä²²¹, kuid 0,3 ha suuruse elamumaa juhtotstarbe muutmist ühiskondlike ehitiste maaks on peetud üldplaneeringut mittemuutvaks.²²²

²¹⁷ Rae valla Veskitaguse küla Kopasalu, Kopamäe, Kõrgesaare, Arukase ja Möldrimetsa maaüksuste ning lähiala detailplaneering, kehtestatud 23.01.2018, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kopasalu&itm=403482&clr=history&pageSize=20&page=1>

²¹⁸ Rae valla Karla küla Lõolapõllu kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 25.06.2014, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=L%C3%B5olap%C3%B5llu&itm=45581&clr=history&pageSize=20&page=2>

²¹⁹ Rae valla Assaku aleviku Veski tee 29 kinnistu detailplaneering, algatatud 16.01.2018, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Veski%20tee%2029&itm=401861&clr=history&pageSize=20&page=1>

²²⁰ Rae valla Urvaste küla Toominga kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 18.04.2017, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Urvaste%20k%C3%BCla%20Toominga&itm=338031&clr=history&pageSize=20&page=2>

²²¹ Rae valla Kurna küla Kangrumäe kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 20.02.2018, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kurna%20k%C3%BCla%20Kangrum%C3%A4e&itm=409201&clr=history&pageSize=20&page=1>

²²² Rae valla Uuesalu küla Kopra tee 4 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 27.02.2018, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kopra%20tee%204&itm=411322&clr=history&pageSize=20&page=1>

Sarnaselt Harku vallale, kuid erinevalt Jõelähtme vallast, on Rae vald üldplaneeringu kohaseks pidanud olemasoleva maa sihtotstarbe järgset detailplaneerimist, kuigi üldplaneering näeb maa-alale ette teistsuguse juhtotstarbe.²²³

Saku valla 29-st detailplaneeringuga üldplaneeringut muutvast otsusest hõlmasid 20 maakasutuse juhtotstarbe muutmist, 5 sisaldasid üldplaneeringu muutmise ettepanekut seoses kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamisega, 2 otsusega vähendati üldplaneeringuga määratud krundi minimaalsuurust ning 2 otsusega ületati hoonestuse kõrguspiirangut ja vähendati kalda ehituskeeluvööndit samaaegselt.

Sarnaselt Harku, Jõelähtme ja Rae vallale on ka Saku valla üldplaneeringu muutmise peamiseks juhtumiks üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine. Saku valla erisuseks on, et kehtestatud üldplaneeringutes on sisustatud, mida maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmisenäe mõistetakse. Detailplaneering loetakse üldplaneeringuga kooskõlas olevaks, kui uue hoonestuse rajamisel järgitakse üldplaneeringu järgset maakasutust vähemalt 70% ulatuses.²²⁴ Seega on üheselt selge, et vald peab maakasutuse juhtotstarbest kuni 30% kõrvalekallet üldplaneeringu põhilahendust mittemuutvaks. Saku aleviku üldplaneering sisaldab ka teavet, et üldplaneeringu muutmise eelduseks on piisava avaliku huvi olemasolu.²²⁵

Tänu eelneva määratluse olemasolule on Saku valla üldplaneeringu muutmise juhtumite sisustamine maakasutuse juhtotstarbe küsimuses oluliselt ühetaolisem kui teistes ülal viidatud valdades. Erinevalt Rae vallast on Saku valla hinnangul tegemist üldplaneeringu muutmisega ka juhul, kui väiksema kinnistu (nt 1500 m²) maakasutust detailplaneeringuga muudetakse.²²⁶ Seega hindab Saku vald üldplaneeringu muutmist detailplaneeringu ala põhiselt.

²²³ Rae valla Jüri aleviku Aruküla tee 19 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 26.09.2017, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Aruk%C3%BCla%20tee%2019&itm=372731&clr=history&pageSize=20&page=1>

²²⁴ Saku valla üldplaneering, lk 23, kehtestatud 09.04.2009, <https://www.sakuvald.ee/documents/379795/588312/Uldplaneeringu+seletuskiri+2009.pdf/0e96850d-1a89-484e-a521-fb7b566b4bab>; Saku aleviku ja lähiala üldplaneering, lk 15, kehtestatud 16.08.2012, <https://www.sakuvald.ee/documents/379795/588312/Saku+aleviku+ja+l%C3%A4hiala+%C3%BCldplaneeringu+seletuskiri.pdf/9b4a0229-c845-43d0-9a88-10deaf177b2f>

²²⁵ Saku aleviku ja lähiala üldplaneering, lk 46.

²²⁶ Saku aleviku Nurme tn 3a detailplaneering, kehtestatud 18.04.2013 otsusega nr 28.

Sarnaselt Jõelähtme vallale on Saku vald oma planeerimispraktikas olnud seisukohal, et üldplaneeringu muutmisega on tegemist ka juhul, kui üldplaneeringus määratud maakasutuse juhtfunktsioon erineb kinnistu olemasolevast sihtotstarbest ning soovitakse kavandada olemasoleva sihtotstarbe järgset maakasutust.

Saku valla halduspraktika üldplaneeringuga kehtestatud krundi minimaalsuuruse vähendamise juhtumite sisustamisel ei ole olnud ühetaoline. Nii on Saku vald kahe väga sarnase olukorra osas kohaldanud kehtivat regulatsiooni täiesti erinevalt. Mõlemal juhul oli tegemist sarnase pindalaga olemasoleva elamumaaga, mis sooviti jagada kaheks. Kumbki kinnistu paiknes üldplaneeringu järgi hajaasustusega alal pereelamumaal, kus minimaalse moodustatava krundi suurus pidi olema 2,0 ha. Ühel juhul asus Saku vald seisukohale, et tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga, sest krundi minimaalsuuruse nõue ei ole täidetud ja teisel juhul pidas vald detailplaneeringut üldplaneeringu kohaseks.²²⁷ Selline sarnastel asjaoludel kehtiva õiguse erinev sisustamine ei ole lubatav.

Saue valla 10-st üldplaneeringut detailplaneeringuga muutvast otsusest pooled hõlmasid üldplaneeringuga määratud krundi minimaalsuuruse vähendamist, 3 otsusega tehti ettepanek maakasutuse juhtotstarbe ulatuslikuks muutmiseks, 1 otsus sisaldas nii maakasutuse juhtotstarbe muutmist kui ka kalda ehituskeeluvööndi laiuse vähendamist ning 1 otsuse puhul oli tegemist muu kohaliku omavalitsuse hinnangul olulise üldplaneeringu muutmisega. Viimase puhul ei ole tuvastatav, mida Saue vald muu olulise üldplaneeringu muutmisenä tõiendas, sest otsus viitab küll muule üldplaneeringu muutmise juhtumile, kuid milles muudatus kohaliku omavalitsuse hinnangul seisneb, selgitatud ei ole.²²⁸

Sarnaselt Saku vallale sisaldab ka Saue valla üldplaneering määratlust maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmise kohta.²²⁹ Saku vallas kehtestatud 70% asemel peab Saue vallas hoonestuse kavandamisel üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarve

²²⁷ Saku aleviku Jõesoo kinnistu detailplaneering, kehtestatud 16.04.2015 otsusega nr 21.

Saku aleviku Raudtee tn 12 maaüksuse detailplaneering, algatatud 12.10.2017.

²²⁸ Saue valla Saue linna Kasesalu tn 1 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 31.05.2018,

http://sauevald.ee/documents/17893729/19055842/VVK_otsus_Saue+valla+Saue+linna+Kasesalu+tn+1+kinnistu+detailplaneeringu+kehtestamine.pdf/91bb49b3-7f18-4447-8cbb-f1187c2cba1e

²²⁹ Saue valla üldplaneering, lk 10, kehtestatud 29.11.2012,

<http://sauevald.ee/documents/17893729/18442041/1.Saue+valla+%C3%BCldplaneeringu+seletuskiri.pdf/17a2dc00-d648-489f-9302-341d196d5675>

moodustama vähemalt 65% planeeritavast alast. Seega lubab Saue vald 35% ulatuses planeerida üldplaneeringule mittevastavat maakasutust ilma, et tegemist oleks üldplaneeringu muutmisega.

Erinevalt Saku valla praktikast võib uuritud Saue valla otsuste põhjal väita, et viidatud üldplaneeringu tingimuse olemasolu on hakatud ulatuslikult laiendama ka juhtumitele, millele seda rakendada ei tohiks. Näiteks ühes detailplaneeringu algatamise otsuses kavandati 5000 m² suurusele olemasolevale elanumaale 2-korruselise ärihoonet, muutes üldplaneeringuga määratud pere- ja ridaelamumaa maakasutuse juhtotstarbe kogu ulatuses ärimaaks. Otsust sisustati üldplaneeringu kohasena, põhjendades kuni 35% ulatuses teiste alale sobivate kasutusotstarvete planeerimise võimalusega.²³⁰ Detailplaneeringut on samal põhjusel hinnatud üldplaneeringu kohaseks ka juhtumil, kus üldplaneeringu järgsele pere- ja ridaelamumaale kavandati 12-korteriga korterelamu, muutes üldplaneeringu järgse juhtotstarbe korterelamumaaks.²³¹ Seejuures on pere- ja ridaelamumaale üldplaneeringu järgi lubatud rajada üksnes kahe korteriga elamu. Veelgi enam, Saue vald on pidanud üldplaneeringut mittemuutvaks ka detailplaneeringut, millega üldplaneeringu järgsele pere- ja ridaelamumaale kavandati kogu planeeringuala ulatuses ärimaa kasutusotstarve.²³²

Sarnaseid otsuseid on Saue valla planeerimispraktikas veelgi, mis kõik oleks pidanud kehtiva õiguse ja valla üldplaneeringu tingimuste järgi olema autori hinnangul üldplaneeringut muutvad, kuivõrd väljuti 35% ulatuses lubatud kõrvalekaldest.²³³

²³⁰ Saue valla Laagri aleviku Pärnu mnt 495 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 23.09.2014,

<http://sauevald.ee/documents/17893729/18479015/Korraldus+nr+720.pdf/b5743260-0734-4845-8a63-f479109220b1>

²³¹ Saue valla Laagri aleviku Nõlvaku tn 10 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 31.05.2016,

<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=N%C3%B5lvaku%20tn%2010&itm=103625&clr=history&pageSize=20&page=2>

²³² Saue valla Vanamõisa küla Juhani kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 27.06.2017,

<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Juhani&itm=107140&clr=history&pageSize=20&page=1>

²³³ Saue valla Alliku küla Vanamänniku kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 23.05.2017,

<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Vanam%C3%A4nniku&itm=106674&clr=history&pageSize=20&page=1>; Saue valla Alliku küla Uuetoa tee 18 kinnistu ja lähiala detailplaneering,

algatatud 25.04.2017, <https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Uuetoa%20tee%2018&itm=106416&clr=history&pageSize=20&page=1>;

Saue valla Alliku küla Koruserva kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 03.01.2017,

<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Koruserva&itm=105325&clr=history&pageSize=20&page=1>

Krundi minimaalsuuruse juhtumite sisustamisel ei ole üldplaneeringuga kehtestatud nõude täitmist hinnatud ruutmeetri täpsusega, vaid pigem on Saue vald üldplaneeringu muutmiseks lugenud olukordi, kus kavandatakse oluliselt väiksemaid krunte üldplaneeringus määratud. Näiteks on Saue valla hinnangul üldplaneeringu muutmise tegemist juhul, kui tiheasustusosalal kavandatakse üldplaneeringus määratud 1500 m² asemel 1008 m² suurused krundid²³⁴ ning hajaasustusosalal üldplaneeringuga määratud 1,0 ha asemel 5000 m² suurused krundid.²³⁵ Kehtestatud nõudest 100 m² väiksemate kruntide planeerimist ei ole Saue vald üldplaneeringu muutmiseks lugenud.²³⁶

Viimsi valla 49-st üldplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldavast detailplaneeringu otsusest 36 hõlmasid maakasutuse juhtotstarbe muutmist, 4 otsust sisaldasid muud valla hinnangul olulist üldplaneeringu muudatust, 2 otsusega vähendati krundi minimaalsuurust ja 2 otsusega tehti ettepanek ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamiseks. Ülejäänud 5 otsust sisaldasid juhtotstarbe ulatusliku muutmise ning ehituskeeluvööndi laiuse ja/või krundi minimaalsuuruse vähendamise juhtumeid samaaegselt. Seaduses sätestamata üldplaneeringu muutmise juhtumitena sisustas Viimsi vald üldplaneeringus määratud hoonestusalade piiride vähendamist 7,5 meetrilt 4 meetrile ja üldplaneeringus näidatud kalmistu sanitaarkaitsevööndi vähendamist 50 meetri võrra.²³⁷

Sarnaselt Kiili vallale eristub Viimsi vald ülejäänud valdadest maakasutuse juhtotstarbe muutmise ulatuse oluliselt kitsama sisustamisega. Näiteks on Viimsi vald selgitanud, et üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ei ole tegemist juhul, kui kavandatakse 4%

²³⁴ Saue valla Alliku küla Tootsi tee 13 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 19.12.2013,

<http://sauevald.ee/documents/17893729/18755332/tootsitee13otsus.pdf/fb59f261-308c-4017-9b12-fd00d7c90edd>

²³⁵ Saue valla Alliku küla Mäe 1 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 19.12.2013,

<http://sauevald.ee/documents/17893729/18825605/m2e1otsus.pdf/b736ebf5-2183-4e1e-9423-80550187e9bc>

²³⁶ Saue valla Vatsla küla Vatslaoru AÜ 25a kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 23.09.2014,

<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Vatslaoru&itm=99355&clr=history&page=8>

²³⁷ Viimsi valla Leppneeme küla Lännemäe tee 11 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 26.06.2013, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_nr46_2013.pdf;

Viimsi valla Leppneeme küla Põhja-Jaani ja Lõuna-Jaani kinnistute detailplaneering, kehtestatud 27.04.2015, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_27.04.15_nr26.pdf; Viimsi valla Äigrumäe küla Sõstra kinnistu detailplaneering, kehtestatud 09.10.2018, <https://atp.amphora.ee/viimsi/index.aspx?itm=388929&o=46&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>

ulatuses erinevat maakasutust üldplaneeringuga määratud juhtotstarbest.²³⁸ Erinevalt Saue vallast on Viimsi vald seisukohal, et 35% ulatuses üldplaneeringust erineva maakasutuse kavandamine on üldplaneeringu põhilahendust muutev.²³⁹ Sarnaselt Saku vallale ja erinevalt Rae vallast on Viimsi vald pidanud maakasutuse juhtotstarbe muutmiseks ka ühe väiksema kinnistu põhist planeeringulahendust, mille maakasutus erineb üldplaneeringu järgesest otstarbest.²⁴⁰ Erinevalt Saue valla praktikast on Viimsi vald kohaldanud üldplaneeringut muutvat regulatsiooni ka juhtumile, kus üldplaneeringus näidatud pereelamumaale kavandati korterelamumaa.²⁴¹

Mis puutub ülal välja joonistunud kohalike omavalitsuste erinevasse halduspraktikasse juhtumi osas, kus kavandatav arendustegevus on kooskõlas olemasoleva kinnistu sihtotstarbega, kuid erineb üldplaneeringu juhtotstarbest, on Viimsi valla hinnangul tegemist üldplaneeringu muutmiselega.²⁴²

Sarnaselt maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmise sisustamisele ei ole Viimsi vald ka üldplaneeringuga nõutud krundi minimaalsuuruselt suuri kõrvalekaldeid üldplaneeringut muutmata lubanud. Näiteks on üldplaneeringuga määratud 3300 m² asemel 3085 m² suuruse krundi kavandamist hinnatud üldplaneeringu muutmiseks.²⁴³ Erinevalt Saue vallast on Viimsi vald tõlgendanud üldplaneeringu muutmisenäena ka nõutud krundi suurusest 100 m² väiksema krundi planeerimist.²⁴⁴

²³⁸ Viimsi valla Viimsi aleviku Aiandi tee 30, Pihelga ja sellega piirneva reformimata riigimaa detailplaneering, kehtestatud 20.06.2017, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_20.06.2017_nr39_1.pdf?fltzt1.partial

²³⁹ Viimsi valla Miiduranna küla Randvere tee 1a ja 3, Väike-Madise, Lepiku, Uustalu, Kasti ja Suur-Madise detailplaneering, kehtestatud 11.11.2014, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_11.11.14_nr85_1.pdf

²⁴⁰ Viimsi valla Püüsi küla Väike-Platsi kinnistu detailplaneering, algatatud 12.12.2017, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_12.12.2017_nr99.pdf

²⁴¹ Viimsi valla Viimsi aleviku Liilia põik 4 kinnistu detailplaneering, algatatud 13.12.2016, https://www.viimsivald.ee/public/vol.13.12.16_otsus_nr100_1.pdf

²⁴² Viimsi valla Randvere küla Kaevuaia tee 23 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 21.01.2014, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_21.01.14_nr2_1.pdf

²⁴³ Viimsi valla Leppneeme küla Lehe kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 19.06.2018, <https://atp.amphora.ee/viimsi/index.aspx?itm=377055&o=46&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>

²⁴⁴ Viimsi valla Randvere küla Tüllil tee 22 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 11.09.2018, <https://atp.amphora.ee/viimsi/index.aspx?itm=385433&o=46&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>

Eelneva analüüsi põhjal järeldub, et enim levinud üldplaneeringu muutmise juhtumiks Tallinna linnaga piirnevate valdade planeerimispraktikas on PlanS § 142 lg 1 p 1 kohane maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine, mis moodustab valdava osa kogu vaadeldud üldplaneeringut muutvatest otsustest. Teiseks väga levinud üldplaneeringu muutmise juhtumiks on PlanS § 142 lg 1 p 2 järgne krundi minimaalsuuruse vähendamine. Üldplaneeringu muutmine LKS § 40 lg 4 p-st 2 tuleneva ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamise tõttu ei ole kõikides valdades levinud, kuid seda rakendati enim Jõelähtme, seejärel Saku ja Viimsi vallas. PlanS § 142 lg 1 p 3 kohane muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine moodustab valdade halduspraktikast üsna marginaalse osa ning PlanS § 142 lg 1 p 2 järgset hoonestuse kõrguspiirangu ületamisest tingitud üldplaneeringu muutmist rakendati üksnes Saku vallas. Autor ei tuvastanud uurimise raames ühtegi detailplaneeringu otsust, milles oleks üldplaneeringu muutmiseks rakendatud PlanS § 142 lg 1 p-st 2 tulenevat detailplaneeringu kohustuslike alade ja juhtude muutmist.

Lisaks nähtub käesoleva peatüki analüüsist, et üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamine ei ole kohalike omavalitsuste praktikas sugugi ühetaoline. Eriti silmapaistev on erisuse olemasolu PlanS § 142 lg 1 p 1 kohaldamisel, kuivõrd halduspraktikas mõistetakse üldplaneeringuga kindlaks määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmisenä ja sellest tulenevalt üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä väga erineva sisuga juhtumeid. Ka PlanS § 142 lg 1 p-st 2 tulenev üldplaneeringu põhilahenduse muutmise juhtum krundi minimaalsuuruse vähendamise näol on võimaldanud erinevaid tõlgendusi.

Kui üks kohalik omavalitsus lubab nn tavapärase detailplaneeringu menetluse kaudu muuta üldplaneeringuga kehtestatud maa juhtotstarvet 35% ulatuses või enam, kuid teine nõuab erimenetluse läbimist üldplaneeringut muutva detailplaneeringu koostamisega juba näiteks 10% suuruse kõrvalekalde korral, ei ole kehtiv regulatsioon järelikult piisavalt õigusselge. Samamoodi ei ole aktsepteeritav olukord, kus ühes kohalikus omavalitsuses tuleb üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetlus läbida üldplaneeringuga nõutud krundi minimaalsuurusest vaid 50 m² või 100 m² väiksema krundi kavandamisel, kuid teises kohalikus omavalitsuses sisustatakse üldplaneeringut mittemuutva detailplaneeringuna lahendust, milles kõrvalekalle üldplaneeringus sätestatust on 100 m² või enam.

Nagu eespool mainitud, on kohalikul omavalitsusel ruumilise planeerimise küsimustes küll ulatuslik kaalutusõigus, kuid sellegipoolest ei tohiks sellega kaasneda erinevate reeglite kohaldumine sarnastes situatsioonides. Teatavasti on üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise protsess oluliselt keerukam ja aeganõudvam kui nn tavapärase detailplaneeringu menetlemine, mistõttu peaks täiendavaid piiranguid sisaldava regulatsiooni rakendamise reeglistik olema autori hinnangul eriti selge.

4.4. Põhjendatud vajaduse sisustamine

Magistritöö teoreetilises osas järeldus, et üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamine peaks olema erandlik. Selleks on PlanS § 142 lg 1 kohaldamise eeldusena ette nähtud põhjendatud vajaduse olemasolu, mis määratlemata õigusmõistena annab kohalikule omavalitsusele selle sisustamisel ulatusliku kaalutusruumi.

Käesoleva töö üheks uurimisküsimuseks oli muuhulgas välja selgitada, kuidas on kohalikud omavalitsused detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist võimaldava õigusnormi rakendamisel sisustanud põhjendatud vajaduse mõistet. Selleks kaardistas töö autor analüüsi aluseks olnud otsuste põhjal lisaks levinumatele üldplaneeringu muudatuste tüüpidele ka peamised üldplaneeringu muutmise põhjendused.

Üldjoones oli kõikidele vaadeldud valdadele iseloomulik, et mida vanemad otsused, seda napisõnalisemat üldplaneeringu muutmise põhjendust need sisaldasid või puudus põhjendus hoopis. Lisaks oli mitmetes otsustes küll selgitatud, et tegemist on üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga ja kirjeldatud oli ka üldplaneeringu tingimusele mittevastavust, kuid milline on detailplaneeringuga tehtav muudatusettepanek ja millega on muutmise põhjendatud, ei olnud nii mõnegi otsuse puhul kindlaks määratav. Siiski oli enamikes uuemates otsustes üldplaneeringu muutmise põhjendus esitatud.

Harku valla praktikas on eelmise üldplaneeringu kehtimise ajal²⁴⁵ tehtud üldplaneeringut muutvaid otsuseid põhjendatud ühelt poolt vananenud üldplaneeringuga, mis ei vasta enam valla arengu nõuetele ja vajadustele, ning teisalt kooskõlaga uue üldplaneeringuga. Autori

²⁴⁵ Harku valla praegu kehtiv üldplaneering kehtestati 17.10.2013, mistõttu on 2013. aastal autori poolt analüüsitud üldplaneeringut muutvatest detailplaneeringu otsustest tehtud eelmise, s.o 1996. aastal kehtestatud üldplaneeringu alusel.

hinnangul on 2013. aastast kehtiva üldplaneeringu muutmise avalikust huvist tingituna olnud üsna marginaalne. Nii on paaril juhtumil maakasutuse juhtotstarbe muutmist põhjendatud valla sotsiaalteenuste osutamise kohustusega (hooldekodu kavandamine) ning kooli ja lasteaia kõrvale ühiskondlike ehitiste planeerimisega. Ülejäänud juhtudel on üldplaneeringu muutmise toimunud pigem erahuvist lähtuvalt, kuid osades otsustes on seejuures viidatud ka avaliku huvi tagamisele. Näiteks on üldplaneeringu järgse juhtotstarbe muutmist selgitatud maaüksuste otstarbekama kasutusega ja elukeskkonna parendamisega, planeeringuala logistiliselt hea asukohaga ning ümbruses oleva sarnase maakasutusega. Lisaks on põhjendatud vajadusena sisustatud asjaolu, et kunagi on vald maa-ala hoonestamist võimalikuks pidanud. Krundi minimaalsuuruse vähendamist on põhjendatud arendajaga kompromisslahenduse leidmisega ja sotsiaalmaa vallale üleandmisega, lähiümbruse keskmise hoonestustihedusega ning tihehoonestusala piiri laiendamisega. Ehituskeeluvööndi vähendamise vajadust on põhjendatud väljakujunenud ehitusjoonega.

Jõelähtme valla otsuste põhjal võib üldistatult väita, et väiksemate kruntide planeerimist ja maakasutuse juhtotstarbe ulatuslikku muutmist on enamikel juhtudel põhjendatud valla elanike arvu kasvuga ja transpordimaa kruntide moodustamise ning vallale üleandmisega. Avaliku huvina on tõlgendatud teealuse maa kavandamist ja vallale tasuta võõrandamist, sotsiaalteenuste paremat kättesaadavust, eakate päevahoiu kavandamist, riigikaitse tegevuse laiendamist, avaliku juurdepääsu tagamist kallasrajale, majanduse elavdamist ja täiendavate töökohtade lisandumist. Ehituskeeluvööndi vähendamist on põhjendatud püstitatud ehitiste seadustamisega, ajaloolise eluasemekoha taastamisega ning ühtse ehitusjoone tagamisega seoses lähiümbruse hoonete asukohaga. Üldplaneeringu muutmist krundi minimaalsuuruse vähendamise tõttu on põhjendatud ka piirkonna väiksemate kruntide pindalaga ja varasemalt koostatud üldplaneeringut muutvate detailplaneeringutega. Väärib märkimist, et ühes otsuses on avaliku huvi puudumist seostatud faktiga, et riik müüs maa avalikul enampakkumisel. Analüüsitud otsustest järeldub, et valdavalt on üldplaneeringut muudetud erahuvist lähtudes ning üksnes avalikust huvist tingitud üldplaneeringu muutmised moodustavad väga väikese osa kogu otsustest.

Erinevalt Harku ja Jõelähtme vallast on Kiili vald üldplaneeringu muutmist põhjendanud vähem. Ühel korral on põhjendatud vajadusena selgitatud avalikest huvidest lähtumist (õppe-, tervise-, spordi- ja suusaradade rajamine). Lisaks on põhjendusena esitatud viide

üldplaneeringu seletuskirja tingimusele, mille kohaselt tuleb üldplaneeringu muutmiseks koostada detailplaneering.

Rae vald eristub teistest analüüsitud valdadest sellepoolest, et valdavalt on üldplaneeringut muudetud avalikust huvist (kooli, lasteaia, Rail Balticu reisirongide hooldedepoo, vabatahtlike päästjate depoo, küla seltsimaja ja külaplats kavandamine) lähtuvalt. Enamikel juhtudel ei ole aga üldplaneeringu muutmist põhjendatud või on seda tehtud minimaalselt.

Saku valla praktikas on üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe muutmist elamumaaks põhjendatud enamasti avaliku huvi olemasoluga seoses transpordimaa moodustamise ja vallale tasuta üleandmisega. Avaliku huvi olemasolu on eeldatud ka sakraalehitise rajamisel. Lisaks on juhtotstarbe muutmise põhjendatud vajadusena sisustatud elanikele töökohtade teket, parkla kavandamist, väiksemat mõju looduskeskkonnale, ala korrastamist. Üldplaneeringu muutmist on põhjendatud ka lähiümbruse menetluses olevate ja kehtestatud detailplaneeringute lahendustega, kooskõlaga piirkonna kinnistute sihtotstarbe ja pindalaga ning kohaliku omavalitsuse laia diskretsiooniga sellise otsuse sisustamisel.

Saue vald on krundi minimaalsuuruse vähendamisest tingitud üldplaneeringu muutmist põhjendanud esmajoones piirkonna kinnistute suurusega. Näiteks otsuses, millega 2016 m² suuruse kinnistu jagamisel moodustati kaks 1008 m² suurust krunti, põhjendati seda ümbruskonna kinnistute pindaladega 1500–2500 m².²⁴⁶ Esitatud põhjendus on autori jaoks arusaamatu, sest olemasoleva kinnistu suurus oluks enam piirkonna asustustihedusega kooskõlas. Krundi minimaalsuuruse vähendamist on põhjendatud ka detailplaneeringu algatamise hetkel kehtinud üldplaneeringu tingimustele vastavusega, kinnistu paiknemisega tihehoonestusala piiril ning laste mänguväljaku planeerimisega ja vallale üleandmisega. Juhtotstarbe muutmise põhjendatud vajadus on sisustatud logistiliselt hea asukoha, teede vallale üleandmise ning arendajale pandud reovee puhastusseadme rekonstrueerimise kohustuse abil. Lisaks on üldplaneeringu muutmist põhjendatud majandusliku ebaotstarbekuse ja olemasoleva maakasutuse kasutusest välja langemisega.

²⁴⁶ Saue valla Alliku küla Tootsi tee 13 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 19.12.2013, <http://sauevald.ee/documents/17893729/18755332/tootsitee13otsus.pdf/fb59f261-308c-4017-9b12-fd00d7c90edd>

Sarnaselt Rae vallale eristub ka Viimsi vald ülejäänud valdadest sellepoolest, et üldplaneeringut on muudetud eeskätt avalikust huvist lähtuvalt. Näiteks on maakasutuse juhtotstarbe muutmise põhjendatud vajadusena mõistetud spordihoone ja valitsusasutuse maa planeerimist, keskkonna kvaliteedi tõstmist, riigigümnaasiumi, lasteaed-alkkooli ja staadioni kavandamist, hariduselu edendamiseks vajaliku õppe- ja innovatsioonikeskuse planeerimist, laste mänguväljaku rajamist ning kohaliku elukorralduse parendamist laste koolitee pikkuse olulise vähendamisega. Samuti on üldplaneeringu muutmist põhjendatud kahe asustusüksuse ühendamiseks vajaliku tee planeerimisega ja juurdepääsu tagamisega elurajoonile.

Viimsi valla üldplaneeringu muutmise otsustest nähtub selgelt ka avaliku huvi ja erahuvide tasakaalustatus. Näiteks on otsustes selgitatud, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on põhjendatud tulenevalt piirkonna sademevee ärajuhtimissüsteemi kavandamisest, avaliku pargi rajamiseks vajaliku maa valla omandisse andmisest ning sotsiaalmajanduslikust aspektist olulise turismi, matka- ja väljasõidukoha planeerimisest. Kõikide viidatud valla arengu seisukohalt oluliste arendustegevuste kokkuleppeliseks tingimuseks on olnud maakasutuse juhtotstarbe osaline muutmine elamumaaks.

Kokkuvõttes järeldub, et üldplaneeringu muutmise eeldusena kehtestatud põhjendatud vajadust on avalikust huvist lähtuvalt sisustanud eelkõige Rae ja Viimsi vald. Ülejäänud vaadeldud kohalikes omavalitsustes on üldplaneeringut muudetud samuti avalikust huvist lähtudes, kuid avalikust huvist tingitud üldplaneeringu muutmise otsuste osakaal on üsna marginaalne.

Ennekõike jääb ülejäänud valdade üldplaneeringut muutvate otsuste põhjal autorile mulje, et üldplaneeringut muudetakse valdavalt erahuvist lähtudes, kuid selle õigustamiseks üritatakse leida põhjuseid, mis seonduksid kasvõi osaliselt avaliku huvi tagamisega. Viimase näiteks on paljude valdade otsustes üldplaneeringu muutmise põhjendusena nimetatud transpordimaa kavandamine ning vallale üleandmine. Kehtiva õiguse järgi ei ole valla arengus oluliste transpordimaade kavandamise eelduseks üldplaneeringu põhilahenduse muutmine, vaid valla taoliste eesmärkide tagamiseks on võimalik rakendada eriregulatsiooni, st kehtivat kinnisasja avalikes huvides omandamise seadust, varasemalt kinnisasja sundvõõrandamise seadust.

Samuti ei ole autori hinnangul kehtiva õigusega kooskõlas näiteks üldplaneeringu muutmise põhjendatud vajadus siduda lähiümbruse asustustiheduse ja vallaelanike lisandumisega,

varasemalt samas piirkonnas koostatud üldplaneeringut muutvate detailplaneeringutega või kohaliku omavalitsuse laia diskretsiooniga. Kui kohaliku omavalitsuse arengu eesmärgiks on oma elanike arvu kasvatamine, tuleb esmajoones üle vaadata kehtestatud üldplaneeringuga määratud tingimused, sest kui hajaasustuse juhtotstarbega alal toimub ehitustegevuse kavandamine valdavalt tihehoonestuse põhimõtteid järgides, ei vasta kehtiv üldplaneering enam järelikult valla arengu suundumustele.

Siinkohal ei taha autor sugugi väita, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema lubatud üksnes avalikust huvist lähtudes, kuid see peaks olema peamiseks eelduseks kehtiva õiguse elluviimisel. Autor on seisukohal, et üldplaneeringu muutmist võimaldava õigusnormi rakendamisel peab kohalik omavalitsus kaaluma nii erahuvi kui ka avalikku huvi ja tagama nende tasakaalu. Nii ei tohiks erahuvi eelistada avalikule huvile, lubades näiteks rohealale elamuala kavandamist keskkonna kahjustumise arvelt. Nagu juba eespool mainitud, on autori hinnangul esmatähtis üldplaneeringu muutmise põhjendatud vajaduse hindamisel lisaks erinevate huvide tasakaalu tagamisele arvesse võtta ka planeerimisseaduses sätestatud ruumilise planeerimise eesmärki ja selle põhimõtteid.

4.5. Peamised eksimused regulatsiooni kohaldamisel

Töö üheks uurimisküsimuseks oli kaardistada ka peamised kohaliku omavalitsuse eksimused üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamisel.

Võttes üldistatult kokku Tallinna linnaga piirnevate valdade halduspraktika põhjal analüüsitut, võib välja tuua järgmised probleemkohad, mille vastu kohalikud omavalitsused on autori hinnangul PlanS § 142 lg 1 kohaldamisel eksinud:

1) Õigusnormi rakendamist ei saa õigustada ning põhjendatud vajadusena käsitada selliseid otsustes kasutatud argumente nagu näiteks: „*ümbruses on juba tihedam asustus*“, „*piirkonnas on juba kehtestatud üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid*“, „*kohalikul omavalitsusel on üldplaneeringu muutmise üle otsustamisel lai diskretsioon*“, „*üldplaneeringus on tingimus, et üldplaneeringut saab muuta detailplaneeringuga*“, „*valla elanike arv kasvab*“, „*avalik huvi puudub, sest maa müüdi riigi korraldatud enampakkumisel*“, „*moodustatakse*

transpordimaa krunt ja antakse vallale tasuta üle“, „*ala korrastatakse*“. Kohalikud omavalitsused peaksid enam teadvustama, et PlanS § 142 lg 1 kohaldamine on lubatud üksnes erandjuhtudel, kui üldplaneeringu muutmiseks on tõepoolest mõjuv põhjus.

2) Üldplaneeringu muutmist detailplaneeringuga ei saa lubada ainult erahuvist lähtuvalt, jättes arvestamata avaliku huvi. Kuigi PlanS § 142 lg 1 kohaldamise eelduseks ei ole üksnes avaliku huvi olemasolu (nt lasteaia, kooli jms ühiskondliku ehitise kavandamine), peaks see olema siiski peamine alus üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamiseks. Või vähemasti peaks õigusnormi rakendamisel tegemist olema olukorraga, kus üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga lahendatakse samaaegselt mõni oluline avaliku ruumi probleem (nt reovee puhastussüsteemi väljaehitamine, juurdepääs elurajoonile, haljasala-pargi kavandamine), mille tulemusena elanike elukeskkonna kvaliteet paraneb märgatavalt.

3) Enamike valdade halduspraktikas leidus otsuseid, kus PlanS § 142 lg 1 p 1 kohase maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmise sisustamisel oli eksitud või ei olnud õigusnormi rakendatud ühetaoliselt. Nii oli tuvastatav kohalike omavalitsuste erinev halduspraktika olukorras, kus ühe väiksema pindalaga kinnistu üldplaneeringu järgset maakasutust detailplaneeringuga muudeti. Mõned vallad sisustasid antud olukorra üldplaneeringut muutvaks, kuid osad vallad rakendasid nn tavapäraselt detailplaneeringu menetlust.

Autori hinnangul tuleks sellise juhtumi hindamisel lähtuda ennekõike kavandatava muudatuse mõjust ümbruskonna elanikele ja keskkonnale. Kui nt senine pereelamumaa maakasutus muudetakse detailplaneeringuga ühiskondlike ehitiste maaks, tuleks sellist üldplaneeringu muudatust kindlasti tõlgendada üldplaneeringut muutvana. Seda eelkõige põhjusel, et piirkonna elanike jaoks omavad viidatud maakasutused väga erinevat mõju – on oluline vahe, kas tegemist on üldplaneeringus määratud juhtotstarbega, mis võimaldab kinnistu kasutamist üksikelamumaana või juhtotstarbega, mille alusel on võimalik rajada nt lasteaeda, tervisekeskust, külaplatsi koos laululava ja muude ühiskondlike ehitistega.

Autor on seisukohal, et eelkõige tuleks üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarbe muutmist hinnata siiski detailplaneeringu ala põhiselt, mitte üldplaneeringu põhiselt, sest üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele. Lisaks koostatakse väga suur osa detailplaneeringuid praktikas just ühe kinnistu põhiselt, mistõttu üldplaneeringu põhine

maakasutuse juhtotstarbe muutmise hindamine tooks kaasa olukorra, kus mitmete üksikute kinnistute üldplaneeringuga mitte kooskõlas olev maakasutus muudetakse nn tavapärase detailplaneeringu menetluse raames, kuid kinnistuid kogumina vaadeldes ei ole tagatud enam üldplaneeringuga kavandatud eesmärkide elluviimine.

Kuigi valdavalt oli üldplaneeringu maakasutuse juhtotstarbe muutmist reguleerivat õigusnormi praktikas tõlgendatud pigem laiemalt kui kitsalt, leidis ka otsuseid, kus üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise menetlust rakendati juhtumile, kus tegelikkuses oli tegemist üldplaneeringuga kooskõlas oleva detailplaneeringuga. Eelnev kinnitab, et osade kohalike omavalitsuste jaoks ei ole piisavalt selge, kuidas tuleks õigusnormis sätestatud maakasutuse „ulatuslikku“ muutmist tõlgendada. Kuigi taoline määratlematus jätab kohalikule omavalitsusele avara diskretsiooniruumi, ei tohi seda võimalust kuritarvitada, vaid õigusnormi tuleb rakendada ühetaoliselt. Haldusorgan peab arvestama üldise kohustusega kohelda kõiki menetlusosalisi sarnastes olukordades võrdselt. Sellest tulenevalt on osad kohalikud omavalitsused lahendanud antud probleemkoha üldplaneeringusse vastava info sisseviimisega, et kõigi menetlusosaliste jaoks oleks üheselt selge, mida kohalik omavalitsus maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmisenä sisustab. Autori hinnangul tuleks üldplaneeringut mittemuutvana tõlgendada juhtumit, kus valdav ehk vähemalt 70% suurune maakasutuse juhtotstarve säilib.

4) Sarnaselt maakasutuse juhtotstarbe muutmisele oli analüüsitud otsuste pinnalt tuvastatav, et kohalikud omavalitsused rakendasid ka PlanS § 142 lg 1 p 2 kohast krundi minimaalsuuruse vähendamise juhtumit erinevalt. Samuti ei olnud õigusnormi kohaldatud ühetaoliselt. Ka siin tuleks haldusorganil luua ühtne reeglistik, mida krundi minimaalsuuruse vähendamise juhtumina mõistetakse ning kas ja kui suurt kõrvalekallet üldplaneeringuga nõutud krundi miinimumsuurusest lubatakse ilma, et rakenduks üldplaneeringut muutva detailplaneeringu regulatsioon. Autor on seisukohal, et antud õigusnormi mitte rakendamine võiks olla põhjendatud väga minimaalsete kõrvalekallete korral (nt kuni 10 m² 1500 m² suuruse kinnistu puhul) eeldusel, et sellega ei kaasne olulist mõju

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli kaardistada, millistel juhtudel on kehtiva õiguse järgi lubatud üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta, milline on kohalike omavalitsuste halduspraktika nimetatud tegevuses ning millise õigusliku seisukoha on üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise regulatsiooni osas kujundanud Eesti kohtupraktika. Lisaks oli töö sihiks analüüsida, kas detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise instituit on üldse vajalik või oleks tarvis rangemaid menetlusgarantiisid, samuti, kas magistritöö järeldused osutavad vajadusele kehtivat regulatsiooni muuta.

Eesmärgi saavutamiseks uuris autor, millal on kehtiva õiguse järgi tegemist üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise ja millised on alused üldplaneeringu muutmiseks ning millistel juhtudel on üldplaneeringu muutmise põhjendatud. Samuti selgitas autor välja, kuidas on kohtupraktikas kohaldatud detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist võimaldavat õigusnormi, sh määratlemata õigusmõistet „põhjendatud vajadus“, ning milline on Tallinna linnaga piirnevate kohalike omavalitsuste halduspraktika detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamisel.

Töö autor püstitas hüpoteesi, et PlanS § 142 lg 1 vajab detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise osas ühetaolise halduspraktika kujunemiseks ja väärtõlgenduste vältimiseks täpsustamist.

Magistritöö põhiliseks probleemkohaks oli eeldus, et vaatamata Eestis välja kujunenud laialdasele kohtupraktikale, mille kohaselt peaks üldplaneeringu muutmise detailplaneeringuga olema lubatud üksnes erandjuhtudel, on kohalike omavalitsuste halduspraktikas detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise laialdaselt levinud. Sellele on viidatud nii Riigikontrolli poolt teostatud auditis, kehtiva planeerimisseaduse eelnõu seletuskirjas kui ka õiguskirjanduses. Et mitmes kohaliku omavalitsuse üksuses rakendatakse detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmist reguleerivat õigusnormi pigem reegli kui erandina, sellisele järeldusele jõudis autor ka oma bakalaureusetöös.

Töös kasutatud allikate analüüsi tulemusena jõudis autor järgnevate järeldusteni.

Üldplaneeringu muutmise ja täpsustamise juhtumite eristamine on oluline, kuivõrd kehtestatud üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmine toob seaduse järgi kaasa erimenetluse ehk üldplaneeringut muutva detailplaneeringu menetluse, millele kohalduvad erireeglid, kuid üldplaneeringu täpsustamine toimub nn tavapärase detailplaneeringu koostamise menetlusreeglite alusel.

Iga üldplaneeringust erinevat detailplaneeringu lahendust ei tule sisustada üldplaneeringu muutmisenä, vaid tegemist peab olema selle põhilahenduse muutmisega. Üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise definitsiooni seaduse tasandil sätestamist põhjendati selle suure vajadusega praktikas, sest kohalikud omavalitsused pidasid üldplaneeringu muutmiseks väga erineva sisu ja detailsusega muudatusi.

PlanS § 142 lg 1 p-dest 1-2 ning LKS § 40 lg 4 p-st 2 tuleneb, et üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmise on tegemist järgmist juhtumite korral:

- 1) muudetakse üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet ulatuslikult;
- 2) ületatakse üldplaneeringuga määratud hoonestuse kõrguspiirangut;
- 3) vähendatakse krundi minimaalsuurust;
- 4) muudetakse detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid ja juhtusid;
- 5) vähendatakse üldplaneeringuga määratud ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laiust.

Lisaks eelnevale võib kohaliku omavalitsuse üksus PlanS § 142 lg 1 p 3 alusel käsitada üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmisenä ka muud olulist või ulatuslikku üldplaneeringu muutmise juhtumit. Mõisted „oluline“ ja „ulatuslik“ tuleb kohalikul omavalitsusel igakordselt kaalutusõiguse alusel sisustada, sest detailplaneeringute maa-alad ja tingimused on igal juhtumil erinevad. Järelikult on konkreetse üldplaneeringu muutmise olukorra hindamine kohaliku omavalitsuse pädevuses ja selle kohtulik kontroll on piiratud.

Autori hinnangul võimaldab viidatud loetelust suurimat tõlgendamisruumi juhtum, kus soovitakse detailplaneeringuga muuta üldplaneeringuga määratud maakasutuse juhtotstarvet. Seda toetab ka kirjanduses väljendatud seisukoht, mille kohaselt ühtset reeglit otsustamaks, kas konkreetse maaüksuse osas kinnistu kasutamise sihtotstarbe erinevus võrreldes üldplaneeringus näidatud maa-ala maakasutuse otstarbega on maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmine, ei eksisteeri.

Kuigi nii PlanS § 6 lg 1 p 9 kui ka sama seaduse § 75 lg 4 sisaldavad maakasutuse juhtotstarbe mõiste määratlust, ei ole see ühetaolise halduspraktika kujunemiseks autori hinnangul piisavalt täpselt formuleeritud. Viidatud sätted defineerivad, et maakasutuse juhtotstarve on üldplaneeringuga määratav maa-ala kasutamise valdav otstarve, mis annab kogu määratud piirkonnale edaspidise maakasutuse põhisuunad. Õigusnormis sisalduv „valdav“ ei ole autori hinnangul piisavalt selge määratlus ja võimaldab erinevaid tõlgendusi. Lisaks võimaldab regulatsiooni erinevat sisustamist mõiste „ulatuslik“ tõlgendamine. Samuti ei ole autori hinnangul piisavalt selge, kuidas tuleks sisustada üldplaneeringuga määratavat maa-ala, sest üldplaneeringuga määratava maa-alana või määratud piirkonnana saab käsitada lisaks üldplaneeringuga määratud laiemale territooriumile ka konkreetse detailplaneeringu ala ja sellele kehtestatud maakasutuse otstarvet.

Autor ei nõustu planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja selgitusega, millest võib järeldada, et üldplaneeringu muutmise ei ole tegemist juhul, kui tagatakse detailplaneeringu koostamise käigus minimaalselt 51% üldplaneeringu järgsest maakasutuse juhtotstarbest. Arvestades kehtivas õiguses sisalduvaid nõudeid, mille kohaselt üldplaneering määrab maakasutuse põhisuunad ja on aluseks detailplaneeringute koostamisele ning detailplaneeringu eesmärgiks on eelkõige üldplaneeringu elluviimine, on ilmne, et taoline tõlgendus ei vasta seaduse mõttele. Autori hinnangul tuleks planeerimisseaduse mõtte ja eesmärgi täitmiseks valdava otstarbena mõista pigem minimaalselt 70–80% suurust maa-ala kasutamise juhtotstarvet. Nimetatud maa-ala peaks sisustama eelkõige detailplaneeringu ala põhiselt ja seda eeskätt olukorras, kus on tegemist enam kui ühe kinnisasja planeeringuga.

Ülejäänud viidatud üldplaneeringu muutmise juhtumid nii avarat tõlgendamisruumi kohalikule omavalitsusele ei jäta, v.a seaduses nimetatud juhtum, kus üldplaneeringu muutmise olulisus või ulatuslikkus on vastavalt PlanS § 142 lg 1 p-le 3 kohaliku omavalitsuse üksuse sisustada.

PlanS § 142 lg-st 1 tuleneb, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga ei ole igal juhtumil kohaldatav, vaid selleks peab esinema põhjendatud vajadus. Samamoodi on selline põhjendatus eelduseks ka LKS § 40 lg 4 p-st 2 tuleneva üldplaneeringu muutmise juhtumil, kui vähendatakse ranna ja kalda ehituskeeluvööndit. Põhjendatud vajadus on määratlemata õigusmõiste, mis annab kohalikule omavalitsusele ulatusliku diskretsiooni selle sisustamiseks.

Õiguskirjanduses on leitud, et üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga peaks olema pigem erandlik ning õigusnormis sisalduvat põhjendatud vajadust tuleks määratlemata õigusmõistena sisustada eelkõige avalike huvide või väärtuste kaudu.

Põhjendatud vajaduse sisustamise osas on välja kujunenud üsna laialdane kohtupraktika, mis osutab valitsevale arusaamale, et detailplaneeringuga üldplaneeringu põhilahenduse muutmist tuleks rakendada erandliku võimalusena. Nii Riigikohus kui ka II astme kohtud on oma praktikas selgitanud, et ennekõike on detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine põhjendatud, kui selleks eksisteerib mõjuv põhjus, tegemist on ülekaaluka ja õiguspärase erahuviga või avaliku huviga ning üldplaneeringu muutmise ettepanek tugineb asjaoludel, mis on ilmnenud või teatavaks saanud alles pärast üldplaneeringu kehtestamist. Kohtupraktika pinnalt on järeldatav, et ühtviisi kaalutletud ja motiveeritud peavad olema haldusotsused, millega otsustatakse üldplaneeringut muuta ning otsused, millega keeldutakse üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamisest. Seejuures tuleb kaaluda kõigi osapoolte huve, nii era- kui ka avalikke huve ning kui esineb vastuolu avaliku huviga, ei ole erahuvist tingitud üldplaneeringu muutmine reeglina põhjendatud. Oluline on huvide tasakaalustatus.

Autori hinnangul on oluline, et kohalik omavalitsus hindaks kaalutusõiguse teostamisel samaaegselt põhjendatud vajaduse mõlemat kriteeriumi: ühelt poolt tuleks kaardistada, kas üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga on põhjendatud ning teiselt poolt, kas detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmine on ka valla või linna ruumilise arengu jaoks vajalik.

Empiirilise analüüsi tulemustest järeldus, et kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamine ei ole Tallinna linnaga piirnevates valdades enam nii laialdaselt levinud nagu see oli veel umbes kümme aastat tagasi, v.a Jõelähtme vald, kus endiselt muudetakse üldplaneeringut väga ulatuslikult.

Enim levinud üldplaneeringu muutmise juhtumiks Tallinna linnaga piirnevate valdade planeerimispraktikas on PlanS § 142 lg 1 p 1 kohane maakasutuse juhtotstarbe ulatuslik muutmise, mis moodustab valdava osa kogu vaadeldud üldplaneeringut muutvatest otsustest. Teiseks väga levinud üldplaneeringu muutmise juhtumiks on PlanS § 142 lg 1 p 2 järgne krundi minimaalsuuruse vähendamine. Üldplaneeringu muutmise LKS § 40 lg 4 p-st 2 tuleneva ranna ja kalda ehituskeeluvööndi vähendamise tõttu ei ole kõikides valdades levinud,

kuid seda rakendati enim Jõelähtme, seejärel Saku ja Viimsi vallas. PlanS § 142 lg 1 p 3 kohane muu kohaliku omavalitsuse üksuse hinnangul oluline või ulatuslik üldplaneeringu muutmine moodustab valdade halduspraktikast üsna marginaalse osa.

Analüüsitud kohalike omavalitsuste otsustest nähtus eelkõige, et üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmist reguleeriva õigusnormi rakendamine ei ole kohalike omavalitsuste praktikas sugugi ühetaoline. Eriti silmapaistev on erisuse olemasolu PlanS § 142 lg 1 p 1 kohaldamisel, kuivõrd halduspraktikas mõistetakse üldplaneeringuga kindlaks määratud maakasutuse juhtotstarbe ulatusliku muutmisena ja sellest tulenevalt üldplaneeringu põhilahenduse muutmisenä väga erineva sisu ja ulatusega juhtumeid. Ka PlanS § 142 lg 1 p-st 2 tulenev üldplaneeringu põhilahenduse muutmise juhtum krundi minimaalsuuruse vähendamise näol on võimaldanud erinevaid tõlgendusi.

Kohalike omavalitsuste halduspraktikas on põhjendatud vajadust üldplaneeringu muutmiseks avalikust huvist lähtuvalt sisustanud eelkõige Rae ja Viimsi vald. Ülejäänud vaadeldud kohalikes omavalitsustes on üldplaneeringu muutmist põhjendatud samuti avaliku huvi või sellega kaitstava avaliku hüvega, kuid avalikust huvist tingitud üldplaneeringu muutmise otsuste osakaal on üsna marginaalne. Valdavalt on üldplaneeringu muutmist põhjendatud transpordimaa moodustamise ja selle vallale tasuta üleandmisega, lähiümbruse asustustiheduse ja vallaelanike lisandumisega, täiendavate töökohtade loomisega või varasemalt samas piirkonnas koostatud üldplaneeringut muutvate detailplaneeringutega. Autori hinnangul ei pruugi need olla argumendid, mida saaks üldplaneeringu muutmisel käsitada põhjendatud vajadusena. Sellist seisukohta toetab ka kohtupraktika.

Autor nõustub, et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise regulatsiooni rakendamine on õigustatud eesmärgiga tagada paindlikum reageerimisvõimalus muutuvatele oludele ja vajadustele. Rangemate menetlusgarantiide kehtestamine ei ole antud juhul otstarbekas. Samas ei saa üldplaneeringu muutmist detailplaneeringuga lubada üksnes erahuvist lähtuvalt, jättes arvestamata avaliku huvi. Kuigi õigusnormi kohaldamise eelduseks ei ole üksnes avaliku huvi olemasolu või sellega kaitstav avalik hüve, peaks see olema siiski peamine alus üldplaneeringut muutva detailplaneeringu algatamiseks. Vähemasti peaks õigusnormi rakendamisel tegemist olema olukorraga, kus üldplaneeringut muutva detailplaneeringuga lahendatakse samaaegselt mõni oluline avaliku ruumi probleem, mille tulemusena elanike elukeskkonna kvaliteet paraneb märgatavalt.

Autor tõdeb, et üldplaneeringu detailplaneeringuga muutmise regulatsioon ei saa olla liiga detailne ja kõiki juhtumeid reguleeriv, kuivõrd sellisel juhul hakkaks kehtiv õigus põhjendamatult piirama kohaliku omavalitsuse ulatuslikku kaalutusruumi, mis on eriti omane ruumilisele planeerimistegevusele. Samas ilmnevad vaadeldud ebaühtlase halduspraktika pinnalt mõningased regulatsiooni kitsaskohad, millele võiks kui mitte seadusandja, siis vähemalt kohalike omavalitsuste tähelepanu juhtida.

Kokkuvõttes on autor seisukohal, et üldplaneeringu muutmise juhtumit ei ole otstarbekas hinnata üksnes maakasutuse juhtotstarbe põhiselt, vaid samaaegselt tuleb välja selgitada ka kavandatava muudatuse mõju ümbruskonna elanikele ja keskkonnale.

Altering the comprehensive plan with detailed spatial plan – the law in force versus administrative practice of the local governments

Abstract

The aim of present Master's thesis was to determine in which cases it is allowed to alter the comprehensive plan with a detailed spatial plan according to the legal acts in force, also what kind of administrative practice of the local governments exist and what is the position from the standpoint of the Estonia's case-law. The purpose was to analyse whether the institute of altering comprehensive plan with a detailed spatial plan is even necessary or does it demand stricter procedural guarantees, furthermore if the regulation in force demands amendments regarding the findings of the present Master's thesis.

Considering the objectives the author is seeking a response to the following research questions:

1. In which cases it is considered as altering or specification of the comprehensive plan?
2. In accordance with the law in force what is the legal basis of altering comprehensive plan with the detailed spatial plan and in which cases it is justified to alter the comprehensive plan?
3. How does the court apply regulatory provisions regarding the alternation of the comprehensive plan with the detailed spatial plan, including the imprecise legal concept "warranted by the circumstances"?
4. What is the administrative practice of the local governments that are abut against the city of Tallinn regarding the implementation of the possibility to alter the comprehensive plan with the detailed spatial plan? In detail, the extent of this practice, type of the alternations of the comprehensive plan and the situations of the "warranted by the circumstances", also the errors of the implementation of the regulation.

As a consequence of the above mentioned research questions the author formulated the hypothesis: Planning Act section 142 subsection 1 requires amendments in order to develop coherent and harmonised administrative practice regarding the alternation of the comprehensive plan with a detailed spatial plan and to avoid misinterpretations.

The author of the master's thesis has used a combined research method - mostly theoretical, but partially empirical analysis.

Theoretical part of the thesis is based on the existing legislative framework and legislation previously in force regarding spatial planning, explanatory memorandums of the legislative proposals, related literature, research articles in scientific journal *Juridica*, positions of the Chancellor of Justice and the National Audit Office of Estonia, legislative survey's and guidelines about spatial planning. Case-law of the administrative court of Tallinn and Tartu, also Supreme Court of Estonia was examined to reach the objective.

Practical part of the thesis is based on the administrative practice of the local governments that are abut against the city of Tallinn: substantive analysis of the decisions to adopt a detailed spatial plan that alter the comprehensive plan initiated in the years of 2013-2018. Local governments such as Harku, Jõelähtme, Kiili, Rae, Saku, Saue and Viimsi were examined.

The area of concern was the assumption that despite the comprehensive case-law of Estonia, where it has been decided that altering comprehensive plan with a detailed spatial plan is allowed only upon exceptional cases, the alternations are still widespread among local governments. This conclusion has been also made in the audit report of the National Audit Office of Estonia, explanatory memorandum of the legislative proposal of the Planning Act in force and in the judicial literature. The application of altering comprehensive plan with a detailed spatial plan is considered as a rule rather than the exception among local governments - this conclusion was also made in the Bachelor's thesis of the author.

As a results of the analysis by author the following findings were drawn:

The distinction is important regarding the cases of alternations and specification of the comprehensive plans due to the rule that specific procedure (procedure of detailed spatial plan that alters the comprehensive plan) is applied when the alternation is in question and specific rules apply. Specification is made on the basis of the procedural rules of preparation of detailed spatial plans.

Any solution where the detailed spatial plan is different from the comprehensive plan is not an alternation of the comprehensive plan. It was reasoned with a great need in practice when the

alternation-clause was enacted, because local governments had different standpoints regarding the alternations of the comprehensive plan and the content and details in general.

Planning Act section 142 subsection 1 point 1 and 2 and Nature Conservation Act section 40 subsection 4 point 2 enact that amendment of comprehensive plan with a detailed spatial plan is considered followingly:

1. the principal purpose of land use determined by the comprehensive plan is extensively modified;
2. the height limit of buildings as determined in the comprehensive plan is exceeded;
3. the minimum size of the plot is reduced;
4. the areas and instances in which the preparation of the detailed spatial plan is mandatory are modified;
5. building exclusion zones of shores and banks are reduced.

Furthermore, according to Planning Act section 142 subsection 1 point 3 the alteration by the detailed plan of the principal solutions of the adopted comprehensive plan also occurs when other modifications of the comprehensive plan are made that the local authority considers significant or extensive. Terms “significant” and “extensive” involve a large measure of discretion, because the areas and conditions are various. Consequently, the assessment of the situation is within the competence of the local government and the judicial review is limited.

The author is of the opinion that “purpose of land use determined by the comprehensive plan is extensively modified” gives a broad scope for interpretation. It is supported in the judicial literature where it is said that there are no unified rule to decide, whether the purpose of the land use that differentiates from the comprehensive plan is extensively modified.

Although Planning Act section 6 subsection 1 point 9 and section 75 subsection 4 include the definition of the “purpose of the land use”, author is of the opinion that it is not formulated as precisely as needed for the local government’s administrative practice. Referred provisions define that the principal purpose of the land use is dominant purpose that is determined by the comprehensive plan in respect of a land area and that sets the main directions of further land use in the entire region to which it applies. The author finds that the term “dominant” is not clear definition and allows different interpretations. It not sufficiently clear how the land area is determined in the comprehensive plan, because area defined in the comprehensive plan

or determined territory can be considered as certain area in the detailed spatial plan and the purpose of the land use.

The author does not agree with the explanations in the explanatory memorandums of the legislative proposal of the Planning Act. It is stated there that it is not considered as an alternation of the comprehensive plan in case it is ensured minimum of 51% of the principal purpose of land use by the comprehensive plan. Considering the requirements in the law in force where, according to which the comprehensive plan defines the principal purpose of the land use and it is the basis for the preparation of detailed spatial plan and the aim of the detailed spatial plan is to implement comprehensive plan, it is obvious that such interpretation does not correspond to the idea of the law. Author is of the opinion that the dominant purpose should be minimum of 70-80% size of the principal purpose of the land use.

Other cases altering comprehensive plan does not give such a broad interpretation space, except cases not specified in the law where the significance or the extent of the alternation of the comprehensive plan is to be determined by the local government pursuant to Planning Act section 142 subsection 1 point 3.

Pursuant to Planning Act section 142 subsection 1, the alternation of the comprehensive plan with a detailed spatial plan is not applicable in every case, but there must be a justified need for it. Likewise, the justification for the alternation of the comprehensive plan is also needed for the alternation in Nature Conservation Act section 40 subsection 2 point 2, when the reduction of building exclusion zones of shores and banks is made. Term “warranted by the circumstances” is undefined legal concept that gives the local government extensive discretion.

It has been found in the legal literature that the alternation of the comprehensive plan with a detailed spatial plan should be rather exceptional and that the justified need contained in the legal provisions should be defined as undefined legal terms, primarily through public interests or values.

Regarding term “warranted by the circumstances”, extensive case-law has emerged, pointing to the prevailing understanding that the alternation of the basic solution of the comprehensive plan with a detailed spatial plan should be implemented as an exceptional option. The Circuit

Courts and the Supreme Court have explained that above all, the alternation of the comprehensive plan with a detailed spatial plan is justified if there is a good reason for it, it is an overriding and legitimate private interest or a public interest, and the proposal for the alternation is based on the circumstances that have emerged or become known only after the comprehensive plan has been established or become known. It can be concluded from the jurisprudence that administrative decision which decides to alter the comprehensive plan and decision refusing to initiate the detailed spatial plan altering the comprehensive plan, must be equally considered and motivated. In doing so, the interests of all parties, whether private or public, should be considered and if there is a conflict with the public interest, the change of the comprehensive plan due to private interests is not generally justified. Finding the balance of both interests is important.

The author believes that it is important for the local government to evaluate both criteria of a justified need in the exercise of its discretion: on the one hand it should be mapped whether the alteration of the comprehensive plan with the detailed spatial plan is justified and whether the alternation is necessary for the spatial development of the rural municipality or a city.

The empirical analyses showed that the application of the legal provision to alter the principal solutions of the adopted comprehensive plan with the detailed plan is not as widely used in the local governments neighbouring Tallinn as it was approximately ten years ago, except for Jõelähtme Parish, where the comprehensive plan is still being altered extensively.

The most common situation for changing the comprehensive plan, within the local governments neighbouring the Tallinn, in practice is § 142 section 1 subsection 1 of the Planning Act - extensive modification of the principal purpose of land use determined by the comprehensive plan, which constitutes the dominant part of all decisions for changing the comprehensive plan. The second most common basis for changing the comprehensive plan is § 142 section 1 subsection 2 - reduction of the minimal plot size. The change of the comprehensive plan based on § 40 section 4 subsection 2 of the Nature Conservation Act due to extending the building exclusion zone of a shore or bank are not common in all local governments, but it was mostly implemented in Jõelähme, Saku and Viimsi. Other modifications to the comprehensive plan that the local authority considered significant or extensive as the third basis for changing the comprehensive plan - § 142 section 1 subsection 3 of the Planning Act - form only a marginal part of the change decisions.

The analyzed decisions of the local governments showed that the application of the legal provision for changing the comprehensive plan with detailed spatial plan is not uniform within the practices of different local governments. Especially there is a difference in the application of § 142 section 1 subsection 1 of the Planning Act due to the fact that different local governments interpret the extensive modification of the principal purpose of land use determined by the comprehensive plan and the situations constituting the modification differently. Also the situation of changing the comprehensive plan due to the reduction of the minimum plot size stated in § 142 section 1 subsection 2 of the Planning Act has enabled different interpretations.

The practices of local governments are different. Rae and Viimsi Parish are local governments that have based the need to change the comprehensive plan with detailed spatial plan with public interests. Other viewed local governments have also stated the need for change the comprehensive plan with detailed spatial plan based on public interests or a protected public perk, but the actual proportion of the change decisions based on public interests is marginal. The main reasonings used by the local governments for changing of the comprehensive plan are the need to constitute transport land and hand it over to the local government free of charge, the increase of residents, creation of additional jobs or the change of the comprehensive plan with detailed spatial plan.

The author agrees, that the regulation for changing the comprehensive plan with detailed spatial plan is justified to ensure flexibility to react to changes in circumstances and needs. Stricter procedural warranties are not justified. At the same time, the change of the comprehensive plan with detailed spatial plan cannot be based on private interests alone, public interests must also be evaluated. Even though public interests alone are not a precondition to the application of the legal provision, they should be the main reason to initiate a change of the comprehensive plan with detailed spatial plan. As a minimum the application of the legal provision should be based on a situation where together with the change of the comprehensive plan with detailed spatial plan, an important issue of public space is solved through which the living environment of the residents improves noticeably.

The regulation for changing the comprehensive plan with detailed spatial plan cannot be too detailed and regulate every possible scenario - it would substantially limit the discretion of the local governments, which in an essential part of planning activities. At the same time the

significantly different practices of the local governments as shown shortcomings of the regulation which should be brought to the attention of the legislator or at least the local governments.

As a conclusion, in the author's opinion - to evaluate, whether a change of comprehensive plan with detailed spatial plan has materialized is a question of the extent of the planned changes and their influence to the neighbouring residents and environment.

Kasutatud allikate loetelu

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Ewer, W. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. – Juridica VII/2006.
3. HE 251/2016 vp. Hallituse esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_251+2016.pdf
4. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica III/2005.
5. Kokk, K. Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga. Vastuolu õigusliku regulatsiooni ja kohalike omavalitsuste planeerimispraktika vahel. Bakalaureusetöö, Tallinn 2013.
https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/32068/kokk_kerti.pdf?sequence=1&isAllowed=y
6. Lass, J. Planeerimisõigus. Sisekaitseakadeemia. Tallinn, 2003.
7. Lass, J. Ruumiline planeerimine ja ehitamine. Kodaniku käsiraamat. MTÜ Pirita Selts, Tallinn 2012.
8. Mikli, S., Pelisaar, A. Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi. – Juridica III/2016.
9. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – Juridica VII/2006.
10. Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica VII/2006.
11. Proosa, M. Planeerimisseadus ja selle rakendamine. Nõuanded ja praktilised näited. Kinnisvarakool OÜ, Tallinn 2017.
12. M. Uebe, Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in Estland. Unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Oktober 2000.
13. Planeerimis- ja ehitusseaduse eelnõu seletuskiri (5 SE).
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8c8d07ccd9435f5885afe09ba3fe0a1/Planeerimis%20ja%20ehitusseadus>
14. Planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri (571 SE)
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc81157383394f1980649679fd001f43/Planeerimisseadus>
15. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (410 SE).

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5b2e17430107eb2681112b928a154c9c/Planeerimisseaduse%20muutmise%20ja%20sellest%20tulenevalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

Kasutatud õigusaktid

16. Das Baugesetzbuch (BauGB) – <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>
17. Ehitusseadustik. – RT I, 05.03.2015, 1... RT I, 01.02.2019, 5.
18. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. – RT I, 23.03.2015, 3... RT I, 29.06.2018, 12.
19. Haldusmenetluse seadus – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 8.
20. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 26.06.2018, 12.
21. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87... RT I, 12.12.2018, 45.
22. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT I 1993, 37, 558; 26.03.2013, 6.
23. Looduskaitse seadus. – RT I RT I 2004, 38, 258... RT I, 14.11.2018, 8.
24. Maakatastriseadus. – RT I 1994, 74, 1324... RT I, 29.06.2018, 26.
25. Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) – <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
26. Planeerimis- ja ehitusseadus. – RT I 1995, 59, 1006.
27. Planeerimisseadus – RT I 2002, 99, 572; 14.02.2013, 3.
28. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2009, 28, 170.
29. Planeerimisseadus. – RT I 26.02.2015, 3... 12.12.2018, 16.

Kasutatud kohtupraktika

30. RKPJKo 22.02.2001 nr 3-4-1-4-01.
31. RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05.
32. RKPJKo 31.01.2012 nr 3-4-1-24-11.
33. RKHKo 26.11.2002 nr 3-3-1-64-02.
34. RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03.
35. RKHKo 13.06.2003 nr 3-3-1-42-03.
36. RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03.
37. RKHKo 18.10.2004 nr 3-3-1-37-04.

38. RKHKo 13.10.2005 nr 3-3-1-44-05.
39. RKHKo 19.04.2007 nr 3-3-1-12-07.
40. RKHKo 15.01.2009 nr 3-3-1-87-08.
41. RKHKo 27.01.2010 nr 3-3-1-79-09.
42. RKHKo 24.05.2010 nr 3-3-1-29-10.
43. RKHKo 03.12.2012 nr 3-3-1-47-12.
44. RKHKo 12.03.2015 nr 3-3-1-71-14.
45. RKHKo 08.08.2016 nr 3-3-1-88-15.
46. RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-31-16.
47. RKHKo 28.06.2017 nr 3-3-1-73-16.
48. RKHKo 29.05.2018 nr 3-15-1445.
49. RKHKo 26.06.2018 nr 3-16-579.
50. RKHKo 26.11.2018 nr 3-17-1613.
51. TlnRKO 24.05.2007 nr 3-06-1210.
52. TlnRKO 20.02.2015 nr 3-11-2805.
53. TrtRKO 11.03.2015 nr 3-13-392.
54. TlnRKO 02.04.2015 nr 3-11-2186.
55. TlnRKO 04.06.2015 nr 3-13-70067.
56. TrtRKO 20.10.2015 nr 3-14-50634.
57. TrtRKO 21.06.2017 nr 3-15-2711.
58. TlnRKO 29.06.2017 nr 3-15-1406.
59. TrtRKO 19.10.2017 nr 3-15-2831.
60. TlnRKO 30.01.2019 nr 3-17-2104.
61. EKO 28.02.1991, C-57/89.

Muud allikad

62. Arengu ruumiline ja strateegiline kavandamine, sh regionaaltasandi funktsioonid ruumilise arengu suunamisel. Aruanne Rahandusministeeriumile. Irbis Konsultatsioonid OÜ/Tartu Ülikool RAKE/Hendrikson & Ko OÜ, Tartu-Tallinn 2017. <https://planeerimine.ee/static/sites/2/arengu-ruumiline-ja-strateegiline-kavandamine-1.pdf>
63. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 15.05.2009. <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:53815>

64. Eesti keele sõnaraamat. <https://sonaveeb.ee>
65. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Justiitsministeerium, Tallinn 2009.
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus_ja_planeerimis_oiguse_uld_ja_eriosa_rakendusanaluus_2010_1.pdf
66. <https://www.juracademy.de/baurecht-baden-wuerttemberg/bauleitplan-baubgb.html#b-das-parallelverfahren-sectnbsp8-absnbsp3-baugb>
67. Harku valla üldplaneering, kehtestatud 17.10.2013 <https://www.harku.ee/kehtiv-uldplaneering>
68. Harku valla Tabasalu aleviku Uus-Ranna ja Lõuna-Ranna detailplaneering, kehtestatud 30.01.2014, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=234015>
69. Harku valla Vääna-Jõesuu küla Urgumetsa, Almare tee 26, Aruheina tee 34, Aruheina 36 maaüksuste ja Keila metskond 1 maaüksuse osa ning nende lähiala detailplaneering, algatatud 18.12.2014, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=235593>
70. Harku valla Tabasalu aleviku Sarapuu tn 9, Sarapuu tn 9a, Sarapuu tn 9b ja Pähkli 15 maaüksuste ning lähiala detailplaneering, kehtestatud 22.06.2015, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=228810>
71. Harku valla Suurupi küla Kaasiku maaüksuse ja lähiala detailplaneering, algatatud 02.11.2015, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=226096>
72. Harku valla Suurupi küla Marese tee 11//Munakivi tee 18, Marese tee 9//Munakivi tee 16, Munakivi tee 14 ja Marese tee 3 maaüksuste ning lähiala detailplaneering, algatatud 31.05.2016, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=235939>
73. Harku valla Adra küla Aasa-Väljaotsa maaüksuse ja selle lähiala detailplaneering, algatatud 30.08.2016, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=236252>
74. Harku valla Sõrve küla Loojangu tee 27 maaüksuse ja selle lähiala detailplaneering, algatatud 01.11.2016, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=208100>;
75. Harku valla Kütke küla Tamme maaüksuse ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 05.09.2017, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=237017>
76. Harku valla Rannamõisa küla Ringtee 14 mü ja lähiala detailplaneering, algatatud 24.10.2017, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=237280>
77. Harku valla Ilmandu küla Romantiku tee 6, Romantiku tee 6a ja Romantiku tee 8 maaüksuste ning lähiala detailplaneering, algatatud 05.12.2017, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=237380>

78. Harku valla Tabasalu aleviku Kuusiku tn 11 maaüksuse ja lähiala detailplaneering, algatatud 25.01.2018, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=278576>
79. Harku valla Naage küla Taavi maaüksuse ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 26.07.2018, <https://atp.amphora.ee/harkuvv/index.aspx?itm=278547>
80. Jõelähtme valla üldplaneering, kehtestatud 29.04.2003
<https://joelahtme.kovtp.ee/uldplaneering-kehtiv->
81. Jõelähtme valla osaüldplaneering, kehtestatud 25.08.2011,
<http://joelahtme.kovtp.ee/loo-aleviku-liivamae-kula-saha-kula-ja-nehatu-kula-uldplaneering>
82. Jõelähtme valla Neeme küla Kolli 6 maaüksuse detailplaneering, kehtestatud 25.04.2013,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=798890&desktop=1017&u=20190420183914
83. Jõelähtme valla Kaberneeme küla Ranna maaüksuse detailplaneering, kehtestatud 26.09.2013,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=906962&desktop=1017&u=20190420205713
84. Jõelähtme valla Saha küla Vambola kinnistu detailplaneering, algatatud 31.03.2014,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1049176&desktop=1017&u=20190420180237;
85. Jõelähtme valla Loo aleviku Saha tee 25 ja 25a maaüksuste detailplaneering, kehtestatud 26.06.2014,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1128688&desktop=1017&u=20190420202657
86. Jõelähtme valla Loo küla Künka kinnistu detailplaneering, kehtestatud 15.01.2015,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1255263&desktop=1017&u=20190420185849
87. Jõelähtme valla Saha küla Oru katastriüksuse detailplaneering, kehtestatud 15.10.2015,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1451616&desktop=1017&u=20190420181122

88. Jõelähtme valla Ihasalu küla Suurekivi 1 maaüksuse detailplaneering, algatatud 26.11.2015,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1500119&desktop=1017&u=20190420195908
89. Jõelähtme valla Uusküla Maardu tee 23 maaüksuse detailplaneering, algatatud 16.06.2016,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1721393&desktop=1017&u=20190420202307
90. Jõelähtme valla Saha küla Liipa maaüksuse detailplaneering, algatatud 01.12.2016,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1882348&desktop=1017&u=20190420193615
91. Jõelähtme valla Ihasalu küla Ihasalu tee 38 ja 40 maaüksuste detailplaneering, kehtestatud 04.05.2017,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=2092703&desktop=1017&u=20190420190603
92. Jõelähtme valla Ihasalu küla Ihasalu tee 80 maaüksuse ja lähiala detailplaneering, algatatud 21.09.2017,
https://wd.joelahtme.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=2230016&desktop=1017&u=20190420180706
93. Kiili valla üldplaneering, kehtestatud 16.05.2013, <https://www.kiilivald.ee/ehitus-ja-planeerimine/uldplaneering>
94. Kiili valla Luige aleviku Metsa kinnistu detailplaneering, kehtestatud 21.04.2016,
https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1159920&desktop=1017&u=20190420224320
95. Kiili valla Luige aleviku Luige tn 1 detailplaneering, algatatud 21.09.2017,
https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1468147&desktop=1017&u=20190421122424.
96. Kiili valla Nabala küla Jõeääre kinnistu detailplaneering, algatatud 16.11.2017,
https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1495556&desktop=1017&u=20190420223311
97. Kiili valla Mõisaküla Tominga ja Tammetõru kinnistute detailplaneering, algatatud 15.11.2018,
https://wd.kiilivald.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=1735357&desktop=1017&u=20190420231008

98. Laidio, M. Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset 1.5.2017, https://www.elykeskus.fi/documents/10191/21124509/Laitio_Varkaus30052017/82a99198-6e9a-400b-8a7a-a8d6e4fb031c
99. Land-use Planning Systems in the OECD. Country Fact Sheets, OECD, 01. May 2017. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-intheoecd_9789264268579-en
100. Rae valla üldplaneering, kehtestatud 21.05.2013, <https://www.rae.ee/rae-valla-uldplaneering>
101. Rae valla osaüldplaneering, kehtestatud 20.09.2012 <https://www.rae.ee/juri-uldplaneering>
102. Rae valla Karla küla Lõolapõllu kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 25.06.2014, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tsbs=all&dt=&sbrq=L%C3%B5olap%C3%B5llu&itm=45581&clr=history&pageSize=20&page=2>
103. Rae valla Urvaste küla Toominga kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 18.04.2017, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tsbs=all&dt=&sbrq=Urvaste%20k%C3%BCla%20Toominga&itm=338031&clr=history&pageSize=20&page=2>
104. Rae valla Jüri aleviku Aruküla tee 19 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 26.09.2017, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tsbs=all&dt=&sbrq=Aruk%C3%BCla%20tee%2019&itm=372731&clr=history&pageSize=20&page=1>
105. Rae valla Assaku aleviku Veski tee 29 kinnistu detailplaneering, algatatud 16.01.2018, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tsbs=all&dt=&sbrq=Veski%20tee%2029&itm=401861&clr=history&pageSize=20&page=1>
106. Rae valla Veskitaguse küla Kopasalu, Kopamäe, Kõrgesaare, Arukase ja Möldrimetsa maaüksuste ning lähiala detailplaneering, kehtestatud 23.01.2018, <http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=->

- [1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kopasalu&itm=403482&clr=history&pageSize=20&page=1](http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kopasalu&itm=403482&clr=history&pageSize=20&page=1)
107. Rae valla Kurna küla Kangrumäe kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 20.02.2018,
<http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kurna%20k%C3%BCla%20Kangrum%C3%A4e&itm=409201&clr=history&pageSize=20&page=1>
108. Rae valla Uuesalu küla Kopra tee 4 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 27.02.2018,
<http://atp.amphora.ee/raevv/?o=677&o2=11206&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Kopra%20tee%204&itm=411322&clr=history&pageSize=20&page=1>
109. Rahandusministeerium. Nõuandeid üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn, mai 2018. https://planeerimine.ee/static/sites/2/uldplaneeringu_juhis_final.pdf
110. Saku aleviku ja lähiala üldplaneering, kehtestatud 16.08.2012,
<https://www.sakuvald.ee/documents/379795/588312/Saku+aleviku+ja+l%C3%A4hiala+%C3%BCldplaneeringu+seletuskiri.pdf/9b4a0229-c845-43d0-9a88-10deaf177b2f>
111. Saku valla üldplaneering, kehtestatud 09.04.2009,
<https://www.sakuvald.ee/documents/379795/588312/Uldplaneeringu+seletuskiri+2009.pdf/0e96850d-1a89-484e-a521-fb7b566b4bab>
112. Saku aleviku Nurme tn 3a detailplaneering, kehtestatud 18.04.2013 otsusega nr 28.
113. Saku aleviku Jõesoo kinnistu detailplaneering, kehtestatud 16.04.2015 otsusega nr 21.
114. Saku aleviku Raudtee tn 12 maaüksuse detailplaneering, algatatud 12.10.2017.
115. Saue valla üldplaneering, kehtestatud 29.11.2012,
<http://sauevald.ee/documents/17893729/18442041/1.Saue+valla+%C3%BCldplaneeringu+seletuskiri.pdf/17a2dc00-d648-489f-9302-341d196d5675>
116. Saue valla Alliku küla Mäe 1 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 19.12.2013,
<http://sauevald.ee/documents/17893729/18825605/m2e1otsus.pdf/b736ebf5-2183-4e1e-9423-80550187e9bc>
117. Saue valla Alliku küla Tootsi tee 13 kinnistu ja lähiala detailplaneering, kehtestatud 19.12.2013,

<http://sauevald.ee/documents/17893729/18755332/tootsitee13otsus.pdf/fb59f261-308c-4017-9b12-fd00d7c90edd>

118. Saue valla Laagri aleviku Pärnu mnt 495 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 23.09.2014,
<http://sauevald.ee/documents/17893729/18479015/Korraldus+nr+720.pdf/b5743260-0734-4845-8a63-f479109220b1>
119. Saue valla Vatsla küla Vatslaoru AÜ 25a kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 23.09.2014,
<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Vatslaoru&itm=99355&clr=history&pageSize=20&page=8>
120. Saue valla Laagri aleviku Nõlvaku tn 10 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 31.05.2016,
<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=N%C3%B5lvaku%20tn%2010&itm=103625&clr=history&pageSize=20&page=2>
121. Saue valla Alliku küla Koruserva kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 03.01.2017,
<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Koruserva&itm=105325&clr=history&pageSize=20&page=1>
122. Saue valla Alliku küla Vanamänniku kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 23.05.2017,
<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Vanam%C3%A4nniku&itm=106674&clr=history&pageSize=20&page=1>
123. Saue valla Alliku küla Uuetoa tee 18 kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 25.04.2017,
<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Uuetoa%20tee%2018&itm=106416&clr=history&pageSize=20&page=1>
124. Saue valla Vanamõisa küla Juhani kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 27.06.2017,
<https://atp.amphora.ee/sauevv/index.aspx?o=925&o2=1&u=1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=Juhani&itm=107140&clr=history&pageSize=20&page=1>

125. Saue valla Saue linna Kasesalu tn 1 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 31.05.2018,
http://sauevald.ee/documents/17893729/19055842/VVK_otsus_Saue+valla+Saue+linna+Kasesalu+tn+1+kinnistu+detailplaneeringu+kehtestamine.pdf/91bb49b3-7f18-4447-8cbb-f1187c2cba1e
126. Siseministerium. Ruumiline planeerimine. Tallinn, 15.05.2012.
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/ruumiline/planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf
127. Viimsi valla üldplaneeringud,
<https://www.viimsivald.ee/teenused/planeeringud/uldplaneeringud/kehtestatud>
128. Viimsi valla Leppneeme küla Lännemäe tee 11 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 26.06.2013, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_nr46_2013.pdf;
129. Viimsi valla Randvere küla Kaevuaia tee 23 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 21.01.2014,
https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_21.01.14_nr2_1.pdf
130. Viimsi valla Miiduranna küla Randvere tee 1a ja 3, Väike-Madise, Lepiku, Uustalu, Kasti ja Suur-Madise detailplaneering, kehtestatud 11.11.2014,
https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_11.11.14_nr85_1.pdf
131. Viimsi valla Leppneeme küla Põhja-Jaani ja Lõuna-Jaani kinnistute detailplaneering, kehtestatud 27.04.2015,
https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_27.04.15_nr26.pdf
132. Viimsi valla Viimsi aleviku Liilia põik 4 kinnistu detailplaneering, algatatud 13.12.2016, https://www.viimsivald.ee/public/vol.13.12.16_otsus_nr100_1.pdf
133. Viimsi valla Viimsi aleviku Aiandi tee 30, Pihelga ja sellega piirneva reformimata riigimaa detailplaneering, kehtestatud 20.06.2017,
https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_20.06.2017_nr39_1.pdf.2fltZR1.partial
134. Viimsi valla Püüsi küla Väike-Platsi kinnistu detailplaneering, algatatud 12.12.2017, https://www.viimsivald.ee/public/vol.otsus_12.12.2017_nr99.pdf
135. Viimsi valla Leppneeme küla Lehe kinnistu ja lähiala detailplaneering, algatatud 19.06.2018,
<https://atp.amphora.ee/viimsi/index.aspx?itm=377055&o=46&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>

136. Viimsi valla Randvere küla Tüllil tee 22 kinnistu detailplaneering, kehtestatud 11.09.2018, <https://atp.amphora.ee/viimsi/index.aspx?itm=385433&o=46&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>
137. Viimsi valla Äigrumäe küla Sõstra kinnistu detailplaneering, kehtestatud 09.10.2018, <https://atp.amphora.ee/viimsi/index.aspx?itm=388929&o=46&u=-1&o2=-1&hdr=hp&tbs=all>
138. Õiguskantsleri märgukiri regionaalministrile planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks, 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kerti Kokk,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Üldplaneeringu muutmine detailplaneeringuga – kehtiv õigus vs kohalike omavalitsuste halduspraktika”, mille juhendaja on Ivo Pilving,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 29.04.2019